CAMERA DEI DEPUTATI N. 3015-A

ONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE **ISGRÒ**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 10 maggio 1961 (*Stampato n. 1418*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PELLA)

esso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 13 maggio 1961

—

tato di previsione della spesa del Ministero del bilancio esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962

Presentata alla Presidenza il 26 maggio 1961

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Questa relazione, più che un quadro analitico di carattere patrimoniale o contabile delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato nella sua fisionomia tradizionale, vuol presentare un tentativo certamente incompleto, e per questo forse ambizioso, di indicare alcuni tra i problemi aperti del bilancio economico nazionale, problemi di metodo e di contenuto nel quadro degli indirizzi e delle scelte di politica economica verso la programmazione dello Stato in regime democratico.

IL PROGRESSO ECONOMICO

1. — CONCETTI GENERALI.

Nel più ampio schema del processo formativo del reddito, chi voglia tendere alla conoscenza della reale struttura economica di un paese, o chi voglia precisare ancor più se vi sia stato un progresso o regresso tra due epoche, e non soltanto chi abbia una concezione dell'economia che si ispiri ai valori perenni della persona umana, dovrebbe giungere ad indicare quali siano state le variazioni nella distribuzione dei redditieri secondo l'ammontare del reddito da essi percepito, determinando cioè le variazioni nella frequenza delle unità personali in funzione dell'altezza del reddito.

Si dovrebbe pur tendere in ultima analisi alla conoscenza dei trasferimenti di reddito dalle classi alte verso le classi basse, in un determinato periodo.

Ci troviamo in tal caso di fronte agli studi più affascinanti della metodologia statistica e della teoria economica, studi ai quali Vilfredo Pareto in particolare si è dedicato per il primo in maniera sistematica, giungendo quasi – pur involontariamente – a rispondere a questa domanda: non potrà esservi forse una causa o un complesso causale costante, valido per ogni Paese, pur con differente struttura e risorse, che determina la forma di distribuzione del reddito tra gli individui ?

Svolgendo indagini basate sulle fonti fiscali il Pareto, dopo aver notato che in 17 Paesi diversi, con differente struttura economica, la forma di distribuzione dei redditi seguiva sempre un andamento lineare, formulava l'ipotesi che il complesso causale derivasse dalla forma di distribuzione dei caratteri bio-naturali, delle attitudini e delle qualità personali: la curva campanulare, simmetrica.

Ciò farebbe pensare che, entro certi limiti, l'influenza della componente biologica possa determinare tendenzialmente in ogni paese lo stesso grado di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi.

Ma in realtà, e non soltanto perché ci troviamo di fronte ad indagini basate prevalentemente su statistiche fiscali (che non comprendono quindi l'intero processo di distribuzione dei redditi più alti fino ai redditi inferiori al minimo imponibile) il problema si presenta concettualmente alquanto complesso.

Lo stesso Pareto, peraltro, modificava successivamente il suo pensiero, prospettando l'influenza della componente politica.

Volendo tendere ad una interpretazione causale, appare evidente che per giungere ad una distribuzione simmetrica, il rapporto che dalle cause iniziali (caratteri bio-fisici o bio-psichici) porta agli effetti finali (il reddito percepito) dovrebbe seguire la legge di proporzionalità di Gauss-Laplace. Si intuisce però *a priori* che ciò in realtà non si verifica, risultando gli effetti economici finali più che proporzionali rispetto alle cause biologiche iniziali.

Gli studiosi sono giunti nell'oggi ad indicare non una sola causa o un complesso causale, ma alcune componenti di particolare rilievo.

Il Livi, ad esempio, di recente ha indicato:

a) la componente ***biologica***, con riferimento all'influenza dei caratteri bio-fisici e bio-psichici degli individui: si rivela una causa che influisce prevalentemente in un gruppo di coetanei con redditi da lavoro e con la stessa professione, ma la forma di distribuzione risulterebbe anche per i medesimi sensibilmente asimmetrica;

b) la componente ***professionale***, derivante dalla divisione del lavoro e dalla struttura professionale della popolazione. Appare evidente che un libero professionista o un industriale possa percepire un reddito più elevato di un operaio dell'industria e ancor più di

un bracciante agricolo. La componente richiama una notevole causa deformatrice della curva di distribuzione accentuando l'asimmetria;

c) la componente *demografica:* non è difficile intuire che ogni età abbia una sua curva asimmetrica; asimmetria che cresce sempre più passando dalle età giovanili, a quelle medie e a quelle senili;

d) la componente *patrimoniale;* esaminando i redditi complessivi, la forma di distribuzione risulta notevolmente modificata dall'influenza dei redditi da capitale rispetto a quelli da lavoro;

e) la componente *politica,* indica gli effetti del processo di ampliamento dell'azione dello Stato nell'economia. L'intervento dello Stato in realtà tende ad attenuare la variabilità del processo di distribuzione e, entro certi limiti, annulla o riduce l'influenza delle altre componenti che tendono invece ad accentuare l'asimmetria: la garanzia per simili effetti deriva dalla democrazia politica, ma non dalla dittatura, né da un potere legato alla pressione di gruppi economici privilegiati, monopolistici od oligopolistici.

Volendo estendere l'analisi potremmo indicare altre componenti, quali:

f) la componente *sindacale* (e del movimento operaio) in genere per l'influenza:

1°) dell'azione sindacale nel modificare il processo di distribuzione promuovendo la difesa dei redditi da lavoro rispetto a quelli da capitale:

2°) dell'azione del movimento operaio, sia con la « pressione » di carattere sociale (indipendentemente dai, o all'interno dei partiti politici) verso l'attività generale dello Stato, sia con altri strumenti diretti (dalla formazione, ai servizi, alle attività cooperative, ecc.): la componente tende, come la precedente, a ridurre la variabilità;

g) la componente *ideologico-morale,* espressa dai differenti « modi di vedere » (concezione della vita); dalla visione sociale di ispirazione cristiana, a quella socialdemocratica (laica), a quella liberale e a quella comunista. Appare evidente, ad esempio, l'influenza di quei gruppi che rinunciano totalmente alla ricchezza per fini sovrannaturali, o di quegli altri che per l'ideale del solidarismo verso i più poveri o per altri fini (pur dotati di particolari qualità bio-naturali) riducono parzialmente le loro possibilità di arricchimento. Su un piano più generale l'influenza è misurata dal grado di coerenza morale dei singoli.

In ultima analisi, nei confronti della componente *a*) che traccia una curva asimmetrica, le componenti *b*), *c*) e *d*) tendono ad accentuarla e le componenti *e*), *f*) tendono invece ad attenuarla. La componente *g*) tanto più tende ad attenuare la variabilità del processo di distribuzione quanto più prevalga (nella concezione della vita) l'ideale del solidarismo: potrebbe essere considerata una componente difficilmente misurabile, ma decisamente significativa ed influente.

Pur guardando idealmente all'importanza di simili componenti, l'assoluta insufficienza di indagini analitiche non può consentire il tentativo di esaminare la loro influenza nella struttura e nella dinamica economica del nostro Paese.

Queste comunque potrebbero essere indagini ideali da inserire nella Relazione economica almeno in prospettiva.

2. — La relazione economica.

Appare evidente ai più – agli studiosi come agli uomini politici – quanto lo schema di relazione economica presentato dal ministro del bilancio risulti perfezionato rispetto ai primi tentativi sintetici e rudimentali, avviandosi sempre più a rappresentare quasi un modello di contabilità economica nazionale, di cui abbiamo notevoli esempi in altri paesi: modello che dovrebbe però forse assumere ancora più un carattere investigativo, di ricerca e di misura più che quello prevalentemente espositivo quale appare fino ad oggi.

Il processo di ampliamento dell'azione dello Stato nella economia, esigendo un numero sempre più adeguato di strumenti conoscitivi e previsivi che consentano di perseguire con tempestività il più organico coordinamento della politica economica, ha vivacemente stimolato, soprattutto nell'ultimo dopoguerra, l'interesse e la ricerca degli studiosi sulle « quantità globali », cioè sulla « macrocontabilità » o « contabilità nazionale ».

I metodi moderni di contabilità economica nazionale tendono ad orientare le ricerche di teoria economica e di metodologia statistica verso la formazione di modelli teorici o di schemi contabili che agevolino la conoscenza del ritmo e le possibilità di indirizzo del processo di sviluppo economico, di cui una componente essenziale si rivela la programmazione e la pianificazione.

Il concetto di « reddito » – quale flusso di ricchezza che scaturisce dal « fondo produzione » – inserito nei modelli di contabilità nazionale, si trasforma così in quello di « en-

trata » e si dilata fino a comprendere la « componente esterna » di questa.

Con il bilancio economico nazionale si vuole tendere ad avere una sintesi quantitativa globale delle risorse economiche esistenti in un determinato Paese e a far sì che con esso la funzione della cosiddetta pianificazione diventi realmente valida ed efficace.

Sull'utilità ed importanza dei bilanci economici nazionali non esistono notevoli divergenze tra gli studiosi (siano essi sostenitori o meno della pianificazione), mentre alquanto infruttuosi si rivelano, ancor oggi, i tentativi effettuati, soprattutto da organismi internazionali, per giungere ad una impostazione unitaria dei modelli adottati nei vari Paesi.

Notevoli risultati per altro sono stati conseguiti con l'applicazione dei modelli alle singole economie nazionali, e particolarmente apprezzabili sono i tentativi realizzati in Francia, in Inghilterra, in Norvegia, in Olanda e – pur non potendo questo considerarsi uno schema di bilancio economico – negli Stati Uniti.

Presentiamo a titolo di pura esemplificazione un sistema di conti elaborato in sede O. E. C. E. e che può utilmente essere posto a raffronto con lo schema di contabilità nazionale (meno analitico e pertanto per più di un aspetto meno significativo) quale fino ad oggi può risultare dalla nostra Relazione economica (*a*):

1. — *Conto del prodotto nazionale e delle spese della Nazione.*

1.1 Reddito nazionale (2.7).	1.5 Spese dei consumatori in beni e servizi (4.1).
1.2 Poste per ammortamenti e altre poste di esercizio (5.3).	1.6 Spese correnti dello Stato in beni e servizi (3.1).
1.3 Imposte indirette (3.8).	1.7 Formazione interna lorda di capitale (5.1).
1.4 Meno: sovvenzioni (3.2).	1.8 Vendita di beni e servizi alle altre parti del mondo e introito dei fattori versato dalle altre parti del mondo (6.1).
	1.9 Meno: acquisti di beni e servizi dal resto del mondo e introito dei fattori versato al resto del mondo (6.5).
Prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato.	Spesa nazionale lorda ai prezzi di mercato.

2. — *Conto del reddito nazionale.*

2.1 Rimunerazione dei salariati (4.5).	2.7 Reddito nazionale (1.1).
2.2 Redditi della proprietà e dell'impresa spettante a privati, ecc. (4.6).	
2.3 Risparmio delle società (5.5).	
2.4 Imposte dirette sulle società (3.10).	
2.5 Reddito spettante allo Stato a titolo di proprietà e di impresa (3.7).	
2.6 Meno: interesse del debito pubblico (3.3).	
Reddito nazionale.	Reddito nazionale.

(*a*) OECE, *Système normalisé de comptabilité nationale*, Paris, 1952.

3. — *Conto di imputazione consolidata dello Stato.*

3.1 Spese correnti dello Stato in beni e servizi (1.6).	3.7 Reddito spettante allo Stato a titolo di proprietà e di impresa (2.5).
3.2 Sovvenzioni (1.4).	3 8 Imposte indirette (1.3).
3.3 Interessi del debito pubblico (2.6).	3.9 Imposte dirette sui privati, ecc. (4.2).
3.4 Trasferimenti correnti a privati, ecc. (netti) (4.7).	3.10 Imposte dirette sulle società (2.4).
3.5 Trasferimenti correnti al resto del mondo (6.6).	3.11 Trasferimenti correnti dal resto del mondo (6.2).
3.6 Risparmio dello Stato (5.4).	
Spese correnti e risparmio dello Stato.	Reddito corrente dello Stato.

4. — *Conto di imputazione consolidato dei privati e delle istituzioni private senza scopo di lucro.*

4.1 Spese dei consumatori in beni e servizi (1.5).	4.5 Rimunerazione dei salariati (2.1).
1.2 Imposte dirette sui privati, ecc. (3.9).	4.6 Reddito della proprietà e dell'impresa spettante a privati, ecc. (2.2).
4.3 Trasferimenti correnti al resto del mondo (6.7).	4.7 Trasferimenti correnti dello Stato (netti) (3.4).
4.4 Risparmio dei privati, ecc. (5.6).	4.8 Trasferimenti correnti dal resto del mondo (6.3).
Spese e risparmio dei privati e delle istituzioni private senza scopo di lucro.	Redditi dei privati e delle istituzioni private senza scopo di lucro.

5. — *Conto consolidato delle operazioni in capitale.*

5.1 Formazione interna lorda di capitale (1.7).	5.3 Poste per ammortamenti e altre poste di esercizio (1.2).
5.2 Prestiti netti al resto del mondo (6.8).	5.4 Risparmio dello Stato (3.6).
	5.5 Risparmio delle società (2.3).
	5.6 Risparmio dei privati, ecc. (4.4).
	5.7 Trasferimenti netti in capitale in provenienza dal resto del mondo (6.4).
Formazione lorda di capitale della nazione.	Formazione lorda di capitale della nazione.

6. — *Conto consolidato del resto del mondo.*

6.1 Acquisti di beni e servizi della nazione e redditi dei fattori versati alla nazione (1.8).	6.5 Vendite di beni e servizi alla nazione e redditi dei fattori versati dalla nazione (1.9).
6.2 Trasferimenti correnti allo Stato (3.11).	6.6 Trasferimenti correnti dello Stato (3.5).
6.3 Trasferimenti correnti ai privati, ecc. (4.8).	6.7 Trasferimenti correnti dei privati, ecc. (4.3).
6.4 Trasferimenti netti in capitale alla nazione (5.7).	6.8 Prestito netto alla nazione (5.2).
Totale	Totale

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese presenta ormai un quadro pressoché completo e attendibile del processo di formazione del reddito, con l'analisi del contributo dei singoli settori produttivi.

Incerto invece e parziale si rivela ancora il contenuto della Relazione economica per quanto concerne il processo di distribuzione del reddito nelle sue molteplici forme: distribuzione ai settori economici, ai fattori produttivi, alle zone territoriali o agli individui componenti la collettività. In questo campo, ad esempio, appare lodevole, da alcuni anni, il tentativo effettuato dall'Istituto Centrale di Statistica di misurare la distribuzione del reddito ai lavoratori dipendenti. Ma non può non lasciare perplessi il fatto che questa preziosissima indagine debba riguardare soltanto il reddito da lavoro, che rappresenta in genere la parte più ampia della piramide sociale del Paese, e non anche il reddito da capitale che, spinto dalle più elevate possibilità di risparmio, ancor più facilmente si muove e s'innalza nella dinamica economica e sociale.

Agli uomini politici, agli studiosi, allo stesso uomo della strada, non interessa soltanto conoscere eventuali sintomi sulla dilatazione dei livelli salariali, ma anche quegli sbalzi, o incrementi, nei profitti industriali, o in genere nel reddito delle classi sociali più elevate. In parole molto povere, può interessare a ciascuno di noi, in eguale misura, la conoscenza dei miglioramenti di vita delle classi medie e povere al pari di quelli delle altre classi sociali.

Né può orientarci, ad esempio, il grado di attendibilità di alcuni rilievi così diligentemente presentati, pur non volendo nascondere proprio chi parla, che nelle ricerche statistiche più importanti la metodologia urta ancora contro non poche difficoltà. Un breve sguardo non vorrei però trascurare di rivolgere ad una tabella della Relazione economica: mi riferisco alla tabella n. 8 sui cosiddetti «Trasferimenti di reddito a fini sociali». È un dovere che sento di compiere ai fini della chiarezza della ricerca scientifica, prudenzialmente, per un ulteriore approfondimento.

Sul piano metodologico infatti appare alquanto discutibile la sommabilità di voci così eterogenee, quale l'ammontare delle pensioni e degli assegni familiari erogati dall'I.N.P.S., con lo stesso significato economico delle spese pubbliche per l'assistenza gratuita. Alcune di queste voci non rappresentano forse contributi accumulatisi con sacrifici non lievi, ed altre invece non hanno un significato reale di trasferimento di reddito dalle classi alte verso le classi basse ?

Di fronte a questa tabella non bisogna dimenticare che essa, pur indicando un elevatissimo incremento rispetto alla media del reddito nazionale, dovrebbe in ogni caso essere riferita al numero dei beneficiari o degli assistiti o al numero di coloro che comunque percepiscono redditi, altrimenti, onorevoli colleghi, potrebbe a taluno nascere anche il dubbio (cosa evidentemente errata) che la loro espansione possa anche significare una espansione del numero dei poveri.

Altre importanti indagini potrebbero invece essere effettuate per indicare gli effetti favorevoli di alcuni importanti interventi della politica economica predisposta dal Governo nel dopoguerra. Ad esempio, gli effetti favorevoli della legge-stralcio di riforma agraria sia nei confronti del processo di formazione sia in quello di distribuzione del reddito, ed altri simili.

Ma, sul piano metodologico ciò che ancor oggi manca è un *tentativo sintetico di misurare qualè il reale progresso economico raggiunto dal nostro paese* tra due epoche diverse, cioè una elaborazione di tipo econometrico che porti ad un indice, che pur essendo di difficile applicazione, potrebbe, ogni biennio, ogni triennio o più in là rappresentare gli effetti combinati del processo di sviluppo: *a*) nel processo di formazione del reddito; *b*) e in quello di distribuzione; *c*) con gli effetti sulla occupazione; *d*) e quelli sugli squilibri territoriali. Sono questi i fenomeni più significativi per un tentativo di misura del progresso economico in Italia.

3. — La misura del progresso economico in Italia.

In ultima analisi, con particolare riferimento al nostro Paese e a quelli che presentino come il nostro larghi strati di povertà, tra gli indici che potrebbero verificare, entro certi limiti, le risultanze di quelli elaborati sulla distribuzione del reddito, quelli che tendono a esprimere sinteticamente – pur nella loro grossolanità – quale sia il numero di individui da ritenersi relativamente« poveri », o « poverissimi », e quale sia il numero di coloro che possono invece ritenersi relativamente « agiati » o « ricchi »: comparando le risultanze si potrebbe indicare un progresso economico quando con il diminuire del numero dei primi diminuisce o resta costante quello dei secondi, o di regresso economico invece – pur nella difficoltà del calcolo e grossolanità

e relatività dei termini di confronto nel tempo e nello spazio – quando il numero dei primi aumenta ed è costante o aumenta in pari tempo quello dei secondi.

Riferito in particolare al nostro Paese, il concetto di progresso economico dovrebbe pure comportare (oltre quelle dell'incremento del reddito per abitante e del miglioramento nel processo di distribuzione) altre componenti indicative, quali quelle relative agli effetti provocati nei confronti dell'occupazione e degli squilibri territoriali.

In realtà, si potrebbe pur pensare che un eventuale miglioramento nel processo di distribuzione del reddito (ed in particolare il trasferimento del medesimo dalle classi elevate verso le classi meno abbienti) rappresenti già quasi una sintesi degli effetti favorevoli provenienti anche da un più elevato livello dell'occupazione e da un miglioramento negli squilibri territoriali; ma ciò potrebbe anche non verificarsi.

La formula proposta dal Marrama e quella del Miani Calabrese, che introduce un vincolo di solidarietà fra il livello del reddito e la forma di distribuzione, esprime un indice del concetto di sviluppo economico nel quale le variazioni nel processo di distribuzione risultano componenti significative di uguale importanza con quelle verificatesi nel livello del reddito, ed ancor più – come sostiene il Miani Calabrese– il « legame è di natura tale che una variazione nel livello del reddito si riflette sull'indice dello sviluppo economico in misura sempre minore via via che risulti più alto il grado di maldistribuzione del reddito ».

Vorremmo ora porci alcuni quesiti nel tentativo di indicare – più o meno grossolanamente – quali procedimenti o indici potrebbero pur essere seguiti o calcolati per giungere a misurare il processo di sviluppo economico del nostro Paese. Ciò anche al di fuori del fatto – così evidente peraltro – che non potremmo applicare in Italia (almeno nell'oggi) né l'indice proposto dal Marrama né quello del Miani Calabresi per la quasi totale inesistenza di dati analitici (comparabili nel tempo) sul processo di distribuzione del reddito.

In realtà, come abbiamo indicato per brevi linee in altra sede, alcuni dei problemi più significativi dell'economia del nostro Paese, alla soluzione dei quali è intimamente legato il concetto di progresso o di sviluppo (progresso o sviluppo di una economia al servizio dell'uomo), richiamano in particolare:

a) le nuove possibilità occupazionali;

b) il miglioramento nella distribuzione del reddito;

c) il superamento degli squilibri territoriali, non trascurando quale sintomo indicativo l'avvio di un autonomo processo di sviluppo economico.

Non può esservi dubbio che un indice di sviluppo economico basato sulle variazioni nel livello del reddito e sulle variazioni nella *distribuzione* del medesimo, possa interpretare per se stesso, più di ogni altro, una sintesi degli effetti provocati sia sull'occupazione, sia, presumibilmente, sugli squilibri territoriali. Si potrebbe cioè ritenere che difficilmente il processo di distribuzione possa migliorare se, in pari tempo, non aumenta l'occupazione e non migliora anche lo squilibrio economico tra le regioni del Sud e quelle del Nord. Ma ciò potrebbe pur non verificarsi, anzi potrebbe facilmente verificarsi proprio l'inverso, cioè che la maldistribuzione tra i singoli redditieri s'accresca sempre più, pur con l'aumento della occupazione e l'attenuazione degli squilibri territoriali.

Si è comunque incerti sull'entità e sul ritmo delle relazioni esistenti, nella struttura economica del nostro Paese, tra i fenomeni in esame.

Volendo tendere almeno ad una verifica, diciamo così, più o meno grossolana degli effetti reali e misurabili nei confronti dei fenomeni *a*), *b*) e *c*) di cui sopra, vorremmo richiamare la necessità di qualificare ulteriormente l'indice del Miani Calabrese e del Marrama con altri due indici sugli effetti di carattere occupazionale e sugli squilibri territoriali (*a*).

Supponendo:

K_1 { I . . . occupazione massima
o . . . occupazione minima

K_2 { I . . . differenza reddito medio/minimo tra nord e sud
o . . . differenza reddito medio/massimo tra nord e sud

dove:

$$K_1 = \frac{\text{occupazione}}{\text{forze di lavoro}} = \frac{o}{fl}$$

$$K_2 = \frac{\%\ \dfrac{\text{Reddito sud}}{\text{Italia}}}{\%\ \dfrac{\text{Reddito nord}}{\text{Italia}}} = \frac{Rs}{Rn}$$

(*a*) Indice che potrebbe sempre più estendersi dal confronto Nord-Sud a quello tra zone depresse e zone di sviluppo.

ed ovviamente:

$$K_2 \begin{cases} I \\ o \end{cases} \text{ per Rs Rn}$$

si ottiene l'indice dello sviluppo e del progresso economico italiano al tempo i:

$$Is_i = 100 \frac{R_1 \cdot {}_1K_1 : {}_1K_2}{R_0 \cdot {}_0K_1 \cdot {}_0K_2}$$

4. — PROBLEMI DI POLITICA ECONOMICA.

Onorevoli colleghi, siamo nel terzo tempo della politica economica del dopoguerra. Dopo la lotta per sodisfare le esigenze vitali della popolazione (dal 1945 al 1947), il periodo della lotta contro la fame, nel quale spicca la magnifica immagine di Alcide De Gasperi quando si rivolgeva ad un altro italiano, a Fiorello La Guardia, chiedendo di far partire rapidamente le navi cariche di grano verso i porti italiani; e dopo quello per la stabilità monetaria e la ripresa produttiva, cioè il secondo tempo, il periodo 1947-1950, si è giunti dal 1950 all'attuale fase della politica economica e cioè al terzo tempo, quello della politica economica finalizzata dall'impegno del superamento degli squilibri strutturali verso la piena occupazione delle risorse disponibili.

Il Governo democratico impegnato nel realizzare gli obiettivi del terzo tempo, predisponeva una sensibile espansione dei suoi investimenti pubblici i cui fini, seppure non esclusivamente, assumevano in alcuni casi il carattere strutturale. Le opere della Cassa per il Mezzogiorno e ancora più l'attuazione della legge stralcio per la riforma agraria devono certamente indicarsi tra i provvedimenti più significativi di questo terzo tempo, pur non volendo, per limiti di tempo, trascurare altri interventi. Ma, mi sia consentito porre una domanda: quali sono stati gli effetti provocati fino ad oggi nei confronti dell'occupazione, del processo di distribuzione del reddito nazionale e di superamento degli squilibri territoriali? Indagini recenti e meno recenti, ufficiali o di privati studiosi, mettono in evidenza l'incertezza sul grado degli effetti provocati. Lo stesso schema Vanoni, ad esempio, indicava ufficialmente la scarsità degli effetti sul piano occupazionale rispetto agli incrementi medi del reddito nazionale; incrementi, non bisogna dimenticarlo, che nell'ultimo dopoguerra sono stati i più alti dall'unità d'Italia ad oggi.

Ed è per questo fondamentale squilibrio della dinamica economica del nostro Paese che i Governi democratici indicavano l'esigenza di una più organica politica di sviluppo nel quadro dello schema Vanoni.

Avendo avuto l'onore di far parte della Commissione nazionale per il programma della democrazia cristiana, sento di dover essere solidale e vivamente impegnato affinché le ipotesi di uno schema indicativo si traducano in interventi di politica economica finalizzati verso l'assorbimento delle unità lavorative disponibili. E ciò ancor più tenendo presente la mozione approvata dal Parlamento a conclusione del dibattito sulla politica meridionalistica.

Le risultanze di indagini prevalentemente induttive svolte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, apparse in sedici volumi – ormai forse abbandonati in soffitta – indicano ad evidenza che il numero complessivo delle forze di lavoro disponibili sommando l'ampiezza del fenomeno formalmente visibile a quello derivante dalla sproporzione esistente in agricoltura fra ore di lavoro disponibili ed ore effettivamente lavorate (trasformando la sottoccupazione in disoccupazione) si aggira intorno a quattro milioni di unità.

Un così alto livello risulta peraltro confermato da altre indagini svolte in tempi recenti di carattere diciamo così deduttivo. Il Moore, ad esempio, guardando la distribuzione delle nostre forze di lavoro per settori economici e comparandola con l'*optimum*, cioè con il rapporto ottimale delle forze di lavoro nei vari settori produttivi senza ostacolare il processo di formazione del reddito, è giunto ad indicare una disponibilità di forze di lavoro che si avvicinerebbe quasi ai 5 milioni di unità.

In realtà, la relazione per il 1960 presenta alcune variazioni positive in questo campo, ma un loro significato più attendibile avrebbe dovuto compararsi con il notevole livello raggiunto dal movimento migratorio verso l'estero anche se prevalentemente verso i Paesi della Comunità europea.

Uno dei motivi che più di ogni altro forse spiega gli insignificanti effetti occupazionali è proprio dovuto alla dilatazione del rapporto capitale-lavoro, cioè ad una tendenza diretta ad accentuare il ritmo di incremento degli investimenti estensivi rispetto a quelli intensivi: nel nostro paese, invece, tendere alla piena occupazione delle unità lavorative disponibili significa in ogni caso dilatare gli investimenti di tipo estensivo, quelli cioè diretti alla creazione di occasioni stabili di lavoro.

Ciò tanto più di fronte ad una tendenza sempre più manifesta di assorbire all'estero le nostre unità lavorative con le migliori capacità bio-naturali, con il rischio di indebolire il processo di rinnovamento qualitativo delle nostre forze di lavoro. Senza trascurare gli altri interrogativi connessi con il fenomeno di una emigrazione scarsamente protetta.

Si dovrà cioè stabilire fino a qual limite, in una società ben organizzata che tende al progresso, le nuove forze di lavoro dopo aver consumato larghe quote di reddito nel periodo minorile (prevalentemente improduttivo) debbano trasferire all'estero le loro capacità produttive (nelle età centrali) per promuovere lo sviluppo economico di altri paesi.

Alla politica di sviluppo non può sfuggire peraltro il fenomeno della mobilità delle forze di lavoro che tende sempre più a dilatarsi sia all'interno che all'esterno del Mezzogiorno, sia nelle aree depresse del centro-nord.

Un esodo rurale dalle zone povere verso quelle di sviluppo quando si manifesti all'interno di una stessa area o di una stessa regione può non risultare patologico, ma qualora il fenomeno assuma proporzioni di completo abbandono per intere regioni o quasi, insorgono problemi rilevanti della politica di sviluppo.

Simili problemi, ed altri a questi connessi (sui quali non ci soffermiamo per brevità) trovano il loro complesso causale negli squilibri di fondo del processo di formazione e di distribuzione del reddito, tra il settore primario e quello secondario, tra i fattori produttivi e tra le aree con spiccata tendenza di sviluppo e le altre marginali e depresse.

Al peggioramento del rapporto Nord-Sud degli ultimi anni non ha concorso soltanto lo scarto tra il saggio di incremento della produttività del settore agricolo e quello dei settori non agricoli, ma anche il ritmo con cui si è manifestato lo spostamento di forze di lavoro dall'agricoltura verso gli altri settori, spostamento alquanto più rapido nel Nord che ha aggravato il divario del reddito agricolo *pro-capite* delle due aree.

Ma in realtà lo stesso fenomeno migratorio tende ad accentuare il divario tra Nord e Sud, perché alla emigrazione di unità lavorative verso il Nord e verso l'estero non si accompagna un esodo corrispondente di unità improduttive ed il reddito *pro-capite* non può non presentare scarti più rilevanti.

La mozione recentemente approvata dal Parlamento a conclusione del dibattito sulla politica del Mezzogiorno indicava l'esigenza di uno schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito ed a tal fine l'iniziativa del Governo di insediare una Commissione di studiosi per la elaborazione dello schema – al di sopra di ogni interpretazione personalistica sui singoli componenti – non può non essere accolta favorevolmente per il rilancio della politica di sviluppo a mezzo di una pianificazione economica concepita nel quadro di un regime democratico.

5. — Problemi della politica del bilancio.

Il gonfiamento della spesa pubblica, della corrispondente entrata, nonché del disavanzo finanziario nel corso degli ultimi 10-15 anni è una delle più facili e ripetute constatazioni che si ascoltano ogni volta che la stagione porta in discussione gli stati di previsione dell'entrata e della spesa in Parlamento. Il fatto è inarrestabile nonostante i brontolamenti, i rimpianti di passati equilibri, l'evocazione di ricette antiche per riconquistare il pareggio, un minore volume di spesa pubblica e di interventi dello Stato nell'economia.

Il punto di vista dal quale questo fenomeno, tanto incontrovertibile quanto altrettanto poco semplicisticamente qualificabile, si vuole considerare è quello dell'articolo 81 della Costituzione e della remora che questo avrebbe dovuto costituire nei confronti di un tale fenomeno, quale baluardo costituzionale predisposto a contenere se non addirittura a soffocare sul nascere qualsiasi squilibrio tra pubblica spesa ed entrata e quindi qualsiasi *deficit* finanziario cronico e in aumento.

Poiché questo punto di vista è ancora corrente, non risulta ozioso ricordare che esiste tutta una viva e valida corrente dottrinaria la quale ha sostenuto (e si può ben dire ha dimostrato) come l'equilibrio salvaguardato dall'articolo 81 ed in specie dal suo ultimo comma non è quello del pareggio finanziario di un bilancio consolidato dello Stato, ma esclusivamente quel più concreto e delimitato « pareggio » delle previsioni annuali di spesa e di entrata quale risulta approvato dal Parlamento con il suo voto « sui bilanci ». Quindi la tutela è rivolta non necessariamente all'equilibrio, ma ad evitare il possibile ulteriore scompenso tra spese ed entrate in un certo esercizio e quindi l'eventuale disavanzo galoppante per quanto concerne esercizi futuri.

Ma non si tratta solo di autorevoli correnti dottrinarie. La stessa pratica legislativa di questi 10-15 anni ed in particolare le iniziative legislative promosse dai Governi nell'ultimo quinquennio hanno confermato tale più ampia interpretazione dell'articolo 81 e hanno pertanto scavalcato l'ostacolo della copertura rinviando quote sempre crescenti di spesa agli esercizi futuri o addirittura rinviando del tutto l'inizio della spesa al di là dell'esercizio in corso.

La stessa Commissione Paratore non ha potuto escludere la legittimità di una tale pratica e semplicemente ha raccomandato il massimo di responsabilità e di cautela nel procedere su tale strada.

Per intanto il risultato è: *a*) il constatato gonfiamento della spesa; *b*) la progressiva rigidità dei bilanci che sempre più e in sempre più larga misura risultano ipotecati da leggi di spesa pregresse; *c*) la rottura di fatto dell'ambito annuale nella previsione di spesa e il conseguente sconfinamento in una previsione pluriennale non contenuta entro un quadro previsionale organico e unitario (non sarebbe difficile mettere insieme un assortimento di esempi di tutte le specie e di tutte le dimensioni).

Ma il semplice fatto di avere rotto nella pratica per esigenze incalzanti e convergenti, nonostante la resistenza di schemi mentali e di principî tradizionali, l'avere rotto l'ambito dell'esercizio annuale e della relativa previsione di spesa non significa di per sé di avere attinto una dimensione temporale e una prospettiva previsionale più ampia: significa soltanto avere debordato da certi limiti giuridici, avere scavalcato un impedimento materiale posto dall'attuale quadro istituzionale entro il quale viene amministrata la spesa pubblica in Italia. Le molte previsioni di spesa pluriennali, la molteplicità dei « piani » di intervento dello Stato nell'economia (strutture, infrastrutture, gestioni dirette, e così via) non significano ancora un quadro previsionale e una prospettiva di interventi e di azione organica ed unitaria, non significano un programma.

Molto spesso si deve lamentare non solo l'assenza di un programma entro il quale coordinare ed unificare la molteplicità di prospettive di interventi di piani non sempre tutti fra loro convergenti o comunque coordinati e integrati, molto spesso si deve lamentare anche la mancanza, la insufficienza di una preliminare e più modesta opera di coordinamento politico legislativo, quale pure non solo risulterebbe indispensabile ma ci si potrebbe altresì attendere per opera di organi in teoria a ciò qualificati e comunque già esistenti e operanti.

Eppure a tale bisogna non risulta di fatto adeguato né lo strumento tradizionale, quale la Presidenza del Consiglio con il Consiglio dei Ministri, né gli strumenti relativamente «nuovi», quali il Ministero del bilancio, che pure a ciò sembrerebbero espressamente istituiti.

Si tralasci la Presidenza del Consiglio il cui nuovo ordinamento è oggetto di iniziative legislative ormai annose, ma non ancora disincagliate da un loro lungo e contrastato *iter*.

Il Consiglio dei Ministri rileva non poche difficoltà ad essere esso stesso promotore di un coordinamento e di una prospettiva unitaria e organica dell'azione dello Stato, specie per quanto più strettamente attiene alla gestione della pubblica entrata: e si capisce, poiché è organo tanto collegiale quanto politico dove è più pensabile una discussione su di un indirizzo o una prospettiva elaborata e quindi sottoposta ad esame e discussione in quella sede, anziché organo capace di elaborare ed unificare direttamente una prospettiva e un programma.

Quello che dovrebbe essere l'organo *ad hoc*, se non già di una programmazione, almeno di un efficiente e vigoroso coordinamento, sarebbe certo il Ministero del bilancio. Ma questo – è noto – nonostante abbia avuto affidato sin dal suo nascere dalla legge un tale compito, non ha alcuna strumentazione per adempierlo, sicché è il Ministero della buona volontà, di eventuali buoni consigli, ma non certo l'organo che riesce ad imporre un coordinamento e tanto meno una prospettiva di azione unitaria e integrata fra i singoli Ministeri.

6. — La Commissione bilancio

I vari nodi non sciolti di un insufficiente o inefficiente coordinamento, di un'assente prospettiva, di un quadro unitario della spesa non delineata, di una incerta e contradditoria interpretazione ed applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, arrivano tutti al pettine della Commissione Bilancio della Camera, che ne è in un certo senso la vittima, perché chiamata comunque dal Regolamento stesso della Camera a pronunciarsi ed a deliberare entro termini di tempo brevi e perentori. Anzi, si potrebbe asserire che quell'organo di coordi-

namento, quel punto di vista unitario ed unificatore che sin qui difetta all'esecutivo è invece predisposto ed investito di adeguata responsabilità in seno al Parlamento, grazie al meccanismo dell'ampia competenza riconosciuta alla Commissione Bilancio per quanto concerne « le conseguenze finanziarie » implicate da ogni iniziativa legislativa, ed al carattere particolarmente vincolante dei pareri da questa espressi in base al disposto degli articoli 31 e 40 del Regolamento della Camera.

Situazione paradossale quella nella quale viene a trovarsi la Commissione Bilancio della Camera, investita di tanta responsabilità, di un tanto penetrante esame su ciascuna iniziativa legislativa, eppure affatto disarmata (non solo per la sua strumentazione, ma altresì per la deficiente strumentazione del suo naturale interlocutore governativo, il Ministro del bilancio) non solo a elaborare e svolgere un'unitaria e organica politica economica ovvero a controllarne la esecuzione da parte del Governo, ma altresì disarmata anche per un più semplice e modesto compito di misurazione contabile delle conseguenze finanziarie implicate da ciascuna delle centinaia e delle migliaia di iniziative legislative sottoposte ogni anno al di lei esame.

Disarmata anche a codesta più modesta impresa di mero controllo contabile, non solo perché gli organi del controllo contabile a disposizione dell'esecutivo (Ragioneria Generale dello Stato) non fanno capo al Ministero del bilancio, ma anche per un difetto tradizionale e comunque ormai consolidato di rapporti diretti tra Parlamento e l'organo di controllo contabile tradizionale che opera nel quadro istituzionale del nostro paese: la Corte dei conti.

Il problema è grave ed ha molti aspetti. In primo luogo esiste una questione di principio, per la quale la Corte dei conti è tradizionalmente e istituzionalmente la *longa manus* del Parlamento, il suo specifico strumento per controllare la gestione della spesa pubblica. Ma la questione di principio diventa esigenza pratica vivissima nel momento in cui si chiede ad una Commissione parlamentare di controllare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, di riscontrare ed attestare la rispondenza tra certe determinate nuove o maggiori spese e la relativa indicazione di copertura, la quale assai spesso fa riferimento alla gestione in corso, a residue disponibilità su capitoli determinati di tale gestione: una tale funzione non può essere assolta se non istituendo un più diretto e quotidiano rapporto fra controllo della Corte dei conti e Parlamento (Commissione Bilancio della Camera, Commissione Finanze e tesoro del Senato) (*a*).

7. — L'INIZIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARE

Ma esiste un altro punto di vista almeno altrettanto importante, perché a mezzo di un rapporto più diretto con la Corte dei conti ed eventualmente anche con altri strumenti, il Parlamento possa seguire più da vicino e con cadenza quotidiana la gestione della pubblica spesa e l'andamento delle entrate pubbliche: si tratta di assicurare di fatto il pieno diritto di cittadinanza all'istituto dell'iniziativa parlamentare (sancito senza equivoci dal nostro sistema costituzionale), consentendo anche all'iniziativa parlamentare di poter correttamente ottemperare alla prescrizione dell'articolo 81 della Costituzione per quanto concerne la indicazione di copertura delle nuove maggiori spese implicate da proposte di legge.

È quotidiano travaglio, si potrebbe dire mortificazione di tutti i giorni della Commissione Bilancio, il constatare la pratica contraddittorietà tra iniziativa legislativa parlamentare, da una parte e il rispetto del sistema imposto dall'articolo 81 della Costituzione, dall'altra, almeno nell'ambito dell'interpretazione e della pratica sin qui instaurata.

L'iniziativa legislativa parlamentare è attualmente posta nell'alternativa di rinviare la spesa a carico degli esercizi a venire (gonfiando in tal modo il disavanzo), o di celarla (giocando a rimpiattino con la Commissione Bilancio), o di evocare per la copertura delle vere e proprie imposte di scopo, ovvero ottenere eccezionalmente da questo o quel Ministero qualche riduzione di capitoli ovvero qualche altrettanto eccezionale iscrizione di poste « parlamentari » nel fondo globale.

Si tratta naturalmente di problemi che non possono avere facile soluzione, ma non è dubbio che occorre uscire dalle attuali difficoltà, non è dubbio che alla Commissione Bilancio non può confarsi un atteggiamento pressoché automaticamente nega-

---

(*a*) Ringrazio a questo proposito il segretario della Commissione Bilancio, per le preziose indicazioni ed esperienze di lavoro comunicatemi, e con l'occasione esprimo a nome della Commissione tutta la urgente necessità di incrementare tutti i mezzi e le collaborazioni indispensabili alla segreteria della Commissione per fronteggiare i suoi sempre più rilevanti e numerosi compiti.

tivo nei confronti dell'iniziativa parlamentare, e pressocché automaticamente di consenso nei confronti dell'iniziativa legislativa del Governo, e ciò per il semplice fatto che non può attingere direttamente a strumenti di conoscenza e di controllo cui dovrebbe invece potere sempre e tempestivamente attingere. Si pone pertanto il problema non solo di un interlocutore governativo attrezzato di tutte le necessarie strumentazioni (in primo luogo la Ragioneria Generale dello Stato), ma anche di consentire al Parlamento (Commissione Bilancio) di collaborare più attivamente alle scelte di politica economica di carattere generale ovvero di portata più specifica e limitata. E non si tratta solo – come si è detto – delle grandi scelte di politica economica, dei piani di settore o degli interventi di maggiore portata. Si tratta anche di consentire il dibattito e l'assenso o il diniego consapevole e documentato sulla più modesta proposta di legge, sul suo costo, sulle possibilità effettive di copertura, sul complesso delle sue sia pure modeste « conseguenze finanziarie ».

Si tratta in definitiva di assicurare, attraverso la strumentazione richiesta per la Commissione Bilancio, a ciascun membro del Parlamento una concreta e tempestiva conoscenza delle entrate disponibili, delle residue disponibilità su questo o quel capitolo di questo o quello stato di previsione della spesa, per prospettare eventuali riduzioni a compenso di nuove o maggiori entrate: esigenze di questa natura sollevano non solo problemi di rapporti con la Corte dei conti o con la Ragioneria Generale dello Stato, ma più complessi e delicati rapporti tra Governo e Parlamento. Sembra che questo ramo del Parlamento con la Costituzione della Commissione Bilancio abbia indicato una strada appropriata ed efficiente per affrontare questo insieme di problemi e per rinvenire adeguate soluzioni simili a quella che nel lontano passato vedeva la Giunta generale del Bilancio, organo del Parlamento, primo ed efficace collaboratore del Governo in materia di gestione del pubblico erario.

Ampia eco dei problemi qui posti si rintraccia nella esposizione finanziaria svolta dal Ministro del bilancio Pella al Senato il mese scorso. Anzi è risultato interessante l'annuncio di un disegno di legge in via di elaborazione da parte del Governo per dare seguito ad alcune delle indicazioni scaturite dalla relazione della Commissione Paratore circa la interpretazione e l'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione; potrebbe risultare interessante al riguardo qualche ulteriore delucidazione: si tratterà di un disegno di legge a carattere costituzionale che modifichi o restringa alcuni degli istituti al riguardo sanciti dalla nostra Costituzione (sistema dell'articolo 81, iniziativa legislativa parlamentare) ?

Se non si tratterà di una norma rivestita di un tale massimo grado di efficacia si potrebbe temere che eventuali limiti o remore previste possano risultare di fatto derogate nella legislazione corrente e comunque non si potrebbe in nessun modo pensare di imporre una interpretazione restrittiva dell'articolo 81 della Costituzione, né tanto meno limitare l'istituto dell'iniziativa parlamentare. Poiché comunque il provvedimento annunciato sembra sopratutto inteso a contenere il progressivo gonfiamento della spesa imponendo l'obbligo di una indicazione di copertura per almeno tre esercizi successivi a quello di entrata in vigore della legge, sarà bene ricordare che l'esperienza ha dimostrato come lo « sbarramento » della copertura non riesce mai a risultare rigido, poiché le forme della spesa sono infinite ed inarrestabili ed ogni remora o precetto al riguardo facilmente eluso con gli aggiramenti più tortuosi e le varianti le più impensate (movimento capitali, dilazione nel recupero crediti; anticipazioni di tipo vario a carico dello Stato; agevolazioni fiscali più o meno connesse con previsto incremento di redditi e di imponibile a titolo compensativo, ecc.).

VERSO LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Una premessa: richiamo ad alcune questioni concettuali

Tra i molteplici « motivi » o « problemi » che impongono nel nostro Paese la programmazione dello Stato democratico – non avendo alcuna ambizione di essere completi – indichiamo, per brevi linee:

1°) Un primo « motivo » che deriva dalla teoria del Keynes e dai contributi del suo seguace e ardente sostenitore Beveridge. Costoro, riferendosi alla politica del pieno impiego e impostando le loro premesse sulla teoria del moltiplicatore del Kahn, sostengono in ultima analisi che per uno che lavora lavorano altri mentre per uno che cessa di lavorare cessano di lavorare altri, giungendo perfino ad affermare di « esser meglio occupare della gente a scavar buche ed a ricolmarle che non occuparle affatto ».

Gli economisti keynesiani considerano la nuova e maggiore quota di denaro (salario) percepita dall'operaio occupato rispetto al disoccupato, necessariamente provocatrice di domanda di altri beni e servizi. I nuovi occupati, a loro volta, con il maggiore reddito provocheranno per lo stesso processo economico altra occupazione, e così di seguito... costituendo una catena di atti con molteplici effetti. Essi ritengono peraltro che la spesa dello Stato debba proporzionarsi all'occupazione e che una diminuzione della spesa provochi una diminuzione della occupazione. Né giudicano che la maggiore spesa dello Stato impedisca quella della iniziativa privata, ma anzi – essi aggiungono – i piani di investimenti pubblici diretti alla piena occupazione, porterebbero a stimolare anche quelli privati (*a*).

Non possiamo soffermarci in questa sede ad esaminare le più recenti elaborazioni della teoria del moltiplicatore, ed in particolare quelle sul « tempo » necessario perché il fenomeno si svolga, o ancora sul principio dell'acceleratore, per quegli altri effetti che derivano da un incremento nella spesa di beni di consumo verso la domanda di beni strumentali (investimenti « indotti »), ma possiamo pur concludere, in linea generale, che il pensiero economico con la teoria del pieno impiego afferma la possibilità di considerare l'iniziativa privata capace di utilizzare totalmente la manodopera disponibile, mentre un oculato intervento dello Stato porterebbe a risultati favorevoli. Ciò, pur non volendo trascurare che i prevedibili effetti occupazionali dell'automazione ripropongono in termini nuovi lo stesso problema, richiamando un'ulteriore analisi.

(*a*) In questo caso appare interessante il pensiero del Saraceno. « Non deve stupire che i piani di sviluppo ora in esame siano tanto differenti da quelli dei Paesi di tipo collettivista, come è naturale, ma anche dai programmi ispirati al pensiero keynesiano, ispirati cioè a un pensiero simile a quello che sta all'origine dei piani di sviluppo. Ambedue questi tipi di politiche partono invero dal presupposto che l'iniziativa privata non è in grado di dare un pieno impiego alle risorse disponibili, senonché mentre i piani di sviluppo sono ispirati alla necessità di intensificare e talvolta addirittura di promuovere un processo di accumulazione del capitale, la politica keynesiana è invece orientata dalla esigenza opposta, più precisamente dalla esigenza di non lasciare ozioso del capitale che si è già formato » cfr. P. SARACENO, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè, Roma 1959.

2°) Un secondo motivo – ci sia consentita la terminologia – viene dal campo *analitico-causale*.

Deriva in particolare dall'analisi del processo di distribuzione dei redditi, dal fatto cioè che studi recenti e meno recenti abbiano portato a ritenere che l'incremento del reddito medio si sviluppi parallelamente all'aumento del grado di disuguaglianza. Vogliamo cioè indicare l'azione di quella importante legge statistica, che, in una fase di sviluppo, rivela il più rapido ritmo di accrescimento dei redditi più alti rispetto a quelli più bassi.

Poiché un più alto grado di concentrazione della ricchezza stimolerebbe un più alto livello degli investimenti, mentre una migliore distribuzione stimolerebbe un più alto livello dei consumi, la componente analitico-causale richiama l'intervento dello Stato almeno per regolare il livello degli investimenti e dei consumi al fine di evitare che il ritmo di incremento del reddito – da auspicare sempre più elevato – non porti in pari tempo ad un peggioramento del processo di distribuzione.

3°) Un terzo motivo, peraltro largamente connesso con quello analitico-causale, deriva dal *progresso tecnologico*, e ancor più dalle prospettive dell'automazione, per gli effetti sempre più notevoli nel processo di concentrazione delle imprese, nella formazione delle aree monopolistiche, e nei confronti dell'occupazione.

Guardando il futuro, nelle prospettive della nuova rivoluzione industriale, in particolare di quella dell'automazione – tanto più se si vuol giungere a realizzarla nel nostro Paese per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno – appare in modo così evidente l'importanza dell'iniziativa pubblica – e non soltanto per gli alti costi delle cosiddette « officine-robot » di carattere automatico e per le esigenze totalmente « nuove » nella politica di formazione professionale – almeno nella prima fase, proprio per agevolare la partecipazione della libera iniziativa dei privati, ed ancor più per riassorbire le nuove previdibili dimensioni della disoccupazione tecnologica che dilaterebbero ulteriormente i livelli già abbastanza alti imputabili al normale pro-con gresso tecnologico.

4°) Un motivo deriva ancora dalla teoria dello sviluppo economico delle *aree arretrate*, con particolare riguardo all'Italia.

Vogliamo riferirci a quella « potente forza esterna » da ritenere indispensabile, o quasi, per evitare che lo squilibrio esistente tra regioni o tra Stati diversi non tenda ad aggravarsi. Potente forza esterna che diffi-

cilmente potrà trovarsi al di fuori di un intervento dello Stato, con investimenti « propulsivi » e di altro tipo, e con l'impegno di dar vita direttamente ad impianti industriali, non trascurando gli altri incentivi di una politica di sviluppo.

La programmazione degli investimenti dovrebbe essere attuata ricercando la più alta *produttività marginale sociale* (quella indicata dal Kahn), non trascurando di applicare prudenzialmente al particolare caso del Mezzogiorno, con opportune necessarie integrazioni, i recenti tentativi di misura effettuati dal Chenery.

Nel caso delle aree arretrate l'ampliamento dell'azione dello Stato – ciò sia ben chiaro – non è sostitutivo del libero apporto dell'iniziativa dei privati; non pone, cioè, una scelta alternativa tra l'intervento dello Stato e quello dei privati, ma tende ad utilizzare i fattori « inoperosi » colà esistenti.

5°) Una organica politica della scuola rappresenta il fondamento di ogni progresso ancor più in un momento storico caratterizzato da una accelerata espansione economica e tecnica.

Nella programmazione dello Stato democratico la rinnovata politica scolastica da un lato dovrebbe garantire a tutti i giovani un livello di istruzione adeguato a favorire l'accesso ai gradi alti degli studi aprendo più vasti orizzonti alla capacità di ingegno e alla creatività del nostro popolo e dall'altro dovrebbe dare un più deciso impulso alla ricerca scientifica universitaria negli studi di ingegneria e scienze e alla formazione dei quadri dirigenti tecnici (si confrontino al riguardo i dati assai significativi riferiti in sede di discussione dall'onorevole Pedini).

Ed il problema si accentua sempre più gravemente guardando le prospettive future, per le « nuove » esigenze di formazione professionale, indicative non soltanto di quella istruzione « professionale » nel significato attribuito dai più fino ad oggi, di preparazione cioè ad un « mestiere » qualificato, ma ancor più di preparazione, di educazione generale, comune ed integrale al più alto livello possibile.

Le prospettive tracciate dalla automazione non lasciano ormai alcun dubbio in questo campo, giacché sia per i lavoratori da assorbire nelle nuove dimensioni del progresso tecnologico, sia per quelli – come si suol dire – « liberati » dalle macchine, non esistono che due alternative:

a) la preparazione ad una nuova attività professionale;

b) la preparazione a nuove funzioni più altamente qualificate.

Lo Stato, evidentemente, non potrà più rinunciare nel domani, né in verità dovrebbe rinunciare già nell'oggi, ad un coordinamento organico tra gli effetti provocati dal processo di sviluppo economico e le nuove esigenze di una rinnovata, più aderente e concreta politica scolastica.

6°) Esiste infine un motivo che deriva dall'assoluta necessità di porre il problema dello sviluppo economico, anche nel caso particolare del Mezzogiorno, nel quadro della *collaborazione internazionale.*

Collaborazione da auspicare e perseguire tenacemente rivelandosi pressoché insostituibile non soltanto nel predisporre i fattori determinanti, o quasi, ma anche nel richiamare ed approfondire le esigenze e i rapporti di solidarietà tra i diversi popoli, dai più ai meno fortunati: in realtà lo spazio economico di un paese difficilmente coincide con il suo spazio geografico e politico, il che per le singole nazioni europee appare ormai una prospettiva inderogabile.

Comparando la struttura economica del nostro Paese non dovremmo forse pensare, che nell'ambito della Comunità possa insorgere quell'insidia più o meno palese che deriva da una importante legge statistica? Dal fatto, cioè, che in una fase di sviluppo risulti più rapido il ritmo di accrescimento dei redditi più alti rispetto a redditi più bassi?

L'insidia non apparirebbe ingiustificata se negli organi della Comunità (in particolare nella maggioranza qualificata al Consiglio dei Ministri) una carenza della componente politica rendesse inadeguati gli interventi della Banca Europea di Investimenti nei confronti delle nostre aree meridionali, anche in rapporto alla integrazione dei territori d'oltremare, e se in pari tempo non si promuovesse un'azione organica per l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per la qualificazione professionale.

In ultima analisi, proprio per evitare che nel rapporto tra aree depresse ed aree sviluppate si prospetti il pericolo che esse tendano ad accentuare le rispettive caratteristiche, un Piano di sviluppo opportunamente riveduto in funzione dei problemi di integrazione con il Mercato Comune, ritorna di piena attualità per esigenze primarie e non soltanto competitive.

Le componenti.

Vorremmo ora richiamare in breve le *componenti*, gli *strumenti*, e gli *obiettivi* che riteniamo « essenziali », o quasi, per le possi-

bilità stesse di realizzazione. Ci rendiamo conto di indulgere ad una schematizzazione che in qualche modo forza una evidente interdipendenza dei fenomeni economici e solo così procediamo per semplificare la esposizione.

1. — *Una politica delle fonti energetiche.*

Nel quadro della politica di sviluppo, indicativa del processo di ampliamento dell'azione dello Stato nella economia, appare evidente l'urgenza di una organica politica delle fonti energetiche. Vogliamo riferirci in particolare agli interventi nei settori E. N. I. ed I. R. I.

Nel settore delle fonti energetiche non si può aver dubbi sulla impossibilità di porre sullo stesso piano l'intervento dello Stato e quello dei privati. Ciò non soltanto perché:

a) la legislazione italiana considera le risorse minerarie come beni demaniali;

b) esiste una azienda di Stato per il settore;

c) si rivela impossibile creare le condizioni per la libera concorrenza, giacché il cartello internazionale dominerebbe in ogni caso incontrastato.

Ma ancor più guardando la importanza del settore nei confronti del processo di sviluppo economico del Paese, perché potrebbe verificarsi:

a) un ulteriore accentuarsi ed estendersi della tendenza già in atto in altri settori industriali nei quali non si tende a *produrre di più, ma alla riduzione dei costi fino al limite* optimum *dei profitti, lasciando inalterati o in aumento i prezzi;*

b) il pericolo così evidente che si stimoli, quindi, ancor più la dilatazione di quegli interessi (aree monopolistiche) in contrasto con i fini di una politica di sviluppo del Paese;

c) un grave squilibrio nel processo di ampliamento della azione dello Stato nell'economia con la rinuncia al controllo di uno dei più importanti e delicati settori che giustificano in ogni caso il suo intervento.

Né, d'altra parte, potrà obiettarsi che l'approvazione della legge sugli idrocarburi voglia eliminare il contributo della libera iniziativa dei privati, giacché i limiti posti all'azione di questi ultimi possono essere considerati quasi di carattere « morale », ostacolando eventuali « collegamenti » che portino ad aree monopolistiche, ma non escludendo quell'apporto.

Tuttavia, nel settore delle fonti energetiche permangono ancor oggi insoluti alcuni problemi di fondo. In particolare richiamiamo:

a) la necessità che una politica organica dello Stato nel settore degli idrocarburi si estenda al più ampio campo delle fonti energetiche (energia elettrica ed atomica);

b) ancora, la necessità che l'intervento pubblico nel settore delle fonti energetiche non sia disgiunto dal più vasto e complesso problema dell'indirizzo e del controllo di tutte le partecipazioni economiche dello Stato.

2. — *Una politica delle partecipazioni statali.*

In termini quasi analoghi per alcuni settori, possiamo riferirci agli interventi I. R. I. e di altri enti di gestione.

Il riordinamento degli enti di gestione appare indilazionabile per i seguenti aspetti:

a) la determinazione dell'attività e dei fini;

b) la determinazione della politica economica da perseguire;

c) la determinazione di una rinnovata struttura.

In ultima analisi, guardando la insostituibile funzione degli investimenti pubblici nel settore industriale, la riorganizzazione delle partecipazioni statali dovrà portare alla creazione di strumenti organici d'intervento e di controllo, promuovendo l'adozione di statuti unitari per i veri enti di gestione.

Nel quadro delle direttive politiche generali l'azione degli enti di gestione dovrebbe tendere:

a) ad impedire la concentrazione di strutture produttive che accentuino il grado di controllo del mercato da parte di gruppi monopolistici od oligopolistici;

b) ad accelerare lo sviluppo industriale del Paese e del Mezzogiorno in particolare;

c) a programmare la preparazione delle forze di lavoro con opportune intese con le rappresentanze sindacali dei lavoratori;

d) ad avviare razionali sviluppi della contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro, tali da giungere ad introdurre, dentro il sistema contrattuale generale e nell'assoluto rispetto della logica delle relazioni industriali, corretti rapporti di lavoro nelle aziende;

e) riconoscere ed attuare il principio della partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori agli organi direttivi degli enti di gestione.

3. — *Una politica per il Mezzogiorno.*

La seconda Relazione Pastore ha riconosciuto chiaramente che non è possibile giungere a nessun coordinamento tra interventi ordinari e straordinari, ivi compresi gli investimenti delle aziende a partecipazione statale, se non si perviene alla definizione degli obiettivi comuni, il che è possibile solo attraverso un programma organico.

La stessa Relazione indica le scelte fondamentali cui deve ispirarsi il programma; e giunge fino ad esaminare gli aspetti istituzionali ed organizzativi dell'azione pubblica nel Sud.

Sostanzialmente la Relazione sostiene che non è possibile, mettere in moto un autonomo meccanismo di sviluppo, se non si creano dei poli di crescita integrati agricolo-industriali, capaci di costituire i centri di diffusione dello sviluppo e favorire il riassetto delle strutture produttive delle zone povere.

È questa una scelta che poggia su inequivoci dati di esperienza e tiene conto delle modificazioni intervenute in questi ultimi anni. In tali zone l'intervento deve essere globale ed integrato: una modificazione radicale delle strutture produttive non può non comportare un'azione che investa tutti i fattori dell'arretratezza da quelli economico-finanziari a quelli sociali. È evidente che in tali poli di sviluppo l'intervento deve avere carattere straordinario non solo nei suoi aspetti quantitativi ma in quelli qualitativi, per cui gli strumenti e le forme di intervento a livello centrale e a livello periferico devono rispondere ad una logica unitaria. Fino ad oggi si sono lasciati operare organismi nuovi, attraverso una strumentazione legislativa e organizzativa gloriosamente vetusta.

Il ruolo determinante nell'attivazione di un processo di sviluppo viene assegnato all'industria, e a quella pubblica in primo luogo. Non si giudica negativamente lo strumento dell'incentivazione, ma esso da solo è insufficiente, se non integrato in una precisa scelta prioritaria di settore e di territorio, e se lo Stato non provvede a spostare verso il Sud il baricentro dell'industria di base.

L'attivazione di efficienti poli di sviluppo va accompagnata da un intervento di sistemazione al fine di favorire l'esodo verso zone contigue di sviluppo e consentire una più economica e razionale utilizzazione delle risorse ivi esistenti. Tali interventi devono essere territorialmente e temporalmente integrati con gli investimenti nei poli di sviluppo, con l'incentivazione ai privati nel quadro di un programma: ecco le motivazioni che consigliano e sollecitano al Comitato dei Ministri la redazione dell'annunciato piano.

Le indicazioni fornite dalla Relazione possono essere accolte, nella misura in cui vi sia un unitario sforzo di tutta l'amministrazione pubblica e dei privati. Ma attenzione particolare va data alla strumentazione, e agli organismi esecutivi. Il Comitato dei Ministri deve essere posto in condizioni di esercitare i suoi poteri di coordinamento e le amministrazioni ordinarie devono muoversi rispettando le funzioni di indirizzo e l'unitaria responsabilità politica del Comitato (*a*).

4. — *Una politica di sviluppo dell'agricoltura.*

Nel settore agricolo si rivela urgente una rettifica di fondo degli indirizzi di politica economica e sociale.

Accanto a zone di anacronistica concentrazione di grandi proprietà esiste un gran numero di aziende di dimensioni insufficienti, scarsamente meccanizzate e non attrezzate per le nuove necessità della produzione e del mercato. Tale situazione strutturale impedisce la piena valorizzazione delle capacità imprenditoriali della gente dei campi e rende ancor più difficile uno sviluppo delle condizioni di vita delle campagne.

Per superare o attenuare la crisi in cui si dibatte l'agricoltura italiana, che peraltro si estende alla gran parte delle agricolture del mondo contemporaneo, le indicazioni per una politica di sviluppo riguardano sia le dimensioni dell'impresa in sé e per sé, sia il suo inserimento nel mercato, sia gli strumenti dell'intervento pubblico.

(*a*) A questo punto mi preme chiarire che le risorse finanziarie non trascurabili investite in questi anni (sotto varia forma) dall'Italia per contribuire al sollevamento dei paesi sottosviluppati che si affacciano sul bacino del Mediterraneo non si possono considerare sottratte allo sviluppo della nostra più tipica area depressa, il Mezzogiorno. Infatti mirano a creare intorno al Mezzogiorno dei meccanismi economici di sviluppo che in prospettiva potranno assicurare uno sbocco allo stesso sviluppo industriale del Sud.

I dati più significativi delle risorse finanziarie fornite dal nostro paese alle aree sottosviluppate esterne sono i seguenti: in complesso nell'ultimo quadriennio 270 milioni di dollari, di cui 17 milioni di prestiti pubblici a medio e lungo termine, 87 milioni di prestiti e investimenti privati a medio e lungo termine, 164 milioni di credito all'esportazione per forniture speciali.

Per quanto concerne le dimensioni della impresa in sé e per sé si dovrà favorire con provvedimenti specifici sia la espansione della proprietà contadina facendo sempre più coincidere la proprietà con il lavoro e con la responsabilità produttiva diretta, sia l'evoluzione in atto verso l'accrescimento delle dimensioni dell'unità culturale nell'ambito della programmazione per zone omogenee.

Per realizzare l'evoluzione delle imprese verso forme, dimensioni e indirizzi idonei a fronteggiare il mercato occorre dar vita ad una *riforma funzionale e strutturale del credito agrario* e a tale scopo sembrano convicenti le linee tracciate nella proposta elaborata dal professore Dell'Amore.

L'azione di rafforzamento della posizione dell'impresa agricola sul mercato dovrà tendere a modificare le cause esterne (politica del commercio con l'estero e politica fiscale) e quelle interne (necessaria elasticità di adattamento alle esigenze del mercato, sia dal punto di vista concorrenziale che da quello delle preferenze dei consumatori).

Per una politica di sviluppo dell'agricoltura la modifica del quadro istituzionale può realizzarsi:

a) con la programmazione dello sviluppo generale ed agricolo;

b) con la riforma dell'Amministrazione centrale e periferica ed in particolare con l'aggiornamento dei quadri direttivi circa i fini ed i contenuti della politica di sviluppo;

c) con la introduzione di organismi collegati con l'Amministrazione dell'agricoltura con compiti di sperimentazione, di ricostruzione, istruzione, divulgazione e assistenza tecnica;

d) con la riforma dei consorzi di bonifica;

e) con il completamento e la valorizzazione della riforma agraria;

f) con l'adeguamento ed il completamento della previdenza sociale.

5. — *Una politica antimonopolistica.*

La lotta ai monopoli, gli interventi, cioè, nei confronti dell'ingiusto processo di concentrazione della ricchezza – provocato da quelle particolari posizioni di « privilegio » che i collegamenti tra le imprese tendono a creare o a conservare – devono ritenersi una delle componenti più significative perché il programma di sviluppo si realizzi.

Si dovrebbe tendere in ultima analisi a perfezionare lo « schema » previsto dalla mozione approvata dal Parlamento con un finalismo ancor più ampio, che integri il significativo sforzo verso la piena occupazione con quello per il superamento del nostro sistema economico (*a*); ciò al fine di correggere o attenuare la disfunzione nei canali di distribuzione del reddito.

Qui camminiamo in un campo delicatissimo.

Tanto più delicato giacché in esso, pur non mancando in Italia alcuni studi teorici, risultano quasi insignificanti o parziali i tentativi effettuati per misurarne l'ampiezza (delle aree – diciamo così – di privilegio) nei vari settori di attività economica.

La Commissione economica del Ministero per la Costituente, presieduta dal professore De Maria, promuovendo alla fine del 1945 una particolare indagine per determinare la concentrazione del capitale finanziario nelle società per azioni, ha dovuto infatti superare notevoli difficoltà metodologiche sopratutto per la scarsità dei dati statistici disponibili.

Andremmo troppo in là dal nostro compito se dovessimo soffermarci ad esaminare le risultanze di quella indagine, per altro non più recente, e forse scarsamente indicativa della situazione attuale, ma non vogliamo trascurare la indispensabile pr messa che deriva dalla conoscenza della reale ampiezza di simili « aree » per ogni eventuale azione in questo campo.

Potremmo quindi delineare due « tempi » nel promuovere una nuova politica verso i monopoli:

1°) il primo tendente ad una indagine analitica e ufficiale, auspicabilmente promossa ed eseguita dalla Commissione parlamentare, per giungere a determinare l'entità del fenomeno nel Paese, nei vari settori di attività economica;

(*a*) Resta ancora attuale quanto scriveva Pio XI nella *Quadragesimo Anno:* « In primo luogo quello che ferisce gli occhi è che ai nostri tempi non si ha solo concentrazioni di ricchezza, ma l'accumularsi altresì di una potenza economica, di una dispotica patronanza della economia in mano di pochi, e questi sovente neppure proprietario... Questo potere diviene più che mai dispotico in quelli che, tenendo in pugno il denaro, la fanno da padroni, dominano il credito e padroneggiano i prestiti, onde sono in qualche modo i distributori del sangue stesso di cui vive l'organismo e hanno in mano l'anima dell'economia, sicché nessuno contro la loro volontà potrebbe neppure respirare ».

2°) ed il secondo nel predisporre quegli strumenti legislativi:

a) che non giungano soltanto a misure per colpire coloro che provocano « aumenti ingiustificati nei prezzi » con una difficile e incerta procedura per l'applicazione;

b) o ad altre misure parziali, quali la politica fiscale, o quella più generale del controllo dei prezzi, o quella doganale, da ritenersi di difficile attuazione, e del tutto inadeguata nei confronti di un problema così complesso;

c) ma prospettino sempre più la possibilità di superamento del fenomeno nel quadro della politica di sviluppo prevista dalla programmazione economica ed in particolare avviando il processo di ampliamento delle partecipazioni economiche dello Stato verso la nazionalizzazione di quei settori « di base » nei quali risultano preminenti i fini collettivi e pubblicistici: le fonti energetiche (energia elettrica, atomica e idrocarburi), richiamano ad evidenza il nostro pensiero.

6. — *La riforma dell'impresa.*

Vogliamo indicare l'importanza di questa componente, nel quadro del processo di sviluppo, richiamando tre aspetti:

a) la necessità di avviare i rapporti dei lavoratori nella impresa verso una effettiva presenza e verso la partecipazione responsabile e determinante alla gestione: a tale fine, quali indici significativi della situazione attuale potranno essere utilizzate le risultanze delle indagini della Commissione Parlamentare sulle condizioni dei lavoratori;

b) la necessità di adeguare l'andamento dei salari reali al ritmo di incremento della produttività oraria: per una gran parte delle aziende gli incrementi di quest'ultima risultano, infatti, elevatissimi rispetto agli aumenti dei salari in termini reali;

c) la necessità di prepararsi prudenzialmente alle prospettive dell'automazione.

La teoria tradizionale, pur integrata dai più recenti contributi di tipo schumpeteriano (richiamanti il dinamismo imprenditoriale quale fattore significativo del progresso economico), difficilmente può rappresentare la struttura e la dinamica dell'impresa moderna. Le difficoltà si rivelano ancor più evidenti se applichiamo simili schemi concettuali alla particolare struttura del nostro Paese e con riferimento al caso del Mezzogiorno.

La realtà dell'oggi richiama infatti sempre più la necessità di esaminare distintamente:

a) le imprese nelle quali è difficile la identificazione del contributo « personale » delll'imprenditore (prevalentemente quelle a grandi dimensioni); e

b) le imprese nelle quali permane determinante la volontà dell'imprenditore.

Ma, ancor più, guardando la posizione delle singole unità produttive nei confronti del mercato, non dovremmo trascurare le caratteristiche differenziali delle imprese che operano prevalentemente o quasi, in regime di monopolio, rispetto a quelle che operano invece in altre forme di mercato, giungendo infine a quelle imprese che richiamano tipicamente l'intervento dello Stato ed in particolare le partecipazioni economiche (aziende I. R. I. ed E. N. I. prevalentemente).

Un'azione per promuovere la riforma dell'impresa, verso la « democrazia aziendale » non dovrebbe trascurare simili caratteristiche differenziali, che operano all'interno o all'esterno delle singole unità produttive determinando notevoli effetti.

Il nostro esame potrebbe ulteriormente estendersi per indicare quelle particolari condizioni di inferiorità e di declino in cui operano alcune imprese industriali (ed artigianali) nel Mezzogiorno di fronte al processo di concentrazione della produzione in alcune grandi industrie di altre regioni.

Concludendo, vogliamo richiamare alcuni principî ai quali non può non ispirarsi una azione per promuovere un miglioramento dei contenuti economici della democrazia aziendale:

a) tendere da un lato ad una riforma dell'impresa operando prevalentemente all'interno della medesima (interventi di microeconomia) in quei casi e settori tipicamente rappresentativi ancor oggi di una particolare funzione (di dinamismo e stimolo) dell'iniziativa privata, senza alcun ostacolo al progresso economico e sociale, e

b) promuovere dall'altro, in pari tempo una politica economica organica di sviluppo, sul controllo o quasi dei settori « strategici » e di quelli operanti in particolari condizioni di mercato, o in particolari aree del Paese;

c) approfondire infine la possibilità di una particolare forma di collaborazione tra lavoratori ed imprenditori nelle aziende con partecipazione statale.

In una visione ancor più ampia, per promuovere il progresso economico nel nostro Paese, dobbiamo tendere ad una estensione

del concetto di « democrazia aziendale » e riferirci cioè non soltanto alle forze di lavoro attualmente occupate, ma anche a quelle totalmente o parzialmente disponibili, per le quali le possibilità di trovare un'occupazione stabile in alcuni settori, e ancor più nelle aree arretrate del Paese, richiamano programmi più organici di sviluppo economico.

7. — *La riforma fiscale.*

La riforma Vanoni, con la quale si introduce l'obbligo della dichiarazione annuale dei redditi anche per i contribuenti diversi dalle società e dagli Enti, ha richiamato necessariamente nuovi strumenti legislativi sia per il controllo delle dichiarazioni, sia per la determinazione di precise sanzioni a carico del contribuente insincero.

Altri progetti di legge dovrebbero tendere proprio a colmare quelle lacune derivanti dal progetto Vanoni, e sono validi quasi come conseguenza logica di questo ultimo. In particolare:

a) per le opportune sanzioni contro gli evasori;

b) per alcune norme valide a rendere possibile, o quasi, il controllo delle dichiarazioni;

c) per altre che tendono a precisare la nozione del reddito fiscale e il momento della tassazione.

Ma non può dirsi consapevolmente che con l'approvazione del progetto Tremelloni si sia giunti ad un riordinamento organico del nostro sistema tributario. Un'interessante esemplificazione di lacune esistenti nel nostro sistema tributario può essere ricavata raffrontando la legislazione tributaria italiana e quella degli altri paesi del Mercato Comune in materia di imposta cedolare sui titoli (*a*).

(*a*) Ritengo utile riferire al riguardo i seguenti dati: *a*) in Svizzera l'imposta cedolare è del 30 per cento; *b*) in Olanda l'imposta cedolare è del 15 per cento ed è in corso di approvazione al Parlamento un provvedimento che l'aumenta al 25 per cento; *c*) nel Lussemburgo l'imposta cedolare è del 15 per cento; *d*) in Germania l'imposta cedolare è stabilita in misura variabile dal 25 al 30 per cento. Da notare che questa imposta non ha impedito un massiccio afflusso di capitali esteri nell'acquisto di titoli azionari tedeschi; *e*) in Belgio l'imposta cedolare è del 30 per cento ed è ridotta al 17 per cento per le società congolesi. Solo l'Italia fra i Paesi del M. E. C. non ha imposta cedolare col risultato.

Gli aspetti più significativi ancora insoluti (totalmente o parzialmente) e sui quali il legislatore dovrà intervenire quanto prima, richiamano:

a) la necessità di realizzare una migliore perequazione e di tendere sempre più a fini di redistribuzione. A tal fine non si dovrebbe esasperare ulteriormente il potere d'acquisto dei consumatori meno abbienti con la tassazione sui generi di largo consumo;

b) il problema della tutela giurisdizionale;

c) la semplificazione e l'efficacia del sistema.

Notevoli le sperequazioni ancora esistenti nei confronti dei redditi dei singoli e delle regioni, mentre permane un elevato grado di insufficienza degli organi del contenzioso tributario e si accentua la crescente confusione per la molteplicità dei tributi, sovrapposti l'uno all'altro, e per gli strumenti inadeguati operanti nel sistema.

I lavoratori, i contribuenti minori sono coloro che prevalentemente sentono l'onere degli arbitrî implicati dall'attuale insufficienza.

8. — *La politica del credito.*

Nel quadro della programmazione economica la politica del credito dovrebbe svolgere sempre più una funzione selettiva e diventare uno degli strumenti della politica di sviluppo, sia per assicurare un proporzionato sviluppo, dei vari settori dell'economia nazionale ed impedire che si determinino strozzature, sia per accelerare o ritardare gli impulsi in relazione alle condizioni della bilancia dei pagamenti.

Nel quadro dello sviluppo proporzionato dei vari settori economici si richiama l'urgenza della riforma funzionale e strutturale del credito, sul cui tema lascio la parola ai colleghi relatori sul bilancio del Tesoro.

9. — *Altre componenti.*

Altre componenti di rilievo del processo di sviluppo, che in questa sede indicheremo per brevi linee, devono ritenersi:

1°) il problema della casa, la cui soluzione pur ipotizzata quasi totalmente dalla realizzazione dello schema decennale Vanoni, richiama tuttavia già nell'oggi la necessità di tendere senza indugio all'approvazione di alcuni progetti di legge, tra i quali risultano più urgenti:

a) quello diretto a colpire la speculazione nel mercato delle aree fabbricabili;

b) ed altri diretti ad agevolare le classi più disagiate, le famiglie numerose o quelle unità familiari rappresentate prevalentemente da lavoratori con i redditi più bassi o categorie ancor più misere: pur non trascurando di inserire simili provvedimenti nel quadro più ampio di un organico sistema di sicurezza sociale;

2°) i problemi della previdenza e della sicurezza sociale, sempre più indicativi di una esigenza di rinnovamento dei sistemi attuali, ed in particolare, tenendo presente:

a) la nuova struttura per sesso e per età della popolazione italiana determinata dalla notevole flessione della natalità e del processo di invecchiamento: esaminando i dati dal 1930 al 1953, il numero delle nascite per il terzo figlio e successivi da un livello pari a 100 nel 1930 è disceso a 55,5 nel 1953 (pur essendo aumentato il numero delle donne in condizione di generare per la terza volta); ed in pari tempo, o quasi (dal censimento del 1931 a quello del 1951), il numero di persone dai 65 anni e più dal 7,3 per cento della popolazione totale è passato all'8,1 per cento, mentre le previsioni per il futuro rivelano un progressivo aumento relativo;

b) ciò significa che l'andamento demografico, ed in particolare il processo di invecchiamento (poiché la contrazione nel numero dei giovani trova in gran parte compenso nello spostamento dell'età di avvio al lavoro per le esigenze sempre più pressanti di istruzione e di formazione professionale) porranno nel futuro problemi sempre più gravi di distribuzione e di sicurezza sociale;

c) né, d'altra parte, devono trascurarsi quegli effetti che derivano da una più elevata pressione femminile sul mercato del lavoro, ed in particolare dalla necessità di dover stimolare un alleggerimento con un sistema di assegni familiari (o un salario familiare, comunque si voglia determinare) che possa influire sul fenomeno;

d) per dover giungere, infine, ad un programma organico di sicurezza sociale, nel quale si giustificano gli interventi per la impossibilità sempre più manifesta di poter migliorare il processo di distribuzione e restringere le « aree » di bisogno con il meccanismo di concorrenza.

Gli strumenti.

Abbiamo indicato, in sintesi, quali dovrebbero essere le componenti più significative della programmazione economica che promuova un reale progresso dell'economia italiana.

Un primo interrogativo appare evidente: quali dovrebbero essere gli strumenti « essenziali » per la realizzazione del programma di sviluppo ? Sono adeguati quelli attuali, oppure si rivela necessaria a tal fine una « nuova » organizzazione dello Stato ?

Più che ad una « nuova » organizzazione, nella impossibilità o quasi di predisporla in breve tempo (soprattutto guardando gli aspetti « umani » e « istituzionali ») che questa richiamerebbe, vogliamo tuttavia riferirci ad alcune condizioni perché la « vecchia » organizzazione sia valida per il « nuovo ». Tra le altre, indichiamo:

1°) Al più alto livello di Governo o il Consiglio dei Ministri o un qualificato comitato di ministri quale organo di direzione per gli indirizzi generali unitari della politica di sviluppo sotto la guida del Presidente del Consiglio. Questo organo esprime la *volontà politica* in ordine alle scelte di fondo della programmazione economica.

2°) Nel quadro degli indirizzi generali tracciati dall'organo collegiale comunque diretto dal Presidente del Consiglio, al *Ministro del bilancio* (che potrebbe anche chiamarsi Ministro della programmazione economica), compete la elaborazione delle scelte alternative da presentare allo stesso organo collegiale di cui sopra e quindi il ruolo di promotore e di coordinatore della politica di sviluppo, armonizzando la programmazione e la realizzazione delle iniziative delle singole amministrazioni e di quelle dei comitati interministeriali (ad esempio: Comitato per il Mezzogiorno e Comitato per le partecipazioni statali).

3°) Il Ministero del bilancio preposto in questo quadro alla politica di sviluppo dovrebbe quindi essere riformato e potenziato nella sua struttura, precisando le sue attribuzioni nei confronti degli altri Ministeri e predisponendo *uno strumento istituzionale unitario per attuare la programmazione economica* (*a*).

(*a*) La costituzione di una Commissione di economisti per la elaborazione di uno schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in applicazione di una mozione approvata dal Parlamento può essere accolta ancor più con favore se essa presuppone la creazione di uffici attrezzati per la pianificazione indicativa. A tal fine ci sia consentito citare due esempi relativi alla Francia ed all'Olanda (i dati ci sono stati cortesemente forniti dal professore F. Di Fenizio).

Francia. — L'organizzazione francese si compone di tre parti distinte: un gruppo permanente di

Condizione che richiama anzitutto una superiore efficienza dello Stato nel predisporre gli studi per l'attuazione dei suoi programmi (nei confronti di altri enti), come in realtà oggi non sempre si verifica.

Nel promuovere una più alta efficienza degli studi si dovrebbero potenziare e coordinare in primo luogo i servizi statistici indispensabili alla programmazione economica: in particolare elaborando modelli analitici di contabilità nazionale sempre più completi;

2°) *la partecipazione diretta dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori in ogni fase e spazio di intervento del potere esecutivo.*

Si rivela una condizione essenziale per le possibilità stesse di attuazioni dei singoli programmi nei diversi settori e nelle varie regioni. Questa necessità di collaborazione consapevole e responsabile delle classi lavoratrici al processo di ampliamento della azione statale nell'economia, trova una sua giustificazione non soltanto per i motivi di carattere – diciamo così – sostanziale, ma ancor più guardando le prospettive di una loro concreta partecipazione con il diretto apporto di unità economiche (cooperative, ecc.) da loro stessi guidate.

La collaborazione dei lavoratori e degli imprenditori ad ogni spazio di intervento del potere esecutivo, appare per altro una eccezionale garanzia per la stessa stabilità e continuità del ritmo e degli effetti della programmazione economica in regime democratico.

Gli obiettivi.

Considerando gli effetti provocati dalla politica economica fino ad oggi perseguita e guardando la particolare struttura del nostro Paese, quale si è venuta delineando già con la indicazione delle componenti essenziali di una vigorosa programmazione economica, tre salienti obiettivi della politica di sviluppo si impongono, fermo restando l'obiettivo generale dell'*aumento del reddito nazionale:*

1°) *l'assorbimento delle unità lavorative disponibili e il mantenimento di uno stabile livello dell'occupazione;*

2°) *il miglioramento del processo di distribuzione del reddito tra i diversi fattori della produzione e tra i singoli individui;*

3°) *il superamento degli squilibri territoriali (problema del Mezzogiorno e delle aree depresse del Centro-Nord).*

Potremmo tuttavia chiederci: per raggiungere questi obiettivi non può essere ugualmente, o ancor più, valida una politica meramente produttivistica, o una politica del « caso per caso » ?

Per brevità non indichiamo in questa sede i limiti cui va incontro una mera politica produttivistica nel nostro Paese se non inserita nel quadro di un programma organico di sviluppo, mentre avviandoci ora alla conclusione, non vogliamo tanto soffermarci su quei fattori che, or più or meno, o meglio o peggio, nell'ieri e nell'oggi, hanno

---

lavoro (*Commissariat Général au Plan*); un certo numero di commissioni tecniche che si riuniscono presso il Commissariato, ma i cui membri sono generalmente esterni (*Commissions de Modernisation*); infine, organi di supervisione (*Conseil Supérieur et Comité interministériel*).

Al Commissariato nel 1956 lavoravano stabilmente 88 persone e i collaboratori esterni ammontavano a circa 4.000.

Il Commissariato è diviso in sezioni corrispondenti ai principali settori economici: agricoltura, chimica, edilizia, energia, industria di trasformazione, oltremare, siderurgia, trasporti e comunicazioni. Inoltre, alcune sezioni si occupano di problemi interessanti tutti i settori.

I membri delle 19 *Commissions de Modernisation* (615 nel 1956) appartenevano ai diversi settori economici e all'Amministrazione pubblica. Gli studi e le proposte avanzate da ogni gruppo sullo sviluppo del rispettivo settore e sulle sue condizioni, erano elaborate nel quadro delle previsioni generali di sviluppo dell'economia, tracciate dai servizi del Commissariato, in collaborazione con il Settore studi economici e finanziari del Ministero delle finanze.

Attualmente il Commissariato è accolto in un nuovo Ministero denominato « Ministère des finances, des affaires economiques et du plan ».

Olanda. — Il *Centraal Planning Bureau*, sorto nel 1945 all'Aja, ricevette nel 1947 la sua definitiva base statutaria. Formalmente è alle dipendenze del Ministero per gli affari economici. Incluso il consiglio di direzione, lo *staff* già nel 1956 superava i 90 componenti, di cui la metà circa di provenienza accademica (specialmente economisti). Il bilancio nello stesso anno raggiungeva quasi il milione di fiorini. Il *Bureau* è diviso in tre divisioni scientifiche con l'aggiunta di un consigliere statistico, la libreria e un centro di calcolo.

Le tre divisioni, ulteriormente organizzate in sezioni distinte, sono: problemi strutturali, pianificazione a breve termine e settori industriali. A lato del *Centraal Planning Bureau* opera il *Central Planning Committee* composto di 30 membri, con funzioni consultive.

Non è necessario alcun commento sull'entità di mezzi e persone di cui devono necessariamente disporre centri di ricerca del tipo considerato.

comunque influito e influiscono nel determinare un processo di ampliamento dell'azione dello Stato nell'economia, non eliminando in pari tempo il libero apporto dell'iniziativa dei privati – fattori certamente molteplici e convergenti, con il prevalere degli uni e degli altri a seconda dei vari ritmi e forme di sviluppo economico dei singoli Stati – ma vogliamo richiamare in una breve sintesi alcune ipotesi per la formulazione di un programma di sviluppo economico nel nostro Paese.

URGENZA DI UN PIANO DI SVILUPPO.

Nel quadro degli obiettivi or ora indicati la Commissione insediata dal Ministro del bilancio per la elaborazione di uno schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito dovrebbe predisporre almeno tre schizzi previsivi di fine periodo (decennale e quinquennale):

1°) il primo ricavato da un tentativo di proiezione del bilancio economico nazionale a fine periodo (1961-1970) basandosi sull'ipotesi di una somiglianza del decennio 1960 a quello 1950, cioè sull'ipotesi del *rebus sic stantibus;*

2°) il secondo dalla proiezione del modello precedente integrato da fattori incisivi che influiranno nel correggere alcune linee dello sviluppo del decennio 1950: ad esempio effetti ipotetici (vincolanti o meno) dei programmi pluriennali approvati o in corso di approvazione da parte del Parlamento e dagli effetti dell'integrazione europea;

3°) un terzo schizzo invece che ipotizzi nel decennio 1960 interventi ancor più massicci di carattere strutturale tale da modificare la struttura produttiva settoriale e spaziale, da determinare un più accelerato processo di industrializzazione ed una più spiccata concentrazione delle industrie di base (polarizzate o diffuse) nel Mezzogiorno: programmazione cioè per l'accelerazione del processo di sviluppo.

Al periodo iniziale e finale del piano indicativo, qualunque sia lo « schizzo » previsivo prescelto, si dovrebbe in ogni caso predisporre una rilevazione statistica sulla distribuzione funzionale, territoriale e personale del reddito.

Quello che è irrinunciabile e che dà un significato caratteristico ad un piano di sviluppo del paese sarà in ogni caso:

1°) una visione e strumentazione unitaria;

2°) una precisa indicazione delle scelte di priorità;

3°) l'inserimento ed il coordinamento in esso di piani settoriali e regionali (*a*).

Che cosa può significare una visione e strumentazione unitaria ?

Innanzitutto, la determinazione attraverso un piano della linea di sviluppo che s'intende realizzare e del volume degli investimenti e dei consumi da ripartire a tal fine. *In secondo luogo,* un'efficace azione di orientamento degli investimenti privati. *In terzo luogo* la predisposizione di strumenti adeguati per realizzare quegli investimenti che, programmati dalla politica di sviluppo, non sono poi attuati dall'iniziativa privata (*b*).

IN REGIME DEMOCRATICO

Le prospettive verso la programmazione economica dello Stato, tanto più saranno portatrici di effetti positivi, quanto più il pluralismo ideologico e politico del regime democratico potrà essere di stimolo e di controllo nelle singole fasi operative.

La programmazione dello Stato democratico è ormai imposta dalla realtà (*c*) ed i tentativi per realizzarla organicamente si estendono ormai a tutti i Paesi dell'economia occidentale, dalla Francia all'Olanda, dalla Norvegia all'Inghilterra ed alla Germania, oltre che a quasi tutti i popoli dell'Asia e

---

(*a*) Con ciò vogliamo sottolineare l'opportunità di perseguire unitariamente gli obiettivi comuni e giustificare in pari tempo l'opportunità dei piani regionali quali strumento ad un tempo stesso di determinazione e di realizzazione del piano generale. Come dovrà avvenire, ad esempio, per il piano di rinascita della Sardegna nei confronti di una programmazione nazionale.

(*b*) Cfr. P. Saraceno op. cit., pagina 20.

(*c*) La programmazione economica dovrebbe in realtà portare al piano economico. Sul concetto e sul significato da attribuire al piano economico, gli economisti non sono tuttavia concordi. Taluno parla di piano *indicativo*, altri di piano *parziale* e piano *totale* o *integrale*. Cfr. a tal fine U. PAPI, *Pianificazione economica in regime democratico*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma 1953, pag. 35. L'autore si esprime così: « Errano perciò coloro che o ignorano la pianificazione indicativa; o l'avversano, nella speranza che un giorno dilegui. Illusione. Se la popolazione cresce, con un complesso di interessi sempre più in contrasto, non è possibile prescindere da piani per soddisfare i crescenti bisogni degli individui e dei popoli. Pretendere, come purtroppo si continua a rite-

dell'Estremo Oriente (*a*). Ed essa viene accolta anche da coloro che non rinunciano ad alcune premesse di carattere liberistico.

Potremmo così concludere la nostra realzione, ma pensiamo che qualcuno voglia pur chiedersi: ma non c'è qualche altro fattore che influisce nel miglioramento della realtà economica ?

Abbiamo indicato nella premessa le componenti più significative che influiscono sulla forma di distribuzione dei redditi, che dovrebbero tendere cioè a promuovere un *reale* progresso dell'economia.

Queste componenti sono:

e) la componente politica;

f) la componente sindacale (e del movimento operaio);

g) la componente ideologico-morale.

Le componenti *e*) ed *f*) sono evidenti.

La componente *g*) tanto più tende ad attenuare la variabilità del processo di distribuzione – come dicevamo – quanto più prevalga nella concezione della vita ideale del solidarismo verso i più poveri e quanto più s'innalza il livello morale dei singoli; componente difficilmente misurabile, ma ad essa il concetto di sviluppo economico non può decisamente non richiamarsi.

ISGRÒ *Relatore*.

---

nere, che un giorno la pianificazione abbia a scomparire significa restare su posizioni arretrate almeno di cent'anni. La realtà impone la pianificazione, e l'uomo di studio, come l'uomo di governo, hanno da misurarsi con la realtà ».

Il professore Vito critica però « il cosiddetto piano *indicativo*, che consisterebbe nella segnalazione da parte degli organi pubblici ai privati produttori della convenienza di produrre certe quantità di beni e non quantità maggiori né minori. Non verrebbero però modificati i prezzi di mercato; altrimenti si cadrebbe nel tipo di piano integrale. Questa concezione non è accettabile perché fino a quando gli organi pubblici si limitano ad *indicare* non giungono evidentemente a *pianificare* e percio non si può parlare logicamente di piano. Inoltre, ammesso per un istante che possa chiamarsi pianificazione la indicazione di quantità da produrre, non è esatto che ciò implichi al tempo stesso il proposito di vedere modificati altresì i prezzi », Cfr. F. VITO, *L'economia al servizio dell'uomo*, Vita e pensiero. Milano, 1954, pag. 143.

(*a*) Cfr. bibliografia riportata in allegato n. 2.

ALLEGATO N. 1

ALCUNE RISULTANZE DEL 1960.

LA FORMAZIONE DEL REDDITO.

La persistente influenza negativa nelle condizioni stagionali, caratterizzate da eccessiva piovosità nel periodo autunno-vernino, da tardivi e repentini abbassamenti di temperatura in primavera, e da diffusa siccità nell'estate, ha invece contenuto il volume di non poche produzioni agricole, e in ispecie – come è noto – di quelle cerealicole. Sicché in definitiva, e malgrado gli ulteriori progressi del settore zootecnico, il volume della produzione lorda vendibile è risultato inferiore del 2,6 per cento a quello del 1959. E se anche l'andamento dei prezzi alla produzione, mediamente volto al rialzo, ha in parte ridotto le perdite derivanti agli agricoltori alle minori produzioni, il prodotto netto del settore, risultato pari a 2.723 miliardi di lire, ha segnato ugualmente una contrazione dell'1,1 per cento, anche per effetto delle maggiori spese sostenute in relazione al crescente impiego di mezzi di produzione.

Il consistente incremento del reddito conseguito nel 1960 poggia dunque, essenzialmente, sullo sviluppo delle attività industriali e terziarie; e ove si considerino le produzioni coperte dalle rilevazioni mensili dell'Istituto centrale di statistica, si può del resto rilevare che l'indice generale della produzione industriale ha segnato – nel confronto fra le medie del 1959 e del 1960 – un aumento del 15,3 per cento, e cioè un tasso di variazioni mai raggiunto in alcuno degli anni precedenti. Tale aumento – in particolare – pur sintetizzando, come è naturale, andamenti settoriali differenti, è il risultato di un'espansione produttiva generalizzata, poiché nel 1960 l'intera gamma delle produzioni industriali, con la sola eccezione di pochi settori particolarmente legati alla trasformazione dei prodotti agricoli, ha segnato incrementi di attività consistenti.

Sintomo evidente, dell'elevata congiuntura che ha caratterizzato il periodo, può tuttavia essere considerato il fatto che – sempre nel settore industriale – l'attività è particolarmente aumentata nel settore della produzione dei beni di investimento, nell'ambito del quale le industrie siderurgiche, quelle dei mezzi di trasporto, e le meccaniche, hanno segnato rispettivamente un aumento del 25 per cento, del 21 per cento e del 20 per cento nel volume della produzione. Tali risultati, non possono comunque far passare sotto silenzio l'aumento del 16 per cento registrato dal settore chimico, o quello del 14 per cento registrato dall'industria elettrica, mentre le stesse industrie tessili, caratterizzate da tempo da una tendenza di lungo periodo solo moderatamente evolutiva, hanno segnato un aumento del 10 per cento circa.

Tenuto conto dell'industria delle costruzioni – anch'essa svantaggiata, come tutte le attività all'aperto, dall'andamento climatico, ma che tuttavia ha egualmente registrato un aumento del 5,3 per cento nel prodotto netto – il settore industriale ha conseguito così nel 1960 un prodotto netto pari a 6.474 miliardi, con un aumento dell'11,4 per cento rispetto all'anno precedente.

E un aumento di poco diverso – e cioè pari all'11,7 per cento – ha registrato infine il prodotto netto delle attività terziarie, risultato pari a 4.652 miliardi di lire.

Tenuto conto anche del settore pubblico – né in proposito va dimenticato che il valore dei beni e servizi forniti dalla pubblica Amministrazione è passato, fra il 1959 e il 1960, da 2.695 a 2.931 miliardi di lire, con un aumento dell'8,7 per cento – e delle altre poste che concorrono a formare il reddito nazionale, quest'ultimo è infine. risultato pari, in lire correnti, a 19.010 miliardi, contro 17.477 miliardi nel 1959. In termini monetari, l'aumento fra i due anni risulta dunque pari all'8,8 per cento ,e cioè di soli due punti superiore a quello, già ricordato, in termini reali.

Ulteriore aspetto positivo dello scorso anno è stato infatti la sostanziale stabilità monetaria, mantenutasi in un periodo nel quale la pressione della domanda globale e il ritmo vivace assunto dall'attività produttiva avrebbe potuto essere fonte – così come del resto è avvenuto in altri Paesi d'Europa – di spinte inflazionistiche anche di rilievo.

In Italia per contro, malgrado l'eccezionale pressione portata dal forte aumento degli investimenti, i prezzi in grosso dei beni di investimento – i soli che abbiano segnato aumenti di una certa consistenza – hanno regi-

strato aumenti medi contenuti nell'ordine dell'1,5 per cento, mentre anche i prezzi al consumo, malgrado la notevole espansione della domanda, hanno in definitiva segnato solo incrementi moderati, soprattutto per quanto riguarda i generi alimentari.

SCAMBI CON L'ESTERO.

Anche nel 1960, come già nei due precedenti anni, gli scambi con l'estero di beni e servizi – portatisi su livelli mai raggiunti in passato – si sono chiusi in attivo, sia pure modesto, per l'Italia. Ma più ancora che questo risultato, di indiscutibile rilievo ai fini dell'equilibrio verso l'estero, sembra tuttavia importante l'ulteriore passo avanti segnato nell'inserimento del nostro Paese nel complesso sistema degli scambi internazionali, così che il valore dei beni e servizi scambiati – 6.730 miliardi in totale – equivale ormai a oltre il 35 per cento del reddito nazionale lordo del Paese.

Si è così accentuato quel carattere di economia aperta che è proprio dell'Italia, mentre la sua affermazione come Paese venditore e compratore è dimostrata dal fatto che, in percentuale, l'incremento degli scambi con l'estero è risultato nello scorso anno pari a circa il doppio dell'aumento verificatosi contemporaneamente nel commercio mondiale.

Come era facile attendersi, l'elevato ritmo di attività che ha caratterizzato nel 1960 il sistema economico italiano, ha influito in maniera rilevante soprattutto sulle importazioni di merci, e in ispecie sugli approvvigionamenti di materie prime, di semilavorati, e di materie di base per l'industria.

Il valore *cif* delle merci acquistate dall'estero è salito di conseguenza da 2.105 a 2.951 miliardi di lire, con un aumento di oltre il 40 per cento.

Anche le esportazioni, tuttavia, sono aumentate in maniera cospicua – e cioè, sempre in valore, di oltre il 25 per cento – toccando la notevole cifra di 2.281 miliardi. E in proposito, non si può passare sotto silenzio il notevole sostegno costituito dalle esportazioni ai fini dell'esposizione produttiva interna: nel breve giro di due anni, le vendite all'estero di prodotti italiani si sono accresciute di oltre il 40 per cento, con incrementi di particolare rilievo per i settori della meccanica, della chimica, della gomma, oltre che per alcuni altri – quali i tessili – in un certo senso tradizionali. Nel 1960, sono stati esportati prodotti meccanici per 730 miliardi, prodotti tessili e oggetti di vestiario e abbigliamento per 473 miliardi, prodotti chimici per 167 miliardi, prodotti metallurgici per 151 miliardi; e l'affermarsi sui mercati esteri – sui quali, pure, sempre più accesa diventa la concorrenza internazionale – delle produzioni di industrie in certo senso nuove, costituisce motivo d'orgoglio per le categorie produttrici, e garanzia per la futura espansione dell'industria nazionale.

Il più elevato livello toccato dagli scambi, e le forti importazioni, cui non è stata nemmeno estranea una certa ricostituzione di scorte di materie prime, si sono tradotte tuttavia in un allargamento di una certa entità nel disavanzo strutturale della bilancia commerciale, che comunque solo motivi contingenti avevano permesso di ridurre nel 1959. L'ulteriore incremento delle entrate così dette invisibili – i soli introiti valutari del turismo hanno superato, nel 1960, i 400 miliardi di lire – ha permesso, come già accennato, di coprire tale disavanzo: così che in definitiva il valore dei beni e servizi esportati – 3.378 miliardi – ha ugualmente superato, sia pure di soli 26 miliardi, il valore di quelli importati. Nel precedente anno, come è noto, il valore dell'esportazione si era aggirato sui 304 miliardi.

La contrazione nel saldo attivo della bilancia dei pagamenti correnti – o se si preferisce, giacché si parla qui in termini di risorse, la minore uscita netta di beni e servizi – ha avuto come conseguenza ovvia un incremento delle risorse disponibili per l'interno – e cioè per consumi e investimenti – assai superiore all'aumento del reddito nazionale. Nel 1959, infatti, il valore delle risorse disponibili per l'interno era stato pari in realtà a 17.173 miliardi di lire, e cioè all'ammontare del reddito nazionale lordo – e cioè 17.477 miliardi di lire – diminuito dal valore delle esportazioni nette, pari, come si è detto, a 304 miliardi. Nel 1960, essendosi l'uscita netta di beni e servizi ridotta a soli 26 miliardi, il valore delle risorse disponibili per l'interno è risultato invece quasi pari al reddito, e cioè di 18.984 miliardi. Fra il 1959 e il 1960, dunque, a fronte di un aumento del reddito nazionale lordo di 1.533 miliardi, si è avuto in realtà un aumento delle risorse disponibili per uso interno veramente eccezionale: e cioè 1.811 miliardi di lire, pari a ben il 10,5 per cento.

CONSUMI E INVESTIMENTI.

La destinazione delle risorse fra consumi e investimenti è risultata nel 1960 delle più favorevoli. A investimenti, sono andati 4.732

miliardi, e a consumi 14.282: gli investimenti hanno quindi assorbito il 24,9 per cento delle risorse, cioè una quota, quale mai ancora in passato era stata raggiunta.

L'elevata propensione media agli investimenti, che ha caratterizzato il 1960, non è andata peraltro – e sembra opportuno sottolinearlo – a scapito dei consumi.

Nel confronto fra il 1959 e il 1960, i consumi privati sono aumentati del 7,4 per cento in termini monetari e, tenuto conto delle variazioni contemporaneamente intervenute nel sistema dei prezzi, del 6,4 per cento in termini di quantità. Tale variazione si pone nettamente al di sopra di quella media dell'ultimo decennio – che pure è stata, sempre in termini reali, del 4,3 per cento all'anno – e ha permesso un ulteriore passo avanti in quel processo di lenta modificazione nella struttura dei consumi italiani, destinate ad allineare anche sotto questo profilo il nostro paese fra quelli più progrediti.

Nel breve giro di due anni, la popolazione italiana ha potuto accrescere i suoi consumi di circa l'11 per cento, e di circa il 10 per cento ove si considerino i valori *pro-capite*. L'aumento si è riservato su tutte le categorie di beni, ivi compresi quelli a carattere più rigido. Se ne deve dunque desumere che da un lato categorie ancora a livelli di consumo particolarmente compressi hanno potuto sodisfare meglio le loro necessità primarie, mentre dall'altro nuove categorie hanno potuto articolare in maniera più consona ai rispettivi desideri, oltre che ai bisogni, i loro bilanci familiari. E in questo senso, sembra possa essere interpretato il cospicuo incremento (33 per cento in termini reali) verificatosi nell'acquisto di mezzi di trasporto privato, o l'aumento del 16 per cento, sempre in termini reali, nell'acquisto di articoli durevoli di uso domestico, quali mobili, televisori, elettrodomestici, o infine anche l'aumento dell'8,4 per cento nell'acquisto di libri e giornali.

Ma più che sui consumi sembra opportuno soffermarsi sugli investimenti.

Nel 1960, essi assommarono, come già accennato, a 4.732 miliardi di lire, con un aumento del 20,3 per cento in termini monetari, e del 18,2 per cento in termini reali, rispetto al 1959. Di essi, 322 miliardi andarono a incremento delle scorte, in realtà notevolmente assottigliatesi durante il 1958 e il 1959, e verosimilmente non più adeguate all'accresciuta attività produttiva.

Altri 1.878 miliardi rappresentano il valore degli ammortamenti: voce questa destinata ad accrescersi rapidamente, sia in relazione alle maggiori necessità di sostituzione e rinnovo degli impianti connesse con la rapidità con cui oggi avviene il progresso tecnico, sia all'accresciuto ammontare dei capitali fissi, sia infine, come avvenuto nell'ultimo periodo, per il più elevato grado di utilizzazione, e quindi di logoramento, degli impianti, proprio dei periodi di grande sviluppo produttivo.

La quota restante, e cioè 2.532 miliardi, è andata infine ad aumentare la consistenza dei capitali fissi del paese, e quindi le sue capacità di produzione. Nel 1959, tale quota era stata di 2.086 miliardi.

Particolarmente rilevante, nello scorso anno, è risultato lo sviluppo degli investimenti nel settore industriale, e in quello dei trasporti e comunicazione, cioè in settori in cui presumibilmente la produttività degli investimenti è meno differita. Notevole peraltro, e cioè pari al 18,4 per cento in termini monetari, e al 17,6 per cento in termini reali, è stato anche l'incremento degli investimenti agricoli, nei quali più elevata è comparativamente la quota degli interventi di iniziativa pubblica.

Assai più modesti, per contro, le variazioni nel settore delle costruzioni. Da un lato infatti, le minori necessità di interventi locali e frazionati, svolti altre volte in maniera che si potrebbe definire « massiccia » a fini anticongiunturali, hanno contenuto gli investimenti in opere pubbliche e di pubblica utilità nei limiti dei programmi più consistenti, e di maggiore interesse, evitando eccessivi frazionamenti negli interventi. Dall'altro, per quanto concerne l'edilizia residenziale, la consistenza ormai raggiunta nei livelli di attività – da un biennio, si superano ormai i due milioni di vani portati annualmente a compimento – rende più difficile sotto molti profili ulteriori consistenti progressi, almeno sul piano nazionale e complessivo. Mentre è per contro in atto una opportuna, diversa qualificazione delle nuove costruzioni, sia sul piano regionale, sia come tipo di costruzioni stesse. E uno sviluppo apprezzabile hanno segnato inoltre le costruzioni industriali.

Volendo sintetizzare ora, al termine di questo breve *excursus*, le risultanze del bilancio economico nazionale per il 1960, sembra ancora da porre in rilievo un ultimo punto, e cioè la destinazione data nell'ultimo anno alle risorse aggiuntive, ossia a quelle maggiori disponibilità, rispetto al 1959, di cui la collettività ha potuto usufruire. Sommando al

prodotto nazionale lordo (19.010 miliardi) il valore dei beni e servizi importati, il Paese ha potuto disporre nello scorso anno di beni e servizi per 22.362 miliardi, contro 19.928 nel 1959.

Di questa cospicua cifra, 12.199 miliardi sono andati a consumi privati, 2.053 miliardi a consumi pubblici, 4.732 miliardi a investimenti, e 3.378 miliardi a esportazioni. Rispetto al 1959, si sono dunque avuti maggiori consumi privati per 843 miliardi, maggiori consumi pubblici per 171 miliardi, maggiori investimenti per 797 miliardi, e infine si sono aumentate di 63 miliardi le esportazioni.

Eliminando l'effetto delle variazioni monetarie, le risorse aggiuntive per usi interni – 1.549 miliardi ai prezzi del 1959 – sono state destinate per il 46,2 per cento a maggiori investimenti, e per il 53,8 per cento a maggiori consumi. L'ultima caratteristica del 1960 da mettere in rilievo è dunque la elevata propensione marginale – oltre che, come già visto, media – all'investimento.

E non sembra fuor di luogo ricordare, che è stata così, nello scorso anno, notevolmente superata la proporzione proposta dallo « Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito », che prevedeva la destinazione del reddito aggiuntivo per due terzi a consumo, e per un terzo a investimento. Superamento felice, perché è ai nuovi investimenti che è collegato l'aumento dell'occupazione e il reddito futuro.

ALLEGATO N. 2.

NOTA BIBLIOGRAFICA SUI PROGRAMMI E PIANI DI SVILUPPO

1. – *I piani di sviluppo in Italia dal 1945-1960.* Giuffrè, Roma;

2. – NAZIONI UNITE: *An introduction to the Technique of Programing*, 1955;

3. – CENTRAL PLANNING BUREAU olandese: *Scope and Methods of the Centraal Planning Bureau*, 1956;

4. – TINBERGEN: *Economic Policy: Principles and Design*, 1956;

5. – TINBERGEN: *The Design of Development*, 1957, a cura della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo;

6. – CHENERY: *Development Policies and Programmes*, 1958. Bollettino economico per l'America Latina, edito dalle Nazioni Unite, tradotto dalla Svimez nel 1960;

7. – NAZIONI UNITE: *Manual on Economic Development Projects*, 1958;

8. – BJERVE: *Planning in Norway, 1947-56;*

9. – AMUNDSEN: *Growth and interdependence in the Norwegian economy;*

10. – I. S. E. A.: *Planification Indicative et Développement Economique, Problèmes et Instruments de Synthèse d'un Plan Indicatif*, 1958;

11. – MINISTERO PER GLI AFFARI ECONOMICI E FINANZIARI: *Perspective de l'Economie Française en 1965*, 1958;

12. – BAUCHET: *L'Expérience Française de Planification*, 1958;

Tra le esperienze indiane, alle quali ha collaborato il Frisch, si confrontino le pubblicazioni:

13. – « PLANNING COMMISSION INDIANA: *Five Year Plan*, 1956;

14. – VAKIL e BRAHMANAND: *Planning for an Expanding Economy*, 1956;

15. – NARASIMHAM: *A short term planning model for India*, 1956;

16. – CHAKRAVARTY: *The Logic of Investment Planning*, 1959;

17. – Per il Pakistan si confronti: *The first five year Plan, 1955-60*, 1956;

18. – Per le Filippine: *The five year and social development program for 1957-61*, 1957;

19. – HAGEN: *The economic development of Burma*, 1955;

20. – O. N. U.: *Salient fectures of development plans*, 1956;

21. – Per l'Asia: CHENERY e CLARK: *Interindustry Economics*, 1960;

22. – WELLISZ: *Economic Planning in the Netherlands*, 1961;

23. – THEIL: *Economic Forecast and Policy*, 1961;

24. – *New Long – Range Economic plan of Japan 1961-70*, the Mitsubishu Bank, 1961.

ALLEGATO N. 3.

L'EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA INTERPROFESSIONALE DELL'OCCUPAZIONE EUROPEA *

Variazioni degli effettivi in età di lavoro (escluse le migrazioni).

	1961		1971	
	Incremento assoluto rispetto al 1951 in migliaia di abitanti	Incremento relativo dal 1951	Incremento assoluto rispetto al 1961 in migliaia di abitanti	Incremento relativo dal 1961
Germania	2.600	+ 5 %	— 1.000	— 3 %
Austria	50	+ 1 %	— 140	— 3 %
Belgio	— 70	— 1 %	40	+ 0,5 %
Lussemburgo	—	—	— 160 (sul 1951)	— 8,5 %
Regno Unito	320	+ 1 %	700	+ 3 %
Svezia	200	+ 4 %	100	+ 2 %
Svizzera	90	+ 3 %	110	+ 3,5 %
Paesi Bassi	700	+ 11,5 %	1.060	+ 15 %
Danimarca	190	+ 7 %	180	+ 6 %
Francia	—	0 %	1.600	+ 6 %
Italia	2.600	+ 9 %	2.100	+ 6 %
Grecia	900	+ 18,5 %	550	+ 10 %

* Dal rapporto del professore S. Wickem presentato alla riunione degli Istituti europei di congiuntura economica svoltasi a Liegi (fonte ISCO).

Ripartizione globale della popolazione attiva *.

(In percentuale della popolazione attiva totale).

	1920-1921	1930-1931	1936-1945	1946-1954	1965-1975
PRIMARIO.					
Francia (*a*)	43	36	37	36 - 31	
U. S. A.	28	22	18	12	
Gran Bretagna	7	6		5	
Belgio (*b*)	19	17		12 - 8	
Svezia	41	36	25	20	
Germania (*c*)	30	29	26/27	23	
Paesi Bassi	24	21		20	
Italia	56	47	48	42	
Iugoslavia	82	79		71	
Svizzera	26	21	21	17	
SECONDARIO.					
Francia (*a*)	29	33	30	30 - 34	
U. S. A.	33	31	34	36	
Gran Bretagna	48	46		49	
Belgio (*b*)	46	47		50 - 47	
Svezia	31	32	38	41	
Germania (*c*)	42	40	42/41	42	
Paesi Bassi	38	36		36	
Italia	25	29	28	32	
Iugoslavia (*d*)	(18)	11		16	
Svizzera	44	44	44	47	
TERZIARIO (*e*).					
Francia (*a*)	27	30	32	32 - 34	
U. S. A.	39	47	48	52	
Gran Bretagna	43	47		46	
Belgio (*b*)	33	34		38 - 45	
Svezia	27	31	36	38	
Germania (*c*)	27	31	32/32	33	
Paesi Bassi	38	42		43	
Italia	19	22	24	26	
Iugoslavia (*d*)	(18)	10		13	
Svizzera	30	35	34	36	

* FONTE: Migrazioni professionali I.N.E.D. n. 31.

(*a*) Le due percentuali si riferiscono rispettivamente agli anni 1946 e 1954.

(*b*) Le due percentuali della colonna 1946-1954 si riferiscono rispettivamente agli anni 1947 e 1959 (fonti diverse per il 1959).

(*c*) 1925-1933-1939 Germania. 1939-1946-1950 Germania Federale.

(*d*) Nel 1921 i settori secondario e terziario sono fusi.

(*e*) Compresi trasporti e comunicazioni.

Incidenza degli agricoltori sulla popolazione attiva totale dei differenti paesi europei *.

(silvicoltura e pesca compresa, salvo eccezioni).

	1920-1921	1929-1936	1940-1948	1950-1959
Germania Occidentale (*a*)	—	30	30	23
Belgio	17	12	12	(*a*) 8
Regno Unito	7	6	—	5
Svezia	41	36	29	—
Svizzera	—	21	21	16,5
Paesi Bassi	(*a*) 24	21	20	—
	(*b*) 23	20	20	—
Danimarca	35	35,5	28,5	25
Francia	42,5	36	36	31
Italia (*a*)	—	48	—	42
Iugoslavia (*a*) (*b*)	79	77	67	56

FONTE: I. N. E. D. luglio-settembre 1959 Melle Leridon.
(*a*) Fonti differenti.
(*b*) Solo agricoltura.

* Le cifre indicate nella tabella seguente per l'agricoltura e la silvicoltura, cioè per il settore primario, non corrispondono sempre alle cifre pubblicate nella tabella precedente (settore primario) a cagione della diversità delle fonti.

Evoluzione delle occupazioni terziarie.

(Percentuale della popolazione attiva totale).

	1920	1930	1936-1940	1950-1955	1965-1975
TRASPORTI E POSTE, TELEGRAFI, TELEFONO					
U. S. A.	7,8	8,2 (*a*) 8,7 (*b*)	7,1	8,3	—
Gran Bretagna	8,1	7,9	—	7,7	—
Svezia	5,9	—	6,7	8,1	—
Belgio (*e*)	7,6	6,8	—	6,9	—
Francia (*c*)	5,2	5,3	5,1	5,8/4,9	—
COMMERCIO					
U. S. A.	10,4	12,6 (*a*) 12,5 (*b*)	14,8	16	—
Gran Bretagna	11,8	13,9	—	12,0	—
Svezia	6,5	8,4	9,1	11,8	—
Belgio (*e*)	7,2	10,1	—	11,1	—
Francia (*c*)	6,8	8,3	8,9	7,8/9,1	—
SERVIZI DOMESTICI, PERSONALI, ALBERGHIERI, PROFESSIONI LIBERALI					
U. S. A.	12,9	16,5 (*a*) 16,2 (*b*)	16,3	—	—
Gran Bretagna	16,6	18,0	—	15,9	—
Svezia	—	13,7	13,8	13	—
Belgio (*e*)	12,2	12,8	—	10,9	—
Francia (*c*) (*d*)	9,5	(6,7)	10,3	5,9/10,9	—
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E ISTITUTI FINANZIARI					
U. S. A.	4,9	5,8 (*a*) 5,1 (*b*)	6,9	—	—
Gran Bretagna	6,7	7,3	—	9,6	—
Svezia	—	2,6	3,3	4,1	—
Belgio	5,9	5,2	—	8,1	—
Francia	5,1	—	—	9,3/8,4	—

FONTE: I. N. E. D. luglio-settembre 1959 Melle Leridon.
(*a*) 1930 gli U.S.A. per le attività professionali anche per gli anni precedenti.
(*b*) 1930 gli U.S.A. per le attività collettive anche per gli anni successivi.
(*c*) Per la Francia: 1936 invece di 1940; 1946 e 1954 nella colonna dell'anno 1950.
(*d*) Compresi i baristi negli alberghi.
(*e*) Per il Belgio 1947 in luogo del 1950.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ARTICOLO UNICO.

È autorizzato il pagamento delle spese del Ministero del bilancio, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.