

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2144-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI DE LUCA Angelo, MAGLIANO Terenzio e TRABUCCHI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 marzo 1967
(V. Stampato n. 2457)*

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
e dal Ministro del Bilancio**

**di concerto col Ministro senza Portafoglio, Vice Presidente del Consiglio
col Ministro senza Portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno
col Ministro senza Portafoglio per la riforma della Pubblica Amministrazione
col Ministro senza Portafoglio per la ricerca scientifica**

col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Pubblica Istruzione

col Ministro dei Lavori Pubblici

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dei Trasporti e dell'Aviazione Civile

col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni

col Ministro dell'Industria e del Commercio

col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

col Ministro del Commercio con l'Estero

col Ministro della Marina Mercantile

col Ministro delle Partecipazioni Statali

col Ministro della Sanità

e col Ministro del Turismo e dello Spettacolo

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 28 marzo 1967*

Comunicata alla Presidenza il 24 giugno 1967

**Approvazione del programma economico nazionale
per il quinquennio 1966-1970**

I pareri delle altre Commissioni permanenti e della Giunta consultiva per il Mezzogiorno sono pubblicati nell'Allegato.

I N D I C E

PARTE I. — ASPETTI GIURIDICI	Pag.	5
La programmazione nell'ambito della nuova realtà economica e della nuova concezione delle finalità dello Stato	»	6
La programmazione e la concezione dello Stato di diritto	»	8
La politica di programmazione e la Costituzione della Repubblica italiana	»	9
La natura delle norme che sono contenute nel disegno di legge e nell'allegato	»	11
I precedenti storico-legislativi della programmazione	»	15
Le conseguenze giuridiche del piano	»	17
Il piano e il superamento delle difficoltà inerenti all'annualità del bilancio	»	19
Conclusioni	»	19
La programmazione proposta e l'autonomia degli enti locali	»	20
PARTE II. — CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	»	22
Generalità	»	22
Le realtà di base del sistema economico italiano	»	22
Genesi del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70	»	23
Tipi di programmazione	»	25
La programmazione nei vari Paesi	»	26
Elementi conoscitivi: il modello econometrico	»	30
PARTE III. — ELEMENTI FONDAMENTALI DEL PROGRAMMA	»	38
Natura e contenuto	»	38
Finalità ed obiettivi	»	39
Obiettivi per il quinquennio 1966-1970	»	39
Formazione del reddito nazionale	»	40
Formazione delle risorse	»	40
Impiego delle risorse	»	40
Dati relativi al primo anno di attuazione del piano	»	41
Le forze di lavoro	»	42
Compatibilità e validità di alcuni obiettivi e vincoli contenuti nel progetto di programma	»	53
Modi e mezzi dell'azione programmatica	»	56
Condizioni essenziali di attuazione - Linee direttrici e criteri di azione	»	64
PARTE IV. — SETTORI PRODUTTIVI	»	67
Agricoltura	»	67
Industria	»	69
Il settore distributivo	»	75
Turismo	»	76
Scambi con l'estero	»	77

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTE V. — IMPIEGHI SOCIALI DEL REDDITO	<i>Pag.</i>	79
Abitazione	»	80
Sicurezza sociale	»	82
Formazione culturale	»	84
Formazione professionale	»	85
Ricerca scientifica e tecnologica	»	86
Trasporti, aviazione civile, marina mercantile	»	86
Difesa e conservazione del suolo	»	89
Altre opere pubbliche	»	90
Lo sport	»	90
PARTE VI. — ASSETTO TERRITORIALE E SVILUPPO DEL MEZZO- GIORNO	»	91
L'assetto territoriale e l'urbanistica	»	91
Lo sviluppo economico per il Mezzogiorno	»	93
Le aree depresse del Centro-Nord	»	96
La politica comunitaria, il progresso tecnologico e la politica meridio- nalista	»	97
PARTE VII. — ASPETTI FISCALI E FINANZIARI	»	98
Politica della finanza pubblica e del risparmio	»	98
Il finanziamento del programma	»	101
Fondo per lo sviluppo economico e sociale	»	105
Sistema finanziario e creditizio	»	106
PARTE VIII. — CONSIDERAZIONI FINALI	»	108
L'articolazione regionale della programmazione	»	108
Cenni sul programma di politica economica a medio termine della Co- munità europea	»	109
Natura e limiti della politica dei redditi	»	110
Le relazioni internazionali	»	115
Il progresso tecnologico	»	117
Attività privata e attività pubblica	»	118
Equilibrio globale, equilibrio dei comparti e condizionamenti reciproci	»	119
Conclusioni	»	120
APPENDICE		
Relazione sull'ordine del giorno del Consiglio regionale della Sardegna	»	123
Ordine del giorno del Consiglio regionale della Sardegna	»	124
Comuni e Comitati che hanno aderito al voto del Consiglio regionale della Sardegna con proprie deliberazioni	»	127
DISEGNO DI LEGGE	»	129

PARTE I.

ASPETTI GIURIDICI

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che si propone alla vostra approvazione si presenta, per la forma e per la sostanza, del tutto diverso da quelli che fino ad oggi hanno fatto oggetto dell'esame e della deliberazione degli organi legislativi.

Il disegno di legge è diverso per la forma, perchè si tratta di approvare anche un testo, allegato, redatto in forma per gran parte inconsueta alle norme legislative: esso contiene infatti previsioni, direttive, progetti, enunciazioni di intendimenti e di principi, ed è suddiviso in capitoli: esso sembra anzi non contenere mai comandi giuridici veri e propri; meno che meno comandi accompagnati da sanzione di qualsiasi genere per le possibili violazioni. Il disegno di legge è diverso anche per la sostanza perchè intende dare direttive ad una politica pluriennale, che dovrà in parte essere seguita nell'attività amministrativa degli organi di Governo, in parte formare oggetto di futuri provvedimenti legislativi, in parte ancora essere realizzata attraverso la libera scelta di privati imprenditori. Il tutto con l'aggiunta di indicazioni di principio della cui intrinseca natura assai complesso è trattare.

Non per questo soltanto è difficile inquadrare il disegno di legge nel nostro sistema giuridico-costituzionale, ma anche per altri motivi che è necessario siano chiaramente illustrati sia pure brevemente nella relazione che a voi si presenta da parte della Commissione finanze e tesoro.

E indubbio poi che col disegno di legge oggi sottoposto all'esame del Senato assume rilevanza una funzione dello Stato che se non è del tutto nuova, in linea di fatto certamente per la prima volta viene solennemente assunta dalla Repubblica italiana. La direzione dell'economia, e in concreto il coordinamento degli impieghi del reddito degli investimenti e quello delle attività pro-

dottrici pubbliche e private costituisce in sostanza l'oggetto di quella politica, che si suole chiamare di piano o di programmazione, che per la prima volta il Governo propone all'attenzione del Parlamento in forma completa come direttrice dell'azione futura e per l'adozione di opportuni provvedimenti di attuazione immediata, sia nel campo legislativo che in quello esecutivo.

Di fronte a così importante affermazione, che costituisce una vera e propria svolta della politica italiana, non apparirà strano se la Commissione proporrà preliminarmente a voi, onorevoli colleghi, alcune considerazioni inerenti anzitutto all'ammissibilità dell'azione programmatrice in se stessa e nel nostro ordinamento costituzionale ed ai limiti che la Costituzione stessa pone, o con norme esplicite o in relazione ai principi fondamentali del nostro ordinamento, all'azione regolatrice e stimolatrice dell'attività economica da parte degli organismi pubblici.

Seguiranno, necessariamente, alcune considerazioni sull'evoluzione della struttura stessa dello Stato rese necessarie dai nuovi compiti, non sempre richiamabili alla concezione fin qui studiata dello Stato di diritto.

Infine sarà necessario prendere in considerazione la natura delle norme che si vogliono fare oggetto dell'approvazione legislativa, ed eventualmente la distinzione, nel testo stesso del programma, fra ciò che è meramente narrativo da ciò che è precettivo, mentre la forma con cui sono enunciati principi e norme dovrà guidarci per la classificazione delle norme stesse fra quelle legislative (formali o materiali) oppure fra altre categorie di enunciazioni aventi pur come oggetto la condotta dei cittadini e dello Stato.

A conclusione del nostro esame dovrà essere chiarito il significato delle espressioni

ni usate nel testo del disegno di legge « come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici » e la portata della distinzione inserita nell'articolo 2: « Per il conseguimento delle finalità del programma di cui al precedente articolo il Governo *prende le iniziative* necessarie sul piano legislativo, anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, *adotta i provvedimenti* occorrenti sul piano amministrativo, e *riferisce annualmente* al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti ».

LA PROGRAMMAZIONE NELL'AMBITO DELLA NUOVA REALTÀ ECONOMICA E DELLA NUOVA CONCEZIONE DELLE FINALITÀ DELLO STATO

Fra i fenomeni che maggiormente hanno dato e danno risalto all'evoluzione economica e sociale che ha avuto particolare sviluppo nel secolo ventesimo, non appare dubbio che acquisti particolare risalto il fatto che con il progresso tecnico l'attività produttiva è divenuta sempre più sociale: non si può negare che essa è frutto oggi della cooperazione di forze multiple e di iniziative multiple, quali intese a predisporre la possibilità del lavoro, quali ad organizzarle, quali ad integrarne la resa, quali a determinarne le finalità lontane e vicine, quali infine a valorizzarne il risultato sia agli effetti del consumo, sia a quelli della immissione del prodotto in altro ciclo produttivo.

Ed in questa cooperazione agiscono da un lato molteplici operatori, nel campo della direzione o della esecuzione, dall'altro le forze organizzate dallo Stato e dagli Enti sopra e sotto ordinati.

Sempre più difficile, anzi vorremmo dire impossibile è divenuta invece l'attività dell'individuo isolato.

Se l'uomo cacciatore delle ere primitive agiva da solo o in compagnia di pochi ed aveva bisogno della tribù soltanto per la difesa della propria libertà e della vita propria e dei propri familiari, se l'agricoltore e il pastore ebbero bisogno di un intervento assai limitato di altri operatori, soci o subordinati, o delle collettività organizzate,

perchè coltivare voleva dire poco più che arare, seminare e raccogliere, onde certamente apparve assai maggiore l'importanza economica della disponibilità del suolo che quella dell'apporto del lavoro, nè sorgeva la necessità di infrastrutture se nella bottega artigiana od artistica la direzione e l'ispirazione del maestro fu elemento indubbiamente determinante, al di sopra del lavoro dei compagni o degli apprendisti, e la funzione dello Stato si sviluppò solo per le necessità della difesa e per garanzia della sicurezza interna ed esterna, in particolar modo per la sicurezza dell'approvvigionamento dei mezzi essenziali per vivere e per lavorare, e per quella della libera collocazione dei prodotti, la rivoluzione industriale, con l'apporto della macchina azionata meccanicamente, ha impostato il problema della partecipazione essenziale di molti all'attività produttiva, ha richiesto l'impiego sempre maggiore di capitali fissi, ha reso necessario lo sviluppo dei commerci per la garanzia dell'apporto regolare e costante delle materie prime e della distribuzione dei prodotti, ed ha implicato così lo sviluppo di una attività sempre maggiore della collettività organizzata.

In un primo tempo però anche nell'era della civiltà industriale apparve funzione dello Stato solo quella di garantire il libero sviluppo delle iniziative, bastò che lo Stato facilitasse in quanto possibile lo svolgersi dell'attività economica e produttiva e di quella degli scambi, proteggesse la produzione nazionale ed assicurasse attraverso le forme giurisdizionali più evolute la pace sociale, concepita ancora in termini di equilibrati rapporti nel regno incontrastato della libertà contrattuale.

Fu solo quando cominciarono a studiarsi i fenomeni economici caratteristici di una correlazione sempre più complessa di attività, quando si manifestarono le esigenze di infrastrutture sempre più costose, quando dalla fortuna di imprese produttive (di beni o di servizi) apparvero essenzialmente dipendenti le possibilità di soddisfare alle esigenze di vita e di sviluppo per individui e famiglie, quando l'apporto stesso di tutti i capitali necessari non fu più possibile da

parte di un singolo o di pochi individui associati, ma divenne necessariamente apporto di molti risparmiatori, molte volte dispersi ed anonimi, e gli scambi si manifestarono collegati gli uni con gli altri, mentre nelle vicende dei rapporti economici internazionali si manifestò l'influsso che l'attività economica di ogni nazione poteva avere sul benessere e sull'attività delle altre, allora si cominciò a comprendere che la collettività organizzata nella forma statutale non poteva considerare il fenomeno produttivo come una semplice manifestazione della individualità di singoli cittadini-impreditori: si percepì allora la necessità di un intervento dell'azione pubblica per garantire equilibri, per promuovere iniziative, per facilitarne lo sviluppo, per assicurare il regolare formarsi del risparmio e la distribuzione degli stessi, per equilibrare le attività dei singoli settori in modo da garantire corrispondenza tra produzione e consumo, offerta e domanda globali, ed anche una sempre maggiore giustizia di ripartizione del reddito. La stessa azione fiscale non fu più considerata soltanto come esercizio della attività sovrana dello Stato, che deve avere i mezzi per il raggiungimento delle proprie finalità di istituto, ma anche come mezzo di manovra per dare i necessari indirizzi allo sviluppo economico.

Su questo terreno l'approfondimento degli studi, facilitato dalla introduzione nell'uso comune di macchine adatte a calcoli anche molto complessi, ha indotto i Governi a porsi il problema della possibilità, e correlativamente della doverosità, di una azione atta a garantire uno sviluppo generale equilibrato dei redditi, una giusta distribuzione degli stessi, tenuto conto di bisogni, di produttività, di diritti, una razionale preparazione dei mezzi per lo sviluppo futuro e prima ancora una guida ai cittadini per la collaborazione nelle imprese, un sempre maggiore approfondimento della ricerca scientifica e tecnica a disposizione della collettività, in una parola atta ad attuare una situazione ottimale, per assicurare uno sviluppo senza crisi e con i minori pericoli, destinato ad assorbire e quindi a valorizzare tutte le possibilità produt-

tive della Nazione fra le quali evidentemente primeggiano le forze di lavoro quando siano giustamente assicurati l'afflusso dei capitali e la collocazione dei prodotti secondo i bisogni di una popolazione intesa a perseguire una continua e progressiva elevazione di livello sociale.

Così la pubblica Amministrazione (centrale e periferica) assunse una funzione nuova rispetto all'antica finalità della sola tutela del diritto dei singoli all'interno dello Stato e all'esterno, e la stessa personalità dei singoli si tutelò, vorremmo dire si esaltò, venendo dall'intervento pubblico predisposte le condizioni perchè ciascuno possa sviluppare appieno, e con la massima libertà permessa dai doveri della convivenza e della cooperazione, la propria iniziativa, conforme alle proprie doti, traendone un profitto che fu concepito dover essere correlativo all'apporto dato da ciascuno o da ciascun gruppo alla produzione, al costo e al sacrificio del lavoro ed alle necessità proprie di ciascun cittadino per il proprio sviluppo morale, spirituale e sociale e per quello delle famiglie.

Già da tempo, per vero, la politica economica si propone il raggiungimento di questi scopi, ma da quando si poterono ottenere dati sempre più espressivi sullo sviluppo dei fenomeni economici collettivi, con i moderni sistemi econometrici, apparve evidente anche la possibilità, almeno teorica, di concepire la produzione nazionale e l'apporto dei singoli fattori come dati sul cui sviluppo fosse possibile influire determinando, direttamente o indirettamente, l'aumento o la diminuzione delle attività dei singoli, anche mediante incentivi o disincentivi o con la manovra del credito, favorendo la cooperazione di tutte le forze attive per il raggiungimento delle finalità ritenute essenziali alla realizzazione di un equilibrato sviluppo dell'economia e alla attuazione progressiva del benessere diffuso non in contrasto ma come presupposto della affermazione delle singole individualità su tutti i piani, economico, sociale, culturale e spirituale.

Così lo Stato moderno si presenta veramente come uno Stato sociale, proteso non

soltanto alla tutela dei singoli cittadini, ma alla valorizzazione di tutte le forze che possono concorrere al bene dei singoli e della collettività, considerata questa come un organico insieme di persone che in essa esaltano le loro possibilità realizzatrici senza perdere la essenziale possibilità di autodeterminazione.

L'attività programmatrice, così intesa trova necessariamente un limite in quello che una volta costituiva, si può dire, il solo scopo dell'attività pubblica: la tutela della libertà del cittadino, che per quanto sia necessitato, nella sua azione, da influssi esterni sempre più complessi, non deve mai essere costretto nella scelta dei suoi fini e nello svolgimento della sua personalità; l'attività programmatrice dello Stato trova così un limite al suo svolgimento nella libertà di iniziativa dei singoli e deve porsi anche come mezzo per garantire un sempre maggiore sviluppo della personalità nella libertà, deve altresì permettere lo svolgimento della personalità anche negli enti intermedi, in quelle istituzioni naturali (come la famiglia) o sociali (come i sindacati), nelle quali il cittadino esplica necessariamente la sua attività per il raggiungimento dei fini che si propone.

Questa la programmazione come in uno Stato moderno e libero viene concepita, questi i criteri che la maggioranza della Commissione ritiene siano ispiratori del programma.

LA PROGRAMMAZIONE E LA CONCEZIONE DELLO STATO DI DIRITTO

Indubbiamente la concezione moderna dello Stato che abbiamo tentato di illustrare è destinata a modificare profondamente anche le concezioni giuridiche. Lo Stato non può più essere considerato soltanto come il vigile tutore del diritto, assoggettato esso stesso alla norma giuridica che regola staticamente, quasi in contrapposto, i rapporti tra la pubblica Amministrazione ed i cittadini. La forma evidentemente rimane: la sovranità della legge rimane assoluta, ma attraverso il contenuto più elastico della norma che regola l'attività del-

lo Stato e gli attribuisce poteri di intervento, sempre più numerosi appaiono i casi in cui il diritto soggettivo, una volta assoluto, si affievolisce e diventa interesse protetto entro una sfera nella quale non l'interesse dello Stato o dell'ente pubblico, ma il dovere dello Stato di sovrintendere alle attività produttive organizzate deve prevalere.

Di fronte a queste nuove funzioni pubbliche, sempre più importanti, la difesa degli essenziali interessi del cittadino finisce invece per trovare affermazione e precisazione nella Carta costituzionale che è superiore alla legge. La legge non deve, non può più essere essenzialmente la norma a tutela della personalità singola, la legge deve regolare l'attività coordinata dei singoli per la realizzazione del bene comune, una norma superiore, di contro, deve tutelare e tutela i diritti inalienabili ed insopprimibili del cittadino in quanto uomo, in quanto persona, in quanto individuo, convivente e cooperante con altri individui, ma che non può mai perdere la sua caratteristica di essere autonomo, autocosciente, dotato di capacità di autogoverno libero e responsabile.

Ritornando col pensiero alle concezioni che vedevano alla base del diritto il dovere del rispetto del singolo come titolare di una sfera giuridica anzitutto determinata dalla sua proprietà e con piena libertà di contrattazione, si constata come prevalga nella realtà nuova la concezione del singolo necessariamente immesso nella collettività, che sente come la tutela della sua personalità non sia più affidata al rispetto della sua sola sfera patrimoniale, e meno che meno alla sua proprietà quiritariamente concepita, ma molto più al libero esercizio della sua autonomia nella possibilità di concorrere e di avere il concorso degli altri per il pieno sviluppo della propria capacità produttrice e prima ancora per il pieno sviluppo del proprio spirito.

Così l'azione stessa dello Stato programmatore viene non solo ad inserirsi, ma a trasformare nella sua essenza la concezione dello Stato di diritto, rimanendo a garantire il cittadino anche contro l'eccesso di potere degli organismi pubblici, i limiti posti dalla Costituzione.

LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE E LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

È noto che alla base della politica di programmazione sta la norma di cui all'articolo 41 della Carta costituzionale.

« L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Una analisi anche soltanto sommaria del testo ci fa immediatamente comprendere il valore delle singole affermazioni. Anzitutto il principio della libertà di iniziativa. Rispetto del libero sviluppo della personalità. Rispetto della libera scelta circa il modo di cooperare alla produzione nazionale, al proprio perfezionamento personale o al miglioramento sotto qualunque aspetto del proprio modo di essere, di agire, in una parola, di vivere.

In secondo luogo il limite alla libertà, anzi i due limiti. L'attività libera del cittadino deve tener presente la preminenza dell'utilità sociale rispetto all'utilità individuale, in secondo luogo va sempre osservata la sicurezza, la libertà, la dignità degli altri. C'è in fondo una gerarchia di valori: anzitutto libertà, sicurezza, dignità dell'uomo, in senso essenziale ed assoluto, subordinatamente il fine di utilità sociale, di fronte al quale cedono i fini che ogni individuo, che ogni persona si propone di raggiungere con le proprie iniziative, ma che a sua volta cede di fronte alle necessità essenziali di esistenza e di sviluppo nelle quali si estrinseca liberamente l'essenza stessa della persona che, anche in un mondo socialmente organizzato, rimane al centro della società umana. La società appare così un'entità operante nell'interesse dei suoi membri, i quali non possono essere soppressi ed assorbiti nell'organizzazione collettiva, ma se mai devono dalla stessa essere messi in condizione di meglio attuare le loro caratteristiche essenziali. In terzo luogo, quindi, viene la disposizione esecutiva: la leg-

ge (cioè la volontà del popolo divenuta volontà dello Stato) deve determinare i programmi e i controlli perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Indirizzamento e coordinazione, dunque, secondo determinate linee e con determinati controlli.

Evidentemente quindi la legge deve determinare le finalità da raggiungere con l'attività libera ma coordinata dei privati e degli enti pubblici, che, collaborando, devono tener conto, necessariamente, delle reciproche azioni e delle finalità che ciascun ente o cittadino si propone di realizzare.

Naturalmente, non potendo essere soppressa la libertà dell'iniziativa privata, viene da sé che la realizzazione degli indirizzi programmatici debba effettuarsi da parte dello Stato e degli Enti pubblici operanti nel campo economico ed organizzativo in forma diretta o attraverso il sistema degli interventi più vari (infrastrutture in genere, credito agevolato ed altri incentivi).

Ma appunto per questa possibilità di interventi riconosciuti allo Stato si prescrive che finalità da raggiungere, programmi e controlli siano approvati con legge.

Di qui il primo movente della scelta operata dal Governo, che ha proposto al Parlamento di approvare con legge il programma economico allegato al disegno di legge oggi, onorevoli senatori, presentato al vostro esame.

In occasione della discussione sulla legittimità delle leggi organizzatrici dell'attività bieticola, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 35 del 24 giugno 1961, ha espresso, nella motivazione, concetti che indubbiamente, per l'altissima autorità donde derivano, vanno tenuti in seria e grave considerazione agli effetti della interpretazione delle norme costituzionali dell'articolo 41 (anche se non costituiscono per verità parte essenziale del giudicato che ha dichiarato illegittime le leggi impugnate, in quanto la fissazione del programma era stata lasciata alla discrezionalità del potere esecutivo). Ne riportiamo i punti essenziali: « l'elemento letterale ora richiamato, di per sé sufficiente a far desumere la volontà del Costituente di condizionare alla riserva di legge

la prefissione dei programmi e dei controlli relativi all'attività economica privata, risulta poi rafforzato dall'incidenza delle misure previste sulla libertà della iniziativa privata, cioè al momento fondamentale della attività economica. Libertà che, se pure deve sempre in qualche misura essere consentita può venire più o meno compressa e ridotta a seconda dei casi; in relazione ai fini sociali ai quali la medesima deve essere indirizzata. Ma ciò sempre a seguito di chiare e precise statuizioni della legge, libera espressione della volontà dell'organo rappresentativo della Nazione e non già devoluto alla mutevole facoltà del potere esecutivo ».

Più avanti, dopo aver osservato che non sono certamente sufficienti indicazioni generiche come quelle contenute nella legge in concreto impugnata, che aveva fatto generico riferimento al fine di coordinare l'esercizio della bieticoltura e della industria zuccheriera con le esigenze dello sviluppo economico e sociale delle zone agricole interessate e con le esigenze del consumo dello zucchero, la Corte ha aggiunto che tale precisazione « generica » non varrebbe certo a sufficientemente circoscrivere la discrezionalità degli organi destinatari della potestà medesima. « Tale erronea impostazione — continua la Corte — si riflette nelle varie disposizioni della legge impugnata, data l'organicità e la interdipendenza delle sue disposizioni. Siffatta impostazione non tiene poi conto, con l'imposizione del prezzo fermo, delle condizioni e clausole contrattuali, della estensione degli effetti del programma anche a rapporti esauriti, che nell'attuale sistema dei rapporti economici è esigenza imprescindibile che ogni programmazione deve essere stabilita, con le relative norme legislative, prima della sua concreta attuazione, affinché non soltanto le autorità pubbliche, ma altresì i singoli operatori, sappiano quali sono le finalità politiche sociali ed economiche che attraverso la programmazione si vogliono raggiungere, si rilevino i mezzi stabiliti per il raggiungimento dei fini, si distinguano le sfere di attività dei poteri pubblici e dei privati operatori, e questi

siano messi così in grado di determinare i limiti e l'estensione della loro libertà nei rispetti delle iniziative economiche che possono prendere ».

« Non basta dunque » — continua la Corte — « che la legge determini genericamente i fini che con i detti programmi si vogliono raggiungere. Occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. Non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e l'estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti derivanti da tale potere si producono. In concreto, talvolta la legge stessa, attraverso le sue disposizioni, determinerà, col programma, le finalità, fisserà i criteri di attuazione, gli organi, i poteri e le limitazioni dei poteri degli organi, l'estensione della libertà, che pur bisogna lasciare agli operatori, ed ogni altra particolarità atta a meglio disciplinare il programma: altra volta sarà più opportuno che la legge approvi semplicemente un programma o un piano, separatamente formato nei suoi particolari, ma discusso con la legge stessa ed allegato alla medesima, e quindi di essa facente parte integrante, salvo a modificare, con legge, questa legge di approvazione e il piano allegato, soltanto quando circostanze di tempo o mutazioni economiche lo richiedano ».

Altre volte la Corte costituzionale ha affrontato l'argomento dell'articolo 41 della Carta costituzionale italiana, ma conviene dire che mai ha esposto le sue vedute con l'ampiezza usata nella sentenza che per larghi tratti abbiamo ritenuto opportuno riportare. Ciò soprattutto perchè l'attenzione della Corte è sempre stata portata dalle impugnative più sulla sufficienza della legge di approvazione delle norme programmatiche e sull'arbitrio talvolta lasciato al potere esecutivo, che sul contenuto delle norme programmatiche rispetto al corso dell'economia. Ma proprio dall'insieme delle sentenze si può trarre la chiara convinzione

che la Corte ha sempre chiaramente voluto insistere sulla necessità di una legge, perchè siano efficaci le regole programmatrici e sull'oggetto che le leggi stesse, per le quali l'articolo 41 ha fatto riserva, devono avere.

È a questo punto che si presenta ai vostri relatori ed a voi, onorevoli senatori, un nuovo quesito: quello della validità della legge che vi si propone di approvare, per il suo contenuto normativo e per la strana forma usata nell'allegato che del testo legislativo dovrebbe venire a far parte.

LA NATURA DELLE NORME CHE SONO CONTENUTE NEL DISEGNO DI LEGGE E NELL'ALLEGATO

Chiunque osservi, come dicemmo, il testo del disegno di legge che si sta esaminando e l'allegato insolitamente lungo, vede che nè le norme del primo, nè le discorsive enunciazioni del secondo, propongono veri e propri comandi giuridici, nè sanzioni per confermarne la imperatività. Mancano poi spesso enunciazioni concrete che esattamente chiariscano quali sono i doveri assoluti degli organi amministrativi e quali quelli dei privati. Sono invece contenute nel programma enunciazioni di dati nei quali si sostanzia il ragionevole calcolo di quel che avverrà in futuro sia per la formazione del reddito, sia per la destinazione dello stesso ai consumi o ai risparmi, sia infine per fenomeni sociali (affluenza di lavoratori in determinati settori, affluenza di allievi nelle scuole, sviluppo dei trasporti, eccetera) e v'è la proclamazione di principi che di per se stessi non possono considerarsi che affermazioni generiche di buona volontà. Valga per questi ultimi quanto è detto al n. 106 nei riguardi della politica per la gioventù. « Il programma intende porre in atto mezzi e strumenti capaci di realizzare una politica per la gioventù. Questa assume il significato di un diretto, unitario e coordinato intervento dello Stato per la soluzione dei problemi dei giovani, nei vari aspetti, educativi, sociali, ricreativi, e per la predisposizione di strumenti idonei e di premesse istituzionali affinché le stesse forze giovanili, organizzate, siano in grado di divenire protagoniste di una tale politica ». È evidente

che di questo futuro testo di legge i commenti che saranno fatti in una tendopoli di capelloni ed in un seminario vescovile potranno reggersi con uguale probabilità di aderenza alla volontà del legislatore.

Di fronte a questa situazione è stato domandato da molti se possa dirsi correttamente che il disegno di legge e l'allegato, abbiano forma e sostanza di una legge vera e propria.

Per quel che riguarda la forma in se stessa, si è accennato alla legittimità della adozione del sistema dell'allegato e alla formulazione specifica del testo.

Si è detto infatti che il sistema dell'allegato non è usato molto spesso. Ciò non toglie però che siano stati approvati e discussi per allegato testi fondamentali del nostro sistema giuridico. Solo per un accenno ricorderemo la legge 20 marzo 1865, n. 2248, che con gli allegati ha costituito in sostanza la legge fondamentale dell'ordinamento amministrativo italiano e il Codice di commercio del 1882, che fu approvato con la legge 2 aprile 1882, n. 681 (serie III).

Per quanto riguarda le affermazioni di principio contenute nell'allegato, ricorderemo le disposizioni preliminari al Codice civile e la Carta del lavoro, della quale avremo occasione di riparlare più avanti, perchè fu inizialmente dichiarazione addirittura di un organo politico, poi fu richiamata da una legge ed infine fu sanzionata con l'articolo 1 della legge 30 gennaio 1941, n. 14, in questi termini precisi. « Le dichiarazioni della Carta del lavoro costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e danno il criterio direttivo per la interpretazione e per l'applicazione della legge ». D'altra parte non sembra che nessuna disposizione di carattere costituzionale imponga che norme aventi forza di legge debbano essere emanate articolo per articolo.

Più complesso assai è il problema del contenuto della legge sottoposta al vostro esame e, conseguentemente, quello se si debba parlare di legge in senso materiale o di legge in senso formale soltanto.

Perchè si abbia materia di legge occorre si abbia manifestazione di volontà dello Stato intesa a modificare lo *status* giuridico

esistente in funzione di sovranità. « L'espressione di legge materiale, scrive il Lucifredi, suona equipollente di norma giuridica; è quindi tale ogni norma — non importa da chi e in qual forma emanata — che innovando l'ordinamento giuridico *preesistente* viene obbligatoriamente *imposta all'esterno operare dell'uomo per la realizzazione degli interessi collettivi* ». « La legge formale — continua il Lucifredi — è invece il tipico atto di volontà degli organi legislativi; quell'atto » cioè che risulta dal concorso delle volontà, espresso nelle debite forme solenni, dagli organi legislativi veri e propri ». (Lucifredi, *La nuova Costituzione italiana*, pagina 81). Se pure in forma diversa le stesse conclusioni si possono trarre da un antico studio del Donati recentemente ristampato. « Comando giuridico — si legge a pagina 24 dello studio originario, relativo a « Caratteri della legge in senso materiale » (pagina 68 della ristampa in volume unico degli studi del compianto Maestro) — è il comando che una volontà (quella di un organo o di un altro ente) di fare o non fare qualche cosa verso una terza volontà (quella di un terzo organo o di un terzo ente) la quale per tal modo viene ad avere una corrispondente aspettativa ». Discende quindi dall'opinione dell'uno e dell'altro dei due studiosi (e non ci soffermiamo a trattare di tutti quelli che in argomento hanno scritto), che, in sostanza, caratteristica della legge in senso materiale sia l'esistenza di un comando e che questo sia destinato a modificare l'ordinamento giuridico esistente nel senso di creare doveri e diritti in colui o coloro cui il comando è rivolto e nei terzi in rapporto giuridico con gli stessi.

Evidentemente quindi, siano o non siano contenuti in una legge formale, non acquistano caratteristica di comandi giuridici o di leggi in senso materiale le previsioni sull'andamento economico, i calcoli sulle probabilità di aumento o diminuzione delle forze di lavoro, le presupposizioni sulla propensione ai consumi e sulle possibilità che gli allievi di un certo tipo di scuole crescano o diminuiscono: tutti questi elementi che abbondantemente farciscono l'allegato al disegno di legge in esame andranno considerati a parte,

anche se si trovano in un testo che acquista valore legislativo: essi potranno essere tenuti presenti in quanto costituiscono il presupposto dei comandi giuridici, in quanto è necessario collegamento con gli stessi, ma non cesseranno dal costituire materia del tutto estranea alla legislazione.

Altrettanto potrà dirsi di tutta la previsione di interventi dello Stato da attuarsi al di là del quinquennio nel quale il programma si attua.

Maggiori dubbi, sempre dallo stesso punto di vista, potranno sorgere invece dall'esame delle norme a carattere precettivo rivolte dal legislatore in qualche modo a se stesso.

Commentando, sulla « Giurisprudenza Italiana », una sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato dell'8 maggio 1908, Federico Cammeo scriveva alcune parole che sembra meritino di essere richiamate alla attenzione del Senato. « Sorprende il concetto accolto (dalla sentenza annotata) che vi siano delle norme emanate dalla pubblica autorità per l'esercizio delle proprie attribuzioni le quali disciplinino tale attività in generale come potrebbe disciplinarle di volta in volta, al fine di rendere più sollecito, più uniforme e più controllabile il loro operato, che non contengono attività giuridica di fronte ai terzi cioè non creano diritti e doveri che equivalgono alla pratica amministrativa e che non sono regolamenti. Non è già che il concetto in sé sia illogico: *esso non contrasta con nessun canone della logica formale*: presuppone che vi siano tutti gli estremi per emanare norme regolamentari, e cioè la facoltà discrezionale di agire nell'ambito della legge, la possibilità di determinarsi della Pubblica Amministrazione di volta in volta (secondo la formula ormai tradizionale dello Gneist) e nello stesso tempo ammette che non si emanino norme con efficacia regolamentare, perchè non si creano diritti nè si impongono doveri. Ma dal punto di vista della logica giuridica c'è da fare molte osservazioni. La prima è che queste pretese norme non rivolte ad alcuno, ma alla stessa autorità che le emana, non inducendo alcun vincolo, non sono norme, nel vero significato della parola, che è usata nella teoria generale del diritto proprio per

indicare le regole di condotta vincolanti. La seconda è che se si vuole sostenere che queste norme, così claudicanti ed imperfette servono a rendere controllabile l'opera della pubblica autorità, bisogna intendere che servono a un controllo *puramente politico e morale* della pubblica opinione, non a un controllo giuridico; giacchè se servissero a un controllo giuridico sarebbero regole di condotta vincolanti, darebbero luogo in qualche misura a diritti e doveri, contrariamente al concetto esposto. La terza è che tenuto conto delle risoluzioni date alle altre due, il concetto della decisione (quella che nella nota Cammeo commentava) è giuridicamente errato. A che cosa servono queste norme che non vincolano nessuno, che non hanno valore giuridico? A che titolo se ne può occupare il diritto, se sono per definizione giuridicamente irrilevanti? La verità è che il diritto non può tener conto che di atti, i quali abbiano efficacia giuridica: e che in tema di norme emanate dalle autorità amministrative non sono pensabili che i regolamenti i quali vincolano autorità e cittadini, imponendo diritti e doveri nell'ambito dei poteri discrezionali dell'Amministrazione; e le circolari che vincolano le autorità inferiori in virtù della dipendenza gerarchica. Al di là di questi limiti in tema di norme, giuridicamente, v'è il nulla ». Evidentemente quanto Cammeo scriveva per gli autocomandi dell'Amministrazione a maggior ragione varrebbe per gli autocomandi del legislatore.

In parte contrapponendosi al pensiero di Federico Cammeo, Donato Donati, nel lavoro citato, scriveva a pagina 28: « Ogni volta che in un atto esternamente di comando non possa isolarsi una volontà distinta da quella da cui emana l'atto, alla quale il comando possa intendersi rivolto — anche a parte la questione se in questo caso possa ancora parlarsi veramente e propriamente di un comando — ad ogni modo, certo non si ha un atto di funzione legislativa, una norma giuridica. Il comando, specie se concepito in forma di comando generale, potrà rappresentare semplicemente un *programma* per la futura azione dell'organo emanante »; in nota però aggiungeva: « Come tale l'atto,

pur non avendo l'efficacia propria del negozio giuridico (omissis) cioè di costituire un fatto alla cui produzione la legge riconnette il sorgere di dati obblighi e diritti non è tuttavia detto che non possa avere ugualmente una certa efficacia giuridica (omissis) ».

« Per esprimere senz'altro il mio pensiero, credo che all'atto debba, normalmente, riconoscersi la stessa efficacia che in altra occasione ebbi a riconoscere, nel campo del diritto pubblico, alla consuetudine non richiamata dalla legge (*omissis*) vale a dire quella di dar vita ad una presunzione di "utilità" a favore degli atti, compiuti successivamente, che siano conformi al "programma" e, viceversa, ad una presunzione di "non utilità" contro gli atti, compiuti successivamente, che siano contrari al "programma" stesso. Questo, difatti, presentandosi come una formulazione preventiva dei criteri della futura azione dell'organo, viene a costituire un riconoscimento esplicito e solenne da parte dell'organo della conformità al pubblico interesse dei criteri stessi: onde se successivamente, nel caso concreto, cioè precisamente quando si tratta di tradurli in atto, l'organo si diparta invece dai criteri stessi, sembra logico esso debba ciò giustificare con particolare e fondata motivazione e quando questo non faccia, l'atto debba ritenersi viziato, come dico in seguito, di eccesso di potere, come dico in seguito, di eclettica conclusione è stata accolta anche dalla nostra giurisprudenza ».

La contrapposizione del pensiero dei due sommi giuristi serve indubbiamente ad inquadrare il problema che dobbiamo risolvere. Evidentemente il programma, per quanto implica un comando che il potere legislativo dà a se stesso, non costituisce un vero e proprio comando giuridico: esso però non è neppure un... nulla: secondo Cammeo serve ad un controllo puramente politico e morale della pubblica opinione, secondo Donati costituisce un riconoscimento esplicito e solenne da parte del potere legislativo della conformità al pubblico interesse dei criteri enunciati nel programma e della non utilità degli atti che vengono compiuti in contrasto con il programma stesso.

Inquadrando queste conclusioni con le osservazioni che abbiamo avuto modo di fare, circa la modificazione del concetto dello Stato e dei suoi fini conseguente all'evolversi del mondo sociale, appare chiaro che l'approvazione del programma, anche là dove non costituisca come richiesto dal Costituente norma per il coordinamento dell'iniziativa privata e dell'attività pubblica, implica una necessaria indicazione dei fini che lo Stato si propone di raggiungere con la sua azione e dei mezzi con i quali si propone di perseguirli così da creare nei rapporti tra Stato e cittadini non solo i limiti, ma anche le premesse di una azione coordinata. Se ci può essere permesso di usare una espressione che può essere giuridicamente imprecisa, ma che può dare un'idea abbastanza chiara della realtà, si dovrebbe dire che mentre nella vecchia concezione dello Stato di diritto il comando del legislatore a se stesso doveva essere concepito ed esaminato soltanto in un campo statico o considerato tale, il programma determina un campo in movimento entro il quale si svolgerà in futuro l'attività dello Stato: la legislazione sarà perciò libera, l'Amministrazione sarà nel proprio ambito libera o vincolata a seconda dell'ordinamento legislativo, la giurisdizione sarà naturalmente applicazione del diritto nel caso singolo, ma tutto si svolgerà in un ambiente in movimento nel quale Stato e cittadini necessariamente dovranno tendere al perseguimento dei fini indicati come socialmente necessari nel programma generale. Fissare l'indirizzo del movimento di tutto l'insieme è oggetto della legge di approvazione del programma.

È in sostanza un punto di vista nuovo dell'azione pubblica: ed a questo nuovo punto di vista evidentemente occorrono istituti nuovi: fra questi la legge di approvazione che si sta esaminando, che è legge in senso materiale, non soltanto in senso formale, ma come indicazione del movimento di tutto il campo operante nel quale si svolgeranno le integrazioni individuali e pubbliche del futuro.

Con questo inquadramento soltanto si riescono a comprendere — così sembra ai relatori — le parole di cui all'articolo 2 del dise-

gno di legge, per cui il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo per il conseguimento delle finalità del programma e adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo. E in base a questi concetti si deve comprendere il significato delle parole « quadro » di cui nell'articolo 1: non si fa riferimento al concetto tecnico della legge « quadro » che è previsto dalla nostra Costituzione, solo per le leggi nazionali che daranno regola alle legislazioni regionali. Il quadro a cui si accenna nell'articolo 1 è il complesso dei fenomeni, delle intuizioni, delle impostazioni che si prevedono dover costituire l'*ambitus* in movimento, entro il quale dovrà svilupparsi l'attività legislativa e amministrativa.

Dai singoli provvedimenti che saranno emanati, nasceranno le conseguenze giuridiche che devono aver origine da provvedimenti di natura strettamente legislativa, cioè da veri e propri comandi giuridici, dalle norme di piano nasceranno invece interessi che si intenderanno protetti agli effetti della impugnativa di legittimità per quel che ha riguardo agli atti amministrativi, non troveranno invece protezione di fronte alla legislazione vera e propria finché o attraverso la elaborazione giurisprudenziale, o attraverso vere e proprie norme legislative apposite non si elaborerà il concetto di « eccesso di potere legislativo » quanto meno agli effetti del risarcimento dei danni in chi abbia creduto alle enunciazioni programmatiche sanzionate per legge uniformandovi così la propria azione.

Quanto abbiamo detto, e chiediamo scusa se non è stato tutto detto in modo perfetto, deve valere anche per lo studio in genere della imperatività delle norme che costituiscono l'allegato al disegno di legge.

Escluso che siano imperative norme che costituiscono previsioni o enunciazioni di astrattissimi principi, escluso che siano imperativi i calcoli sul futuro o le stesse elaborazioni matematiche dei dati, è fuori dubbio che le norme riguardanti la futura attività di governo non potranno ritenersi soltanto enunciazioni di vani principi, ma dovranno essere considerate come moralmente e politicamente imperative le norme riguardanti

il complesso delle enunciazioni programmatiche anche se potranno essere soltanto di guida per un giudizio della futura attività del potere legislativo. In ogni caso le finalità da perseguire ed i criteri generali indicati nel programma saranno da considerare equiparabili ai principi generali del diritto agli effetti della interpretazione e della applicazione delle leggi dello Stato.

I PRECEDENTI STORICO-LEGISLATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE

Prima di chiudere la trattazione relativa alla parte giuridico-costituzionale che costituisce premessa necessaria alla relazione generale sul disegno di legge in esame, sembra necessario un brevissimo accenno ai precedenti storici della programmazione, non già dal punto di vista economico, ma, naturalmente, da quello giuridico. Va da sé che invece sarà molto meno necessario il richiamo, che pur da qualche parte è stato fatto, ai sistemi di approvazione dei piani o dei programmi adottati negli altri Stati. Perché è evidente che ogni Stato ha il suo sistema giuridico-costituzionale e sarebbe veramente inutile citare degli esempi senza contemporaneamente approfondire in quali sistemi costituzionali gli esempi citati si inseriscano.

Per quello che ha riguardo ai precedenti storici italiani, osserveremo che è fuori di dubbio che leggi di tipo programmatico sono state adottate in Italia con molta maggior frequenza di quel che si possa credere. La legge fondamentale della bonifica integrale, la legge di cui si è trattato nella sentenza della Corte costituzionale del 1961, relativa alla coltivazione delle barbabietole, la legge che ha approvato il piano di sviluppo dell'agricoltura, la legge sulla montagna, la legge che ha approvato i finanziamenti per lo sviluppo della scuola, quella che si sta discutendo in questi giorni alla Camera sull'edilizia scolastica, ed in fondo anche le leggi per le agevolazioni in tema di ricostruzione edilizia e la stessa legge urbanistica generale sono leggi di programma. Leggi settoriali, se si vuole, ma leggi che inquadrano una politica a lunga scadenza

da parte dello Stato. Più interessante delle altre, a parere dei referenti, è la legge 31 ottobre 1966, n. 942, relativa al finanziamento del piano di sviluppo della scuola per il quinquennio 1966-70. Con tale norma di legge infatti lo Stato ha stabilito che negli anni a venire debbano essere stanziati fondi vari per sopperire alle previste necessità di sviluppo della scuola. Ma gli stanziamenti si devono fare annualmente, ed è oggetto specifico della legge di bilancio disporre ogni anno i fondi a disposizione dell'attività governativa: con la legge sui finanziamenti per gli anni futuri, quindi, il legislatore comandò a se stesso di provvedere anno per anno a mettere a disposizione del Governo quanto necessario per lo sviluppo scolastico. Ben diverso, almeno formalmente, il piano di sviluppo dell'agricoltura, perchè venne subito autorizzata la stipulazione di speciali mutui per provvedere alle future spese. Comunque l'uno e l'altro dei due provvedimenti legislativi contengono veri e propri piani settoriali con la previsione delle future necessità e quella di spese che lo Stato potrà sostenere e delle opere che dovrà fare.

Naturalmente il piano che è oggi allegato al disegno di legge che il Senato si accinge ad esaminare non è più soltanto un piano settoriale, ma è un complesso di piani settoriali insieme coordinati in modo da presentare il quadro dello sviluppo integrale della vita economica e sociale del Paese e dei mezzi ai quali individui, privati, Stato ed enti vari potranno insieme far ricorso perchè si abbia una ripartizione organica e razionale dei frutti del pubblico e privato risparmio.

Un posto a sé, nell'esame generale delle politiche di piano deve avere la « Carta del lavoro ». Come qualcuno ricorderà, la cosiddetta « Carta del lavoro » è stata emanata durante il regime fascista dal Gran Consiglio quando esso non era neppure un organo costituzionale dello Stato.

È inutile dire che le discussioni e i richiami che qui si fanno prescindono da ogni valutazione della legittimità dello Stato fascista o della sostanziale validità dell'ordinamento corporativo, che la Carta del lavoro ha voluto sancire.

Il fenomeno giuridico si esamina in sè, *in vitro* si potrebbe dire.

La Carta fu stranamente pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*. Ma non era evidentemente legge nè dal punto di vista materiale, nè soprattutto, da quello formale. Fu promulgata successivamente la legge (costituzionale) del 13 dicembre 1928, n. 2832, con la quale il Governo del Re era autorizzato, in quanto occorresse, ad emanare disposizioni aventi forza di legge per la completa attuazione della Carta del lavoro. Così per richiamo in una altra legge la Carta del lavoro entrò, si potrebbe dire, dalla porta di servizio nell'ordinamento legislativo dello Stato. Molto tempo dopo, nel 1941, con la citata legge 30 gennaio 1941, n. 14, fu stabilito che le dichiarazioni della Carta del lavoro costituivano principi generali dell'ordinamento giuridico italiano, eccetera.

Durante il periodo di tempo passato tra il 1927 e il 1941, studiosi e giurisprudenza si sforzarono di inquadrare nel sistema giuridico il fatto nuovo di una norma che non era legge ma doveva ispirare la legge eccetera, eccetera: si ebbero così discussioni e divergenze sia agli effetti della determinazione del contenuto della Carta (contenuto legislativo o meno) sia dal punto di vista della definizione giuridica o della natura delle dichiarazioni che la Carta conteneva. Richiamandoci a quelle discussioni e tralasciando tutto ciò di cui ora è veramente inutile parlare, resta da ricordare: *a*) che mentre gli studiosi in genere convennero che la Carta del lavoro non fosse legge, gran parte degli stessi attribuì importanza fondamentale alla legge del 13 dicembre 1928. Per tale legge, si disse, i principi della Carta del lavoro dovettero essere assunti dal 1928 in poi a contenuto dei provvedimenti legislativi da emanarsi nella materia del lavoro; ed anche per provvedimenti che in futuro si fossero dovuti emanare in modificazione di quelli già emanati in esecuzione della delega legislativa contenuta nel provvedimento del 13 dicembre 1938, la Carta del lavoro si sarebbe dovuta sempre considerare vincolante. Perciò la Carta del lavoro venne, secondo tali interpreti, a contenere dei principi che dovevano essere non solo attuati, ma anche con-

servati; *b*) che le supreme magistrature, invece, riconobbero subito alla Carta del lavoro alto valore interpretativo, valore di orientamento nella interpretazione come espressione del vigente ordinamento giuridico. Per tal modo fu possibile che la Corte suprema, con sentenza 30 aprile 1934, sancisse che « pur non contenendo la Carta del lavoro norme di diritto, riassume tuttavia i canoni fondamentali e i principi del diritto corporativo e costituisce quindi il più sicuro elemento esegetico per l'applicazione delle norme positive che disciplinano i rapporti di lavoro ».

Allorchè si stabilì che i principi della Carta del lavoro dovessero avere quella forza e quel significato che fu loro dato dalla legge del 1941 si confermò quello che era ormai il frutto della elaborazione giurisdizionale.

Quando perciò i relatori alla Camera, onorevoli Curti e De Pascalis, sostengono che in sostanza i principi contenuti dal programma debbono essere considerati quali principi generali del diritto agli effetti soprattutto della interpretazione, indubbiamente tengono presente quanto è già stato frutto della elaborazione giurisprudenziale delle norme con le quali è stata data a suo tempo forza di legge alla Carta del lavoro: ma la Carta del lavoro era in un certo senso più facilmente inseribile nell'ordinamento legislativo dello Stato di quel che non sia per il programma, ed in altro senso era stesa in termini molto meno concreti e più evanescenti: perciò l'esempio della Carta del lavoro può essere preso come pietra di paragone per le discussioni che fece nascere, ma indubbiamente non può essere addotto per risolvere in *toto* le difficoltà inerenti all'esatto inquadramento giuridico del disegno di legge che si sta esaminando.

Le norme che il Senato è chiamato ad approvare non possono essere considerate solo come enunciazioni vaghe, esse contengono anche veri e propri comandi giuridici (specie nei riguardi degli organi amministrativi): è d'uopo quindi distinguere nel grosso testo allegato al disegno di legge quanto è semplicemente enunciativo e quanto definitivamente imperativo. Fra le cose che si

enunciano, ripetiamo, sono dati e concetti puramente oggetto di previsione: per questi sfuggendo la stessa possibilità di una materia legislativa sfugge anche la possibilità di efficacia vincolante, ma per il collegamento generale dei singoli settori del piano, esigendo la logica che si conservi una sostanziale unità programmatica, deve ritenersi di per se stesso dipendente la linea stessa del piano dal verificarsi di tutto ciò che è premesso come possibile, ma non ancora verificato come reale. È questo un limite ulteriore alla possibilità che la sanzione giuridica data in modo formale alla norma che approva il programma abbia a portare ad applicazioni eccessivamente limitatrici della libertà di iniziativa dei singoli operanti agli effetti dei casi concordati.

LE CONSEGUENZE GIURIDICHE DEL PIANO

Non è il caso di soffermarsi più a lungo nello studio che ci siamo proposti senza accennare al problema che secondo noi assume importanza fondamentale. La eventuale violazione, per effetto di nuove considerazioni, di mutati presupposti, di mutata volontà politica delle previsioni programmatiche diventate oggetto di norma legislativa, quali conseguenze potrà avere?

Ci pare fuori di dubbio che ci si debba richiamare, per dare una risposta, non solo a quanto hanno detto e scritto gli studiosi, ma anche a quelle che sono state le conclusioni dello studio fin qui fatto. Non è dubbio che la violazione di norme di legge, da parte della pubblica Amministrazione, se incidesse direttamente sulla sfera giuridica privata, se cioè le norme di legge a cui per ipotesi si disobbedisce fossero dirette a tutela di particolari categorie di privati la violazione può dar luogo a ricorso all'autorità giudiziaria: in ogni caso la violazione indiretta di interessi privati connessi con la esecuzione del piano deve dar luogo alla possibilità di un ricorso alla giurisdizione amministrativa.

Vero è che su questo punto neppure avanti l'altro ramo del Parlamento ci fu uguaglianza di opinioni, perchè i relatori di mag-

gioranza furono chiaramente di opinione negativa, mentre così non pensò il relatore della Commissione affari costituzionali, onorevole Carcaterra, ma è anche vero che non può esserci accordo sulla possibilità e sulla opportunità del mezzo scelto per l'approvazione del piano se non si vogliono accettare anche le conseguenze giuridiche della approvazione per legge.

Il Lucifredi, in uno studio sui « Problemi giuridici della programmazione economica », pubblicato negli « Annali giuridici dell'Università di Genova » (del 1966, pose la questione con due esempi. « Si prevede, in base a logiche conclusioni una riduzione delle coltivazioni granarie in certe zone marginali: sarebbe legittimo un contributo in tali zone a chi volesse sostituire la coltivazione granaria ad altra precedente coltura? » E più avanti: « Sono previsti in materia di trasporti elicotteri i quali devono essere riservati a quelle zone per le quali non esistono altre possibilità di più convenienti collegamenti; ove si istituisse, e si sovvenzionasse, tale servizio per città già ottimamente servite da una ferrovia concessa o da una autolinea, il relativo decreto sarebbe suscettibile di registrazione da parte della Corte dei conti? Il concessionario danneggiato potrebbe impugnare per violazione di legge o eccesso di potere avanti il Consiglio di Stato »?

Sembra a chi riferisce che l'impugnativa non possa essere negata. Ma casi come quelli indicati dal Lucifredi, per lo meno qualora non siano indicati i motivi per i quali il programma non venga applicato al caso saranno veramente numerosi.

Più difficile ed estremamente delicata sembra la questione per il caso in cui il cittadino lamenti che non si siano seguite le linee del programma dettate per la coordinazione e l'indirizzo dell'attività economica pubblica e privata. Perchè al cittadino, all'imprenditore che abbia orientato la propria iniziativa secondo linee programmatiche chiaramente indicate ed approvate per legge secondo il dettame costituzionale e poi trovi carente l'azione pubblica sulla cui cooperazione abbia contato, assai difficilmen-

te si potrebbe negare accesso agli organi giurisdizionali per chiedere i danni non allo Stato legislatore ma allo Stato tenuto ad adempiere agli ordini e alla prescrizione del legislatore. Su questi punti sembra necessario che un chiarimento venga se possibile da parte dello stesso potere legislativo, perchè si avrà altrimenti, dovendosi applicare solo i principi generali, un periodo, inevitabile di incertezza indiscutibilmente dannosa.

Un programma che presuppone l'impiego del reddito globale secondo direttive indicate in modo più o meno preciso, qualche volta precisissimo, qualche volta in modo vago e generico, non può ottenere la cooperazione dell'iniziativa privata se a questa non si rappresentano con chiarezza e assoluta certezza i limiti del suo campo d'azione e le conseguenze delle scelte che andrà a fare in connessione con quella che possa essere e sia l'azione incentivante, cooperante, preparatoria, completiva della mano pubblica. Se questo però verrà meno è evidente che il cittadino sarà e si considererà ingiustamente danneggiato.

È nostro dovere, di fronte alla gravità del problema che dobbiamo presentare al Senato, far presente che in concreto, quanto meno per la prima applicazione della legge in esame, difficilmente si presenteranno casi come quelli che abbiamo dovuto ipotizzare. Ciò anzitutto perchè, nonostante tutte le indicazioni per un futuro più o meno lontano contenute nel programma, esso viene approvato *soltanto con effetto limitatissimo nel tempo*; tutto ciò che si prevede possa o debba avvenire al di là del 1970 non costituisce oggetto della legge, ma solo materia di orientamento assolutamente non vincolante. In secondo luogo perchè il piano costituisce un tutto unico col presupposto, in esso chiaramente indicato, che il reddito medio della Nazione cresca secondo determinati parametri, che evidentemente non possono sempre trovare assoluta rispondenza nella realtà. E se mutano i parametri non si può far luogo a lamentele ma a correlative modifiche del piano delle opere. Già è stato segnalato dalle Commissioni di merito, che hanno espresso i pareri allegati a questa relazione, come molti dei dati sui quali il

piano è costruito non abbiano trovato, nei primi due anni, la voluta conferma. Ora è evidente che le prescrizioni e le previsioni programmate devono essere considerate come sottoposte alla condizione che le premesse si verifichino; quando le condizioni non si verifichino, evidentemente non possono essere considerate obbligatorie le conseguenze.

In terzo luogo è evidente che, pur partendo il programma di cui si discute da un presupposto relativo alla formazione del reddito, l'azione pubblica sarà vincolata anche alle previsioni dei singoli risparmiatori, che reddito che dovrà affluire alle pubbliche casse; tale disponibilità dipende non solo dai consumi, ma anche dalla rispondenza alle previsioni dei singoli risparmiatori che potranno mettere a disposizione o non mettere a disposizione di determinate iniziative le loro disponibilità. Da ultimo non può non essere considerato che gli squilibri indicati come presupposto delle finalità del piano sono ben lontani dall'essere i soli squilibri della nostra società. La società ed il mondo dell'attività economica italiana sono ancora lontani dall'aver trovato quella forma di stabilità sulla quale si possono costruire ipotesi programmate in forma vincolante: ci sono squilibri dei quali il piano non si è dato cura ma che influiranno indubbiamente sulla disponibilità degli stessi mezzi statali. Basti pensare al problema delle remunerazioni del personale statale, che esige un riesame completo se non si vuole che l'azione statale, prevista come sempre più incisiva, diventi invece sempre più caotica per mancanza di tecnici, per mancanza di personale preparato e per la sproporzione, specie in alcune località sempre più dolorosamente palese, fra il tenore di vita della popolazione in genere e quello permesso ai funzionari di Stato. Nè potrà essere in fine dimenticato che la progressiva immissione della economia italiana in quella europea ed in quella mondiale sta rendendo necessari provvedimenti e modificazioni nella stessa struttura produttiva e distributiva interna, per cui ogni premessa del piano può trovarsi improvvisamente non più conforme a realtà.

Gli è perciò che, per le considerazioni precedenti, i relatori pensano che l'allegato al disegno di legge in esame possa essere approvato con certa tranquillità, nella convinzione che nella elaborazione dei programmi futuri potrà essere meglio considerata la necessità di una impostazione distinta di ciò che potrà essere indicato come oggetto della volontà del legislatore e ciò che invece sarà presentato soltanto a spiegazione e giustificazione della medesima; potrà essere valutata meglio la necessità di una previsione legislativa che mal si concilia con quell'eccesso di prudenza che già la Commissione 8^a ha segnalato come un saggio difetto, ma sempre difetto, del sistema, laddove nel periodo fino al 1970 sarà difficile che si verificino palesi ipotesi di violazione del progetto.

IL PIANO E IL SUPERAMENTO DELLE DIFFICOLTA' INERENTI ALLA ANNUALITA' DEL BILANCIO

Al di fuori e al di là delle valutazioni giuridiche e politiche che abbiamo esaminato, dobbiamo ricordare un punto di vista pratico per il quale è utile l'approvazione del piano per legge.

Fino a quando non si è cominciato a formulare (ed approvare) dei piani settoriali pluriennali, l'Amministrazione è stata sempre costretta a stanziare annualmente tutti i fondi per le opere progettate a cui dovevasi dar inizio anche se per natura non era possibile per motivi amministrativi o tecnici portare a termine le opere stesse entro un esercizio finanziario: l'importo della spesa infatti doveva essere totalmente stanziato in bilancio prima che si potesse registrare l'impegno. Con quali conseguenze è facile capire.

Premessa l'approvazione dei piani pluriennali fatta per legge, sarà legittimo introdurre il sistema dell'impegno pluriennale in modo da far corrispondere le spese al corso dei lavori.

Ma si potrà andare anche oltre. In realtà col programma pluriennale si supererà per quanto riguarda gli impegni per opere pluriennali il sistema del bilancio annuale con indubbio vantaggio sull'aderenza alla realtà.

CONCLUSIONI

Ci pare a questo punto di poter senz'altro concludere sintetizzando in pochi punti i frutti della nostra ricerca, non senza aver dato atto dell'acuto parere della Commissione giustizia reso dall'estensore senatore Poët.

I. - Il programma relativo allo sviluppo economico e sociale per il periodo 1966-70 corrisponde alla nuova realtà economica e alle nuove concezioni dello Stato e dei suoi fini.

II. - Il programma non è in conflitto con la Costituzione in quanto contiene le norme stesse previste dall'articolo 41 della Carta costituzionale.

III. - Il programma s'inserisce nella concezione dello Stato di diritto attraverso le norme costituzionali che limitano la facoltà dello Stato rispetto al cittadino, ma è al di fuori della vecchia concezione statica dello Stato di diritto perchè tende ad individuare e promuovere una situazione evolutiva di tutto il campo sociale, sul quale continuerà ad imperare la Carta costituzionale mentre i poteri dello Stato, compreso il legislativo, si conformeranno alle norme evolutive, alle linee di intervento e di cooperazione pubblica e privata che via via dovranno esser per lunghi periodi deliberate come oggetto del programma.

IV. - Il programma dovrà essere approvato per legge, ma l'efficienza della legge sarà limitata alle norme destinate a regolare l'attività dell'Amministrazione o a coordinare l'attività pubblica e privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione.

V. - Alle norme ispirate alla finalità di regolare l'attività del potere legislativo, non si potrà riconoscere *stricto sensu* un'efficacia normativa ma certamente potrà essere loro attribuita la caratteristica di regola del procedere del potere pubblico soggetta a controllo tecnico e politico, ed, ove occorre, l'efficacia di un giudizio preventivo di utilità o non utilità di determinati provvedimenti.

VI. - Fra le varie enunciazioni contenute nel programma sono in ogni caso da distinguere quelle puramente valutative, quelle indicative di un indirizzo generico, quelle contenenti un impegno programmatico per il coordinamento delle iniziative pubbliche o private; e quelle contenenti veri e propri interventi per il mutamento dell'ordinamento giuridico vigente o di rapporti giuridici in atto.

VII. - In ogni caso tutta l'enunciazione del programma può essere considerata come enunciazione di principi generali della nostra Costituzione.

VIII. - Per le norme contenenti un comando imperativo o un'autorizzazione per gli organi dell'Amministrazione o per quelle destinate al coordinamento delle attività private e pubbliche si potrà prevedere un ricorso all'Autorità giudiziaria per la tutela di diritto, o più facilmente di interessi protetti.

IX. - Resta impregiudicato ogni apprezzamento sulla possibilità per ogni privato di chiedere indennizzo per il mancato coordinamento previsto per le iniziative del settore pubblico e quelle del settore privato.

X. - In ogni caso non può essere attribuito valore a enunciazioni o disposizioni che vadano al di là del quinquennio 1966-1970.

XI. - Le enunciazioni generali del piano, quando vi si possa intravedere la formulazione di principi, dovranno essere considerate come principi generali informatori della nostra legislazione.

XII. - Infine le disposizioni contenute nel programma potranno valere per legittimare impegni pluriennali di spesa anche in presenza dello stanziamento annuale soltanto.

Con questi limiti e con queste osservazioni, onorevoli senatori, i relatori di maggioranza della Commissione finanze e tesoro pensano che possano essere superate le obiezioni che, da parte soprattutto di alcuni membri sono state fatte contro il sistema della approvazione del programma per legge. Essi pensano che nell'evolversi del sistema costituzionale e politico del-

la Nazione il disegno di legge in esame rappresenterà una pietra miliare, anche se soprattutto nel momento dell'adattamento al sistema giuridico vigente in Italia non manchino ragioni di stridore e, sia detto con la massima semplicità, anche motivi di preoccupazione.

Sarà nella saggezza del Parlamento, anche in vista delle possibilità di apportare modifiche al piano, di mano in mano che se ne vedrà lo sviluppo, seguire o deviare dalle direttive oggi indicate, perchè le difficoltà di inserzione di una politica di piano nel mondo economico e giuridico non diventino tali da rendere inutile ogni sforzo per porre un ordine nel sistema della evoluzione economica e sociale del nostro Paese.

Il progresso, da ogni punto di vista, vuole le sue battaglie, vuole le sue vittime, impone conflitti di idee, e qualche volta ne consegue l'urto tra chi vorrebbe avanzare senza tener conto del passato, e chi vorrebbe troppo presto o troppo semplicemente inquadrare in un sistema statico tutto ciò che è necessariamente dinamico. La prudenza e la saggezza del legislatore, dell'amministratore, dell'operatore economico pubblico e privato saranno la necessaria guida perchè il primo tentativo di programmazione non si trasformi in un semplice esercizio scientifico o non implichi conseguenze disastrose.

LA PROGRAMMAZIONE PROPOSTA E L'AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI

Onorevoli senatori, quanto i relatori hanno esposto nella parte introduttiva di ordine giuridico li esonera dall'esaminare molte delle osservazioni fatte dalla prima Commissione nella formulazione del parere allegato, redatto con tanta maestria dal senatore Bartolomei.

Non va negato però che il programma così come è presentato per quanto è detto in vari punti nei riguardi degli enti locali, soprattutto per le previste norme relative alla riforma tributaria, rappresenta indubbiamente una totale inversione di concetti rispetto a quelli che finora si sono considerati essenzialmente collegati ai dettati costitu-

zionali per quel che riguarda il campo di autonomia agli stessi riservato.

Sincerità vuole che si dica apertamente che, se il programma dovesse applicarsi su questo punto, così come si vota, ma con una visione a lunga scadenza, sarebbe assai difficile che esso resistesse all'attacco che da tutte le parti verrebbe formulato a difesa del sistema non solo tradizionale ma sancito espressamente dalla Costituzione. Le autonomie locali non possono essere ridotte alla semplice applicazione di norme provenienti dal centro, non possono essere ridotte alla distribuzione di fondi raccolti secondo norme unitarie per delle finalità strettamente di istituto; non basterebbero certamente, per una organica visione delle competenze insopprimibili delle amministrazioni autonome, frasi inserite nel testo come quella con cui si chiude il punto 129 dell'allegato « Restano ferme, naturalmente, le competenze sugli enti locali » quando tutta la possibilità di svolgimento di queste competenze si riducesse, come si legge poche righe prima di quella citata, ad ottenere finanziamenti mediante contributi « vincolati alla esecuzione di singoli programmi ».

Su questo punto, si ripete, il discorso dovrebbe essere portato assai più a fondo di quel che non si sia fatto finora, più a fondo di quel che non appaia dal programma. Ma la Commissione non deve dimenticare che alla base del suo voto favorevole per l'approvazione del programma sta prima di tutto la considerazione che tutto ciò che dovrà

essere attuato al di là del 1970 non viene approvato come oggetto di atto legislativo.

Nè sembra possibile che la stessa riforma fiscale possa trovare attuazione, e forse neppure approvazione, entro il 1970. Perciò tutto quanto è detto per i rapporti fra l'Amministrazione autonoma (troppo spesso chiamata nel testo Amministrazione decentrata) e l'Amministrazione centrale va approvato in funzione soltanto della necessità di un immediato, provvisorio aggiustamento della finanza locale, il cui indebitamento, grave assai, non va considerato, ripetesì, soltanto come effetto di cattiva amministrazione, ma soprattutto come effetto della pressione dei bisogni e delle necessità di una società in sviluppo, di fronte alla impossibilità di provvedere a tutto da parte dell'Amministrazione e della finanza centrale. Oggi urge sistemare non solo la finanza locale ma tutta la struttura dell'Amministrazione locale, provvedendo a preparare una organica riforma che permetta agli enti periferici di riprendere iniziativa e responsabilità. Passato il periodo transitorio, sarà passato anche il periodo di applicazione del programma che il Senato è chiamato ad approvare.

Per questi validi motivi, la maggioranza della Commissione ritiene di poter esprimere parere favorevole all'approvazione del disegno di legge, nonostante che essa condivida le considerazioni della 1ª Commissione quali risultano dal chiaro parere steso dal senatore Bartolomei.

PARTE II.

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

GENERALITA'

Gli anni precedenti, i cosiddetti anni cinquanta ed i seguenti hanno registrato una progressiva e rapida intensificazione dei rapporti economici del nostro Paese con il mondo. A base di questo processo di intensificazione dei rapporti internazionali reso possibile dallo sviluppo continuo della nostra economia, che a sua volta ne ha visto i riflessi, sta quella cooperazione internazionale che nel dopoguerra ha costituito una delle caratteristiche della evoluzione politico-economica del mondo occidentale ed ha rappresentato una delle premesse della nostra politica economica.

Di questa collaborazione internazionale sono espressioni concrete i processi integrativi con i Paesi della piccola Europa, l'espansione della collaborazione economica col mondo occidentale, il successivo allargamento delle prospettive e dei rapporti col mondo orientale, con i Paesi sottosviluppati, con il resto del mondo.

Gli elementi caratterizzanti il miglioramento e il progresso conseguiti possono essere sintetizzati come segue.

Nel periodo dal 1951 al 1961 si è verificato un forte incremento del reddito nazionale: si passa da 7.394 miliardi a 13.556, con l'aumento percentuale dell'83,3 per cento, mentre l'occupazione passa da 18.094.000 occupati a 18.931.000 occupati, con l'incremento del 4,6 per cento.

La produttività del lavoro passa da 409 nel 1951 a 716 nel 1961 con l'aumento del 75,1 per cento.

Il fondo capitale ha pure avuto un aumento sensibile anche se minore; il suo valore è stato pari a 25.439 miliardi nel 1951 e a 33.039 miliardi nel 1961 con l'aumento percentuale del 29,9 per cento (lire 1954).

Il capitale per occupato s'incrementa del 24,1 per cento, passando da 1.406.000 nel 1951 a 1.745.000 nel 1961 (lire 1954). Il rapporto capitale-prodotto presenta una sensibile diminuzione: passa da 3,44 (1951) a 2,44 (1961) con la diminuzione percentuale del 29,1 per cento e ciò è un indizio della efficienza del sistema.

Il che è comprovato del resto dall'aumento considerevole della produttività del lavoro e della produttività del capitale.

Il reddito da lavoro per occupato è pure cresciuto sensibilmente: 293.000 lire nel 1951 e 555.000 lire nel 1961 (lire 1954), con l'aumento dell'89,4 per cento.

Il reddito da capitale-impresa per mille unità di fondo capitale passa da 81,96 a 92,32 con l'aumento del 12,6 per cento.

La società in trasformazione

Di fronte a un processo di trasformazione rapida della società, che va acquisendo sempre più la consapevolezza dei beni e dei servizi messi a disposizione con dovizia e varietà sconfinata, di fronte a modificazioni strutturali profonde, interessanti i settori produttivi e la domanda globale, l'attività economica deve potersi evolvere in ordinato sincronismo e con sufficiente adeguamento alle esigenze di una crescita rapida e talvolta vertiginosa, affinché essa sia armonica e non degeneri in ipertrofie abnormi e, per contrapposizione, in patologiche forme di arretratezza.

LE REALTÀ DI BASE
DEL SISTEMA ECONOMICO ITALIANO

Due realtà caratterizzano e condizionano il nostro sistema economico.

La prima è di natura esterna: l'essere cioè il nostro Paese inserito in un più vasto spazio economico in virtù della progressiva liberalizzazione degli scambi e in particolare in conseguenza degli impegni irreversibili assunti col Trattato di Roma.

La seconda è di natura interna ed è costituita dalla sua dislocazione dualistica nei settori e nei territori e da rilevanti squilibri sociali.

GENESI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO PER IL QUINQUENNIO 1966-70

Sono note le vicende prossime e remote attraverso le quali si è giunti alla redazione e all'approvazione del programma economico nazionale ora sottoposto al nostro esame.

La Camera dei deputati che, attraverso la Commissione bilancio e partecipazioni statali, aveva proceduto alla unificazione del testo del programma trasmessole dal Consiglio dei ministri il 16 giugno 1965 e della nota aggiuntiva al programma di sviluppo economico 1965-69 per il quinquennio 1966-1970, ha approvato in data 17 marzo 1967 il testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza del Senato il 28 marzo 1967.

I tempi e l'iter della programmazione in Italia sotto l'aspetto delle manifestazioni ufficiali e dell'ordine cronologico possono essere riassunti come segue.

Nel finire del periodo bellico 1940-45, a seguito di sollecitazioni del Governo alleato si predispose un quadro generale dei fabbisogni di prodotti alimentari e di materie prime atte a dare un apporto di pronto soccorso al nostro semidistrutto sistema economico.

Ai fini di dare un ordine alle importazioni necessarie per la produzione industriale si elaborò nel 1945 il « piano di primo aiuto »; nello stesso 1945 il « piano di transizione » e nel 1946 il « piano di massima per le importazioni industriali ». In quest'ultima occasione fu per la prima volta preso in considerazione il sistema economico italiano nel

suo complesso allo scopo di enuclearne le possibilità produttive e, in relazione ad esse, fornire all'UNRRA il quadro delle necessità essenziali.

Vi furono ancora due progetti: il « piano di massima per le importazioni industriali nell'anno 1946-47 » e il « piano per le importazioni e le esportazioni industriali nell'anno 1947-48 » miranti non a delineare un indirizzo di sviluppo economico ma a facilitare la ripresa del sistema in una situazione che, per la scarsa consistenza delle risorse disponibili, imponeva la migliore utilizzazione delle medesime.

È da ricordare che nel 1947, su iniziativa del Segretario di Stato americano G. G. Marshall, si propose di partecipare, insieme ad altri 15 Stati membri, ad una conferenza generale per lo studio e la formulazione — di comune intesa — di un piano di ripresa economica, da realizzarsi mediante il coordinamento delle economie dei Paesi stessi e con gli aiuti ed i finanziamenti offerti dagli Stati Uniti. Per l'attuazione degli aiuti americani, i così detti aiuti ERP (*European Recovery Program*) venne redatto in Italia, presso il CIR (Comitato interministeriale per la ricostruzione) un piano economico a carattere globale, chiamato « piano a lungo termine » riferito al quadriennio 1948-49/1952-53.

In detto piano si tratteggiavano le linee generali della ricostruzione dell'economia del Paese nel quadro dell'ERP e si proponevano alla politica economica oltrechè gli obiettivi permanenti di una politica di sviluppo anche la finalità di sollevare dalla depressione le zone sottosviluppate del nostro Paese ed in particolare del Mezzogiorno. Di particolare rilievo, a questo punto, è ricordare l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, avvenuta nel 1950, alla quale è affidato il compito di attuare un piano di opere pubbliche straordinarie diretto a creare un nuovo ambiente economico nelle zone arretrate del Sud d'Italia e delle Isole.

Tuttavia, date le gravi difficoltà che l'economia italiana attraversava e l'inadeguatezza del nostro sistema economico sui mezzi atti a dare nuovi impulsi all'economia, si faceva sempre più pressante l'esigenza di

una politica economica programmata. Fu per questo che il Consiglio economico nazionale della Democrazia cristiana, di cui era vicepresidente l'onorevole Ezio Vanoni, incaricò il professor Pasquale Saraceno di effettuare uno studio sistematico dei dati obiettivi dell'economia italiana, con riguardo ai suoi prevedibili sviluppi, ed un coordinamento e collegamento di tali dati in una programmazione che offrisse un quadro delle prospettive future. Il lavoro svolto è stato pubblicato sotto il titolo « Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana ».

Data, in ogni caso, la scarsità di dati ed informazioni sulla struttura e sulla dinamica dell'economia nazionale per poter formulare un programma economico globale, si decise nell'anno 1950 di pubblicare ogni anno la « Relazione generale sulla situazione economica del Paese ».

Sempre nello stesso periodo e per la prima volta il problema della programmazione veniva affrontato da parte di enti rappresentativi degli interessi dei lavoratori. E qui è da ricordare il « piano Di Vittorio », piano di lavoro elaborato dalla CGIL, ed il convegno nazionale di studi del 1952 tenuto dalle ACLI, che proponeva un sistema di obiettivi e di programmi alternativi alla proposta CGIL.

Nel dicembre 1954 fu annunciato dal Ministro Vanoni al Presidente del Consiglio che era stato compilato il documento avente per titolo « Schema decennale di sviluppo dell'occupazione e del reddito nel decennio 1955-64 » noto come piano Vanoni.

Il documento era uno schema anziché un piano nel senso concreto della parola, uno schema tuttavia contenente dati e riferimenti espressi in termini quantitativi che, sulla base delle componenti determinanti dell'apparato economico italiano, delle mutue dipendenze e delle tendenze evolutive possibili, avrebbe dovuto enucleare il sistema necessario al raggiungimento di alcuni obiettivi essenziali per il rinnovamento economico e sociale del Paese: l'eliminazione della disoccupazione; la riduzione del divario economico tra le zone avanzate e quelle depresse; il riequilibrio della bilancia dei pagamenti; il

tutto in uno con lo sviluppo del reddito supposto in ragione del 5 per cento annuo.

Il raggiungimento degli obiettivi era affidato alla intensificazione del processo di investimenti nei vari settori.

Detto piano rimase un semplice schema ed ebbe più valore esemplare che operativo. Fu per questo che nel 1956 venne istituito il « Comitato per lo sviluppo dell'occupazione del reddito », con il compito di approfondire l'accertamento degli elementi che condizionano la realizzazione degli obiettivi previsti dallo schema e di esprimere all'apposito « Comitato dei ministri per il problema di sviluppo » pareri e suggerimenti sui provvedimenti necessari e sugli strumenti da porre in atto per la sua attuazione. Si arriva così all'anno 1961, quando l'onorevole Pella, allora Ministro del bilancio, nomina una commissione di docenti universitari e di esperti, presieduta dal professor Papi, incaricata di elaborare uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito. I lavori di detta commissione portavano alla elaborazione di un « modello » di sviluppo economico, sulla base del quale venne formulato un sistema di « proiezioni al 1970 ».

Punto di riferimento della politica di programmazione economica nel nostro Paese è costituito dal documento « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano » che è stato presentato al Parlamento nel 1962 dal Ministro del bilancio onorevole La Malfa come « Nota aggiuntiva » alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese. In detta « Nota » vengono confermate e precisate le dichiarazioni del Governo sulla programmazione e sui criteri direttivi della politica economica. Detto documento venne sottoposto ad una approfondita discussione alle due Camere, insieme ai bilanci finanziari, e dopo un mese circa il Ministro del bilancio, ottemperando all'impegno assunto dal Governo nelle dichiarazioni programmatiche, istituisce con proprio decreto la « Commissione nazionale per la programmazione economica » alla quale è affidato il compito di predisporre le linee di un piano di sviluppo economico del Paese. Sempre nello stesso mese ed in relazione agli impegni

programmatici del Governo ed alle preannunciate riforme di strutture e di ordinamenti, vengono costituite due altre commissioni, la cui attività è strettamente finalizzata all'avviamento della politica di programmazione economica: la « Commissione per la riforma del sistema tributario » e la « Commissione per la riforma della pubblica Amministrazione ».

La Commissione nazionale per la programmazione economica, presieduta dall'allora Ministro del bilancio, onorevole Giolitti, era composta di 31 membri; 13 esperti designati dal Governo e 9 dirigenti e 9 esperti delle maggiori organizzazioni economiche di imprenditori e di lavoratori.

Nell'ambito di questa Commissione venne affidato al professor Pasquale Saraceno l'incarico di redigere un « rapporto » che offrisse un quadro dei dati e dei termini di politica economica su cui fondare le scelte per la formulazione del programma.

Al rapporto Saraceno fece seguito, ad opera dell'Ufficio del programma costituito in seno al Ministero del bilancio, l'elaborazione della prima « bozza di programma quinquennale per gli anni 1965-69 », il cosiddetto « Piano Giolitti ».

Successivamente il Ministro del bilancio, onorevole Pieraccini, istituisce in ogni regione, escluse quelle a statuto speciale, i Comitati regionali per la programmazione economica; presenta al Consiglio dei ministri il progetto di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69, rielaborato dall'Ufficio del programma, che va sotto il nome di « Piano Pieraccini » il quale segue nelle grandi linee il progetto dell'onorevole Giolitti. Detto progetto viene approvato dal Consiglio dei ministri e passato al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per il parere. Come valutazione complessiva il CNEL esprime parere favorevole alle finalità e all'ordinamento generale del progetto, accompagnandolo, tuttavia, con rilievi critici, osservazioni e suggerimenti che investono il programma nei suoi aspetti generali e particolari. Intanto un ulteriore passo avanti nella organizzazione della politica di piano è compiuto dal Governo nel 1965, con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio,

adottato di concerto con i Ministri del bilancio e del tesoro, che istituisce il « Comitato dei ministri per la programmazione economica » e successivamente col riordinamento del Ministero del bilancio.

Il progetto Pieraccini, a seguito specialmente degli elementi scaturiti dalla nuova serie della contabilità nazionale elaborata dall'ISTAT, dà origine alla Camera, per opera della V Commissione del bilancio e delle partecipazioni statali (relatori onorevole Curti ed onorevole De Pascalis), ad un testo unificato, con lo spostamento del periodo dal 1965-69 al 1966-70. Su tale testo la Camera dei deputati ha discusso, pervenendo al testo presentato al nostro esame.

TIPI DI PROGRAMMAZIONE

Si può concepire tutta una gamma di tipi e contenuti che configurano variamente la fisionomia di una programmazione.

Le posizioni estreme di queste configurazioni si riscontrano nel tipo di programmazione a carattere vincolante od obbligatorio e in quello a carattere semplicemente orientativo o indicativo.

Il primo è conforme ai sistemi ad economia collettivista, il secondo a quelli ad economia di mercato.

Si sogliono pure attribuire al primo tipo le qualifiche di programmazione coercitiva, autoritaria, imperativa e così via.

In passato la programmazione obbligatoria era concepita in modo rigido quanto al contenuto e centralizzato quanto al metodo di formulazione e al sistema d'attuazione. Ora essa in genere segue un modello avente carattere rigido e vincolante e metodo centralizzato solo nei confronti di talune delle grandi linee dello sviluppo — ripartizione in grandi gruppi delle risorse, ammontare degli investimenti di base, volume totale dei salari, eccetera — e attraverso un accentuato decentramento delle decisioni economiche viene lasciata ampia possibilità di scelta e formazione di piani di produzione, di impiego di fattori produttivi e di prezzi di vendita ai singoli operatori.

La programmazione di tipo orientativo si attua mediante piani flessibili, elastici, rispettanti cioè le tendenze spontanee di mercato. Tuttavia è acquisito il concetto che, perchè il piano abbia una sua razionalità logica nella impostazione e nell'attuazione, esso deve poter essere operativo. Si ritiene fondatamente che l'impostazione democratica di un programma debba impegnare pubblica Amministrazione, imprese, famiglie a considerare il programma come un quadro di riferimento certo non mitizzato ma neppure amorfo e cangiante.

La programmazione democratica postula la caratteristica di programmazione impegnativa dovuta soprattutto al senso di responsabilità di tutti.

LA PROGRAMMAZIONE NEI VARI PAESI

Belgio

Il Belgio è il Paese dell'Europa occidentale nel quale, prima che altrove, è stata affrontata la problematica della programmazione economica. Già nell'immediato anteguerra, la programmazione fu oggetto di dibattito politico e culturale e fu sostenuta dalle organizzazioni sindacali e politiche di ispirazione socialista che avevano forti tradizioni nel Paese. Poichè, però, l'economia belga ha toccato in questo dopoguerra elevati livelli produttivi e di consumo e data l'assenza di notevoli squilibri sociali, settoriali e territoriali all'interno del Paese, la esigenza della programmazione non è stata avvertita se non in questi anni, quando la situazione di ristagno dell'economia e la crisi strutturale del carbone offrirono ai sindacati validi motivi per chiedere, con massicci scioperi e clamorose proteste, una politica di programmazione economica. E infatti nel 1959 il Governo si apprestò a costituire un apposito Ufficio per la programmazione economica.

In tema di strumenti per la programmazione, il Belgio ripropone la struttura tipica degli istituti della pianificazione democratica, quale è stata attuata nell'Occidente euro-

peo; struttura che può essere schematicamente rappresentata da un triangolo al cui vertice si pone la volontà e l'autorità politica, costituita dal Governo e dal Parlamento, mentre nei due vertici laterali sono collocati l'organo tecnico o amministrativo speciale della programmazione e quello consultivo che rappresenta le forze economiche organizzate.

L'organo tecnico prepara il progetto che propone delle alternative; l'organo consultivo prende in esame tale progetto per discuterlo, eventualmente emendarlo, e trasmetterlo al Governo col suo parere motivato.

La struttura interna dell'Ufficio per la programmazione economica è gerarchizzata: essa è composta di un Segretario generale, di due primi consiglieri, di nove incaricati di missione e di cinque addetti. Altro personale subalterno è nominato dal Ministro per gli affari economici. I compiti dell'Ufficio per la programmazione possono essere così riassunti:

- studio degli obiettivi generali della politica economica con particolare riguardo agli investimenti, all'occupazione, ai prezzi e ai salari;

- elaborazione di un programma quinquennale di sviluppo economico e sociale coerente con gli obiettivi concordati;

- strutturazione di un piano di pubblici investimenti sulla base dei progetti delle diverse amministrazioni;

- abbozzo di previsioni sugli investimenti privati e sull'andamento dei singoli settori produttivi;

- studio dei piani di sviluppo regionale.

Occorre tenere, tuttavia, presente che le direttive di lavoro, la priorità nello svolgimento degli studi e nella stesura di proposte vengono impartite all'Ufficio di programmazione dal Comitato ministeriale per il coordinamento economico e sociale da cui l'« Ufficio » funzionalmente dipende.

Il Comitato di coordinamento economico e sociale è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dal Ministro degli esteri, dal Ministro della giustizia, dal Ministro della difesa, dal Ministro delle

finanze, dal Ministro degli affari economici e dell'energia; dal Ministro della previdenza sociale, dal Ministro degli interni e dal Ministro dei lavori pubblici. Detto Comitato si articola poi, nella sua attività, in più sottocomitati.

Oltre gli organi dell'Ufficio della programmazione e del Comitato di coordinamento, i quali si presentano rispettivamente al livello tecnico e politico come portatori della volontà del Governo, nel processo di programmazione si è posta l'esigenza di associarvi in qualche misura gli ambienti economici e sociali ed è per questo che è stato istituito un Comitato nazionale dell'espansione economica, destinato appunto a consentire la partecipazione alla programmazione dei gruppi sociali ed economici, nonché una migliore armonizzazione delle decisioni e dell'atteggiamento di questi gruppi con gli obiettivi perseguiti dal Governo ed una maggiore comprensione dei provvedimenti di politica economica e sociale.

Detto Comitato è presieduto dal Ministro degli affari economici ed ha alla vicepresidenza i Ministri del coordinamento economico, dell'occupazione e del lavoro nonché il Ministro delle classi medie. A questi si aggiungono altri 10 membri, dei quali 5 sono rappresentanti delle organizzazioni industriali più importanti, delle imprese non industriali e delle classi medie, mentre i rimanenti 5 rappresentano altrettante organizzazioni operaie.

Compito generico del Comitato nazionale per lo sviluppo economico è quello di incoraggiare e promuovere un regolare sviluppo economico ed il miglioramento del tenore di vita dei cittadini.

Francia

La politica francese di programmazione economica vanta ormai una lunga esperienza. Essa comincia negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale e passando attraverso quattro piani arriva al quinto, il cui aspetto caratteristico è la partecipazione attiva alla formulazione del piano stesso delle rappresentanze delle di-

verse categorie sociali e professionali, oltre che della pubblica amministrazione. Questa ampia partecipazione delle varie classi sociali alle fasi di elaborazione del piano costituisce l'elemento determinante anche per la realizzazione dello stesso, in quanto le categorie economiche, avendo concorso alla formulazione del piano, risultano in un certo modo impegnate a contribuire al raggiungimento degli obiettivi da esso fissati.

Gli organi della programmazione sono:

il Commissariato generale del piano, organismo permanente incaricato di predisporre il Piano da sottoporre al Governo e di controllarne l'attuazione. Preposto a detto Commissariato è il Commissario generale, il quale si avvale nella sua opera dei servizi del Commissariato generale che, oltre ad un Commissario aggiunto e ad un Segretario generale, comprendono da quaranta a cinquanta incaricati, di reclutamento e formazione professionale diversi;

il Consiglio superiore del Piano di sviluppo economico e sociale, organismo che segue le varie fasi della elaborazione del piano ed esamina i rapporti annuali di esecuzione, confrontando i risultati ottenuti con gli obiettivi che il piano persegue, proponendo al Governo le misure più idonee per la loro realizzazione.

Operano, inoltre, nella politica francese di programmazione economica, il Consiglio economico e sociale, organismo in cui sono compresi i rappresentanti più qualificati dei vari interessi economici, ed al quale deve esser sottoposto, per il parere, il progetto definitivo del piano, prima della sua presentazione al Parlamento; e le Commissioni di ammodernamento che hanno una composizione variabile dai 30 ai 50 membri e sono formate da rappresentanti dell'Amministrazione, di esperti, di rappresentanti delle organizzazioni sindacali e di professionisti. La composizione delle Commissioni è ispirata alla duplice esigenza di far partecipare all'elaborazione del piano tutte le categorie sociali e professionali e di consentire alle medesime di prendere coscienza dei problemi che si pongono nei settori in cui esse operano.

L'elaborazione del piano viene fatta attraverso una congiunta serie di operazioni che possono idealmente distribuirsi in tre fasi: una fase di approcci preliminari che si conclude con la determinazione degli obiettivi generali del piano, una fase di discussione in seno alle Commissioni di ammodernamento, una fase finale o di sintesi che si conclude con la definitiva formulazione del piano.

Gli studiosi e gli operatori sono concordi nel qualificare la programmazione francese come meramente indicativa; i responsabili della programmazione francese, invece, insistono nel porre in evidenza, come dato tipico di essa, la « concertazione »: la programmazione concertata costituirebbe la « troisième voie » tramite la quale il Piano francese riuscirebbe a superare la posizione di una programmazione puramente indicativa o rigidamente normativa.

Quanto alla sostanza, il piano francese è impostato alla insegna dell'efficienza e della razionalizzazione, mira ad un'accumulazione crescente di capitali attraverso l'appoggio dato ai contenimenti salariali, mediante la politica dei redditi, ed il suo svolgimento è caratterizzato da clamorosi processi di fusione o di concentrazione in tutti i campi, taluni addirittura fra industrie di Stato e industrie private.

Gran Bretagna

Nella programmazione inglese si possono distinguere due fasi, la prima anteriore e la seconda successiva all'ottobre 1964, periodo in cui i laburisti sono tornati al Governo dopo le elezioni generali.

Nel periodo anteriore all'ottobre 1964, quando al Governo c'erano i conservatori, per facilitare il superamento delle difficoltà dell'economia britannica attraverso una politica « programmata » e a lunga scadenza, fu decisa la creazione del *National Economic Development Council* (N.E.D.C.).

Detto NEDC si articolò in due organismi separati: uno *staff* di economisti i quali, con la più completa indipendenza dal Governo, eseguivano indagini congiunturali e

sullo sviluppo economico; e un gruppo composto da tre ministri dei settori economico-finanziari (Cancelliere dello Scacchiere, Ministro del commercio e lavoro), da sei rappresentanti di sindacati, da sei rappresentanti dei datori di lavoro, da due direttori della industria nazionalizzata, da due professori d'economia e inoltre dal Segretario generale dell'organizzazione. Il NEDC nel febbraio 1963 pubblicò un rapporto, che costituisce il primo tentativo inglese di redazione di un programma nazionale di sviluppo economico.

Nel periodo successivo all'ottobre 1964, con la vittoria dei laburisti sui conservatori, il nuovo Governo inglese ha adottato energiche misure di politica economica al fine di risanare l'economia del Paese. I laburisti hanno creato nuovi ministeri, tra cui il Ministero per gli affari economici e il Ministero per la tecnologia.

Il Ministero per gli affari economici è responsabile della preparazione e del controllo del piano di sviluppo economico e del coordinamento generale delle varie misure inerenti allo svolgimento di detto piano, unitamente allo sviluppo dell'economia in senso lato. Il piano dei laburisti presenta così, rispetto a quello elaborato dal NEDC, una sostanziale differenza, dato che sarà redatto da un organo dell'amministrazione dello Stato — il Ministero degli affari economici — anziché da un ente autonomo come il NEDC.

Dal punto di vista funzionale, la principale differenza consiste nel fatto che il NEDC non è più l'organismo incaricato di redigere il piano di sviluppo ma solo un ente consultivo del Ministero per gli affari economici.

Il piano inglese afferma che sia i pubblici poteri sia l'industria devono programmare con diversi anni di anticipo ed è auspicabile coordinare i dati previsionali di entrambi. La spesa pubblica non può essere realisticamente programmata senza un'idea del tasso di sviluppo dell'economia sul quale si può contare e della misura della domanda di risorse, per esempio per l'investimento industriale. Pertanto il complesso delle previsioni e dei programmi dell'industria pri-

vata è di grande aiuto nella programmazione del settore pubblico. La programmazione inglese tende ad assicurare ulteriore sviluppo e maggior grado di solvibilità nazionale, all'insegna della massima efficienza, della razionalizzazione, dell'accumulazione forzata di capitale. In questo quadro, naturalmente, il Governo inglese persegue senz'altro una politica di contenimento salariale.

Jugoslavia

Nella Jugoslavia socialista si sono succedute due differenti esperienze economiche: la prima è stata quella della pianificazione centrale e vincolante, sull'esempio del modello sovietico; la seconda, tuttora in corso, quella della pianificazione decentrata, basata sostanzialmente sul principio della « autogestione operaia ».

Con la pianificazione decentralizzata, i piani, a differenza di quanto avveniva in passato, non sono soggetti all'approvazione di un organo superiore, ma sono elaborati ed approvati in maniera del tutto autonoma, anche se non possono derogare alle disposizioni stabilite dal piano federale.

Uno dei principali strumenti per indirizzare l'attività produttiva verso la realizzazione degli obiettivi fissati dal Piano è il meccanismo che regola la ripartizione delle entrate dell'impresa.

È innanzitutto stabilito che l'impresa debba corrispondere, a titolo d'imposta, un interesse sul capitale fisso e sui fondi di investimento. In aggiunta all'interesse sul capitale investito, l'impresa deve corrispondere un'imposta sul volume degli affari, percepita alla fonte, e la cui aliquota è variabile. Ciò che rimane, detratte le imposte in questione e i costi di fabbricazione, rappresenta l'attivo dell'impresa. Da quest'ultimo vanno dettrate un'imposta sul reddito e altre imposte particolari, di minor conto.

La pianificazione in Jugoslavia si realizza attraverso il piano federale e i piani delle Repubbliche, dei Comuni, dei Distretti e delle imprese.

L'elaborazione del Piano è demandata all'Istituto federale della pianificazione, che è

un organo di carattere tecnico del quale fanno parte esperti dell'economia.

Il piano, una volta predisposto dall'Istituto sopra detto, deve essere approvato dal Consiglio esecutivo federale e successivamente votato dall'Assemblea.

Le disposizioni che disciplinano le discussioni e la votazione del piano nel Parlamento sono contenute nel Regolamento dell'Assemblea federale, del Consiglio federale e del Consiglio economico.

È stabilito che il disegno relativo al piano economico sia sempre discusso per capitoli e per sezioni. Tale parte della discussione comporta egualmente la discussione sugli emendamenti presentati.

Dopo il voto sulle singole parti del piano federale di sviluppo, il medesimo viene votato nel suo complesso.

Norvegia

Nella pianificazione economica norvegese sono state distinte tre fasi: la prima tendeva alla ricostruzione del Paese; la seconda mirava alla stabilizzazione economica ed infine la terza (quella contemporanea) è rivolta al consolidamento degli obiettivi economici fondamentali: pieno impiego, espansione economica e distribuzione sociale del reddito, nonché alla ricerca di una forma efficiente di pianificazione a lungo termine.

L'organizzazione della pianificazione norvegese è stata, fino ad ora, a livello esclusivamente ministeriale. La pianificazione è coordinata al vertice da un Comitato interministeriale per gli affari economici, sotto la direzione del Primo ministro. Il Comitato interministeriale è assistito da un comitato di funzionari, il Comitato del piano nazionale, che rappresenta i vari rami dell'amministrazione centrale. Detto Comitato ha solo funzioni consultive.

Per l'attuazione dei piani economici, il Governo norvegese ha utilizzato, volta a volta, i seguenti strumenti: razionamento di alcuni prodotti, controllo monetario e creditizio, controllo dei prezzi, politica fi-

scale. Attualmente, lo strumento normale di politica economica consiste nel controllo monetario e creditizio e nelle misure fiscali.

Con riferimento ai mezzi utilizzati per la attuazione dei piani economici, la programmazione economica norvegese si può classificare come indicativa.

Paesi Bassi

I Paesi Bassi sono stati tra i primi Paesi dell'Europa occidentale ad introdurre la programmazione nel loro sistema economico.

Organo della programmazione è il *Central Plaan Bureau* il quale è organo consultivo del Governo, tale cioè che svolge le sue funzioni di indirizzo e di studio mediante raccomandazioni periodiche al Governo, redatte nella forma di piani annuali. Il carattere della programmazione olandese si può desumere dall'articolo 3 della legge istitutiva del *Central Plaan Bureau*, il quale definisce il piano economico annuale come un insieme equilibrato di stime e direttive concernenti l'economia olandese ed aggiunge che il piano contiene, tra l'altro, una raccolta di cifre relative alla futura dimensione della produzione, intesa questa nel senso più ampio della parola, alla futura dimensione e sviluppo del livello generale dei prezzi, del reddito nazionale e di tutte le altre quantità che sono importanti ai fini del coordinamento della politica economica, sociale e finanziaria. La natura della programmazione olandese può decisamente qualificarsi come indicativa. Il piano, peraltro, pur non avendo in sé alcuna forza cogente sulle decisioni economiche dei privati, costituisce un valido strumento di orientamento delle decisioni pubbliche.

Si può concludere che il piano economico generale costituisce un elemento importante di orientamento della politica economica del Governo e che, in quanto tale, influisce anche sulle scelte economiche dei privati, pur non ponendo alle imprese alcun obiettivo da raggiungere obbligatoriamente.

ELEMENTI CONOSCITIVI: IL MODELLO ECONOMETRICO

Intorno ai modelli econometrici si è intessuta tutta una problematica alla cui base è stata posta in discussione l'essenza stessa dell'econometria e la sua possibilità teorica e pratica di fornire un elemento valido di modellamento di una realtà economica programmata.

È certo che la conoscenza delle complesse interdipendenze caratterizzanti la struttura del Paese e il suo divenire fornisce la possibilità della proiezione nel tempo dei fenomeni economici nel loro attuarsi e svilupparsi e quindi la possibilità di definire gli obiettivi e le finalità da raggiungere e di stabilire una scala di priorità e di successioni temporali attraverso scelte operative e metodi idonei di azione.

Il modello econometrico di sviluppo e di ripartizione territoriale delle risorse dell'economia italiana predisposto per conto dell'Ufficio del programma del Ministero del bilancio da un gruppo di esperti (V. Cao Pinna, M. Di Pilloton Palma, B. Ferrara, C. Righi, F. Pollatore) non è stato presentato ufficialmente ma è stato discusso in un Convegno di studi sui modelli di programmazione nei Paesi della Comunità economica europea svoltosi a Firenze nei giorni 7, 8 e 9 giugno 1965.

Dagli atti del Convegno pubblicati a cura del Prof. Giuseppe Parenti, si trascrivono alcuni lineamenti fondamentali che possono valere a fornire un quadro sintetico del modello, che è stato concepito non come « uno strumento adatto a misurare gli effetti di alternative, scelte o decisioni di natura operativa, ma soltanto uno strumento che permette di quantificare, in modo consistente, gli ordini di grandezza prospettivi delle principali variabili macro-economiche, entro i quali potrà in seguito ricercarsi la più oculata strumentazione e la più efficiente articolazione del programma di azione, pubblica e privata in cui si estrinsecherà la programmazione economica italiana ».

La struttura del modello

La principale caratteristica del modello consiste nella ripartizione territoriale dell'economia italiana: quindi quantificazione simultanea e consistente delle variazioni che si vogliono realizzare per le diverse grandezze economiche nelle diverse circoscrizioni territoriali e nel resto del Paese.

Le circoscrizioni territoriali che sono state isolate dal contesto dell'economia nazionale sono state quelle del cosiddetto « triangolo industriale » e del Mezzogiorno.

Un'altra caratteristica del modello è data dall'articolazione settoriale che viene formulata per le seguenti otto categorie di attività economica:

- 1) agricoltura, foreste e pesca;
- 2) industrie estrattive e manifatturiere;
- 3) industria delle costruzioni;
- 4) elettricità, gas ed acqua;
- 5) trasporti e comunicazioni;
- 6) commercio e servizi;
- 7) fabbricati residenziali;
- 8) pubblica amministrazione (Stato, Enti locali, istituzioni previdenziali ed Università).

Una terza caratteristica del modello è data dai fenomeni considerati per la descrizione dei meccanismi del processo di sviluppo e delle interdipendenze esistenti (in termini di fabbisogni di lavoro e di capitale) tra i sistemi produttivi delle due aree geografiche in cui si è ritenuto opportuno ripartire l'economia nazionale. Tali fenomeni comprendono:

- 1) le risultanze finali del processo produttivo, espresse (in termini di contabilità nazionale) dai flussi che concorrono a formare il reddito lordo di ciascuna area geografica e dagli impieghi finali delle risorse;
- 2) l'apporto dato (in termini di reddito) dai vari settori alla formazione del prodotto lordo territoriale delle due aree, in funzione dei rapporti strutturali esistenti tra i settori produttivi di beni e servizi ed il sistema produttivo in complesso;
- 3) i fabbisogni settoriali del fattore « capitale » in ciascuna area, in relazione agli sviluppi dei rispettivi redditi;

4) le variazioni nei livelli della produttività settoriale in ciascuna area, in funzione degli investimenti realizzati nello stesso periodo nei vari settori;

5) i fabbisogni settoriali del fattore lavoro richiesto in ciascuna area per realizzare gli sviluppi dei rispettivi prodotti;

6) le variazioni nei livelli settoriali dei salari in ciascuna area, in funzione della produttività media nazionale del sistema produttivo;

7) le variazioni nei prezzi dei fattori produttivi determinate dalla diversa dinamica, in ciascun settore, dei livelli salariali e della produttività;

8) la distribuzione del reddito disponibile in ciascuna area al fattore lavoro dipendente ed alle altre categorie di redditi;

9) gli apporti dati, in ciascuna area, al finanziamento del processo di sviluppo dai flussi di risparmio provenienti:

- a) dalle famiglie dei lavoratori dipendenti;
- b) dalle altre categorie di redditi;
- c) dalla Pubblica amministrazione;
- d) dal resto del mondo, sotto forma di indebitamento netto, in conto capitale, verso l'altra area e verso i Paesi esteri;

10) i flussi globali delle partite attive e passive del conto « Transazioni correnti » della bilancia nazionale dei pagamenti verso l'estero;

11) i saldi di parte corrente e quelli in conto capitale del conto consolidato della Pubblica amministrazione.

Le variabili del modello

Il modello, pur essendo articolato dal punto di vista settoriale, rimane tuttavia di tipo macro-economico. Esso, infatti, considera, in un organico quadro d'insieme, i livelli e i valori che tutti questi fenomeni hanno raggiunto nel passato e potranno raggiungere nel futuro, e ne "spiega", sia pure in forma matematica semplificata, le rispettive dimensioni e dinamiche, in funzione delle "relazioni di interdipendenza" esistenti tra le varie fasi del processo di formazione, distribuzione ed impiego finale delle risorse disponibili in ciascuna delle due aree

geografiche in cui viene ripartito il territorio nazionale.

A tal fine i sopraindicati fenomeni (designati come « variabili ») sono classificati in due grandi categorie:

A) Variabili le cui dinamiche sono considerate « relativamente indipendenti », in quanto particolarmente influenzate da fattori extra-economici, o da decisioni autonome dei pubblici poteri intese ad indirizzarle verso il conseguimento di determinati obiettivi. Sono queste le cosiddette « variabili esogene », i cui sviluppi non sono né spiegati, né determinati con le soluzioni del modello, ma debbono essere indipendentemente valutati dagli organi della programmazione economica.

B) Variabili le cui dinamiche sono, invece, considerate più strettamente e sistematicamente interdipendenti ed i cui sviluppi, pur potendo essere, anch'essi, influenzati e indirizzati da una politica programmatica, non possono essere coerentemente individuati e spiegati che sulla base di una compiuta ed organica descrizione delle relazioni funzionali che collegano l'uno e l'altro tipo di variabili. Sono queste le cosiddette variabili « endogene », i cui valori prospettivi si determinano con le soluzioni del modello.

Le variabili « esogene »

Il criterio selettivo, usato per distinguere e classificare questa categoria di variabili, è quello del « grado di controllabilità, da parte dei pubblici poteri », delle dinamiche di ciascuna variabile.

A tal fine, sono state, anzitutto, isolate e classificate come « esogene » *quelle variabili le cui dimensioni sono prevalentemente determinate dalle Pubbliche amministrazioni*, e cioè i principali capitoli delle spese pubbliche correnti (per oneri di personale, per l'acquisto di beni e servizi, per trasferimenti a fini sociali, eccetera), e di quelle in conto capitale, per investimenti pubblici, i cui ordini di grandezza dovrebbero essere, tutti, preventivati, a breve e a medio termine, sulla base di una politica di bilancio coe-

rente con gli obiettivi assegnati al processo di sviluppo economico.

In secondo luogo sono stati isolati altri tre gruppi di variabili i cui sviluppi sono normalmente controllati o influenzati in larga misura dai pubblici poteri, anche in assenza di una politica di piano. Sono queste le variazioni realizzabili nel valore aggiunto, nell'occupazione e negli investimenti lordi di tre settori particolarmente importanti nel quadro del sistema economico italiano; quello dell'« agricoltura, foreste e pesca »; quello delle « costruzioni »; e quello dei « fabbricati residenziali ». Già da tempo infatti, la politica economica italiana presta particolare attenzione alle anomalie, strutturali e congiunturali, di questi importanti settori ed alle carenze di varia natura che tuttora caratterizzano i rispettivi mercati.

Gli interventi, diretti o indiretti, dello Stato in questi settori sono, quindi, piuttosto frequenti ed investono comparti tanto cospicui dell'attività di produzione e accumulazione di ricchezza, che la valutazione delle conseguenze derivanti dalla politica perseguita nei riguardi di tali attività è altrettanto necessaria, quanto quella degli effetti di alternative politiche della spesa pubblica.

Un ultimo gruppo di variabili compreso nella categoria delle « esogene » è, infine, costituito da quelle variabili *i cui valori dipendono da fattori estranei ad un determinato sistema economico (come ad esempio: le esportazioni verso l'estero)*, ed infine da poche altre variabili di natura non esclusivamente economica, che sono rappresentate dalle « forze di lavoro disponibili » nel territorio nazionale e nelle due aree geografiche in cui esso è stato ripartito nel modello.

Le variabili « endogene »

Le variabili che, nel modello, sono considerate « endogene » sono quelle il cui sviluppo — come si è detto — non è direttamente controllabile da una politica programmatica che riconosca l'autonomia delle scelte e decisioni degli operatori privati e

che intenda limitarsi a promuovere e ad indirizzare, nel senso desiderato, l'evoluzione strutturale del sistema economico.

Si tratta, infatti, di variabili particolarmente complesse, le cui dinamiche sono strettamente interdipendenti e, quindi, soltanto indirettamente influenzabili, mediante la manovra dei normali strumenti di politica fiscale, creditizia, e del commercio con l'estero, o mediante preventive intese, tra i poteri pubblici ed i principali centri di decisione privati; oppure mediante l'estensione e l'intensificazione della concorrenza tra le imprese pubbliche e quelle private operanti in determinati settori. Le variabili di cui sopra sono 123 raggruppabili nelle seguenti categorie:

il valore aggiunto prodotto da quattro degli otto settori in cui è stato ripartito il sistema produttivo di ciascuna delle due aree geografiche (industrie estrattive e manifatturiere; elettricità, gas, acqua, trasporti e comunicazioni; commercio e servizi);

i corrispondenti fabbisogni territoriali dei fattori lavoro e capitale, nei suddetti settori;

la quota di disoccupazione, frizionale e tecnologica, delle forze di lavoro disponibili nell'area II e nel territorio nazionale;

l'esodo verso il resto del Paese delle forze di lavoro disponibili nell'area economicamente meno sviluppata;

i livelli della produttività settoriale in ciascuna area;

le variazioni nei prezzi dei fattori produttivi complessivamente impiegati nei vari settori, in ciascuna area;

il reddito lordo percepito, in ciascuna delle due aree, dai lavoratori dipendenti e dalle altre categorie di redditi, ed i rispettivi apporti alla formazione del risparmio locale in ciascuna area;

i gettiti della imposizione indiretta e quelli dell'imposizione diretta e degli oneri sociali gravanti, in ciascuna area, sulle due categorie di redditi;

il saldo netto del conto movimento di capitali della bilancia dei pagamenti di ciascuna area verso l'estero e verso il resto del Paese;

il saldo netto delle transazioni correnti, nel conto consolidato della Pubblica amministrazione;

i saldi netti del conto transazioni correnti della bilancia dei pagamenti di ciascuna area verso il resto del Paese e il resto del mondo;

il fabbisogno nazionale di importazioni di beni e servizi suddiviso in importazione di beni e servizi intermedi e importazione di beni e servizi finali.

Vi è, infine, un altro gruppo di variabili « endogene » di natura ancor più complessa, nei cui valori si compendiano le risultanze finali del processo produttivo (prodotto lordo territoriale del settore privato; reddito lordo territoriale e risorse lorde disponibili in ciascuna area) ed i principali impieghi finali delle stesse (consumi privati ed investimenti lordi), nonché l'occupazione totale e le variazioni nel livello generale dei prezzi (espresse dal rapporto tra il valore del reddito nazionale lordo a prezzi correnti ed il corrispondente valore a prezzi costanti); ed alcune altre variabili residue, di natura prettamente contabile.

La ripartizione territoriale

Il modello, come già detto, prevede la possibilità di ripartire per più circoscrizioni il reddito nazionale e le sue componenti (sia dal lato della formazione, sia dal lato dell'impiego), e tutti quegli altri fenomeni in esso considerati (come ad esempio l'occupazione, la produttività, il livello dei prezzi, la distribuzione del reddito ai fattori, le fonti di finanziamento, eccetera).

Il modello, anche se finora è stato utilizzato con una bipartizione del territorio nazionale, è tuttavia costituito in modo da non precludere la possibilità di essere utilizzato anche nei confronti di una maggiore ripartizione territoriale dell'economia italiana.

Le limitazioni della documentazione statistica attualmente disponibile non consentono invece, per il momento, di articolare maggiormente l'analisi econometrica delle interdipendenze territoriali, nè di escludere, dalle circoscrizioni statistiche in cui è

attualmente frazionata la contabilità nazionale, quelle regioni le cui caratteristiche strutturali si differenziano notevolmente da quelle prevalenti nella più vasta area geografica in cui esse sono inserite (quali ad esempio la Val d'Aosta nel contesto del triangolo industriale e l'Emilia, ed eventualmente qualche altra regione nel contesto della circoscrizione Italia nord-orientale e centrale).

La struttura del sistema produttivo

Nella versione attuale del modello non è presa in considerazione una « funzione di produzione » che spieghi la dinamica del prodotto dei settori non agricoli e neppure del settore industriale in relazione agli sviluppi dell'occupazione e dello stock di capitale. Del resto la documentazione statistica disponibile non avrebbe permesso di qualificare una funzione di questo tipo per la mancanza di dati sullo stock di capitale nelle tre grandi circoscrizioni geografiche.

Il prodotto del settore industriale (Estrattive e manifatturiere), pure essendo considerato come « variabile endogena » non è spiegato da una relazione specifica, in quanto si è voluto lasciare la possibilità di pre-fissarlo come variabile obiettivo, almeno per l'area meno sviluppata; per l'altra area viene determinato, invece, in funzione dell'altra variabile endogena scelta come obiettivo. Tuttavia sono state istituite una serie di relazioni con le quali determinare l'apporto dato (in termini di reddito) dagli altri settori, considerati endogeni nel modello, alla formazione del prodotto lordo territoriale delle due aree. Tali relazioni sono state stabilite sulla base di rapporti strutturali esistenti tra i vari settori produttivi di beni e servizi ed il sistema produttivo nel complesso. E precisamente:

1) il prodotto del settore *elettricità, gas ed acqua* in funzione del prodotto totale del settore privato e pubblico;

2) il prodotto del settore *trasporti e comunicazioni* in funzione del prodotto dei settori agricolo ed industriale;

3) il prodotto del settore *commercio e servizi* in funzione del reddito lordo ai prezzi di mercato.

La scelta delle variabili assunte come esplicative dalla dinamica del valore aggiunto di questi tre settori è stata motivata dalle seguenti considerazioni:

la relazione tra la produzione di elettricità e l'espansione globale di un sistema produttivo presenta normalmente un elevato grado di stabilità nel tempo, il che giustifica il frequente uso che di tale relazione si fa anche presso le organizzazioni internazionali;

sebbene il fabbisogno di servizi di trasporto e di comunicazioni sia, in realtà, determinato dal volume complessivo delle merci scambiate (compreso, cioè, il volume dei prodotti importati ed esportati), la carenza di dati sugli scambi interregionali, e sulla ripartizione territoriale del commercio con l'estero, ha imposto il ricorso ad una relazione più limitata, fondata sulla ipotesi che la relazione tra fabbisogno di servizi di trasporto e di comunicazioni, da un lato, e volume degli scambi interregionali e con l'estero, dall'altro, sia analoga a quella accertata nei riguardi del volume degli scambi di merci nazionali;

lo sviluppo delle attività commerciali ed in particolare quello degli altri servizi è anch'esso direttamente connesso all'incremento reale del potere d'acquisto disponibile in ciascuna area geografica, piuttosto che agli sviluppi delle rispettive produzioni locali. Tuttavia, data la impossibilità di valutare i flussi in entrata ed in uscita della bilancia dei pagamenti in ciascuna area, ci si è dovuti limitare a spiegare la dinamica di questa terza categoria di attività soltanto in funzione della dinamica del reddito lordo territoriale.

Per gli altri tre settori, nei quali si articola il sistema produttivo di ciascuna area, e cioè il settore agricolo, quello dell'industria delle costruzioni e quello dei fabbricati, il rispettivo prodotto, come già detto, è considerato come variabile esogena, la cui quantificazione può essere effettuata sulla base dei progetti di ristrutturazione agricola del territorio nazionale, della valutazione dei fabbisogni di abitazione e dei programmi di intervento in opere e lavori pubblici, nonchè sugli eventuali provvedi-

menti relativi alla regolamentazione degli affitti.

Ai fini di stabilire la struttura del sistema produttivo in ciascuna area da quanto è stato già detto, non si è fatto ricorso allo schema *input-output*, poichè questo metodo avrebbe richiesto (anche ai fini prospettivi) un'analisi settoriale in termini disaggregati della domanda finale e cioè dei consumi, degli investimenti e delle esportazioni.

Questa analisi costituirà, come si è già accennato, l'oggetto di ulteriori ricerche che nella fase iniziale dei lavori non furono affrontate, sia perchè non si disponeva della matrice della economia italiana, sia perchè si desiderava innanzitutto predisporre uno strumento che permettesse di quantificare, anche ad un livello più aggregato, le finalità generali della programmazione italiana in termini di riduzione degli squilibri territoriali e di quelli esistenti tra grandi settori produttivi.

I consumi

L'impostazione del modello, come già appariva dalla descrizione delle sue caratteristiche generali, risente della scelta degli obiettivi posti dalla programmazione nazionale. Essendo tra questi preminenti quelli relativi alla espansione del reddito ed alla industrializzazione del Mezzogiorno, ci si è preoccupati soprattutto di determinare, mediante il modello, *il fabbisogno di investimenti necessari per realizzare un prefissato tasso di sviluppo del reddito, nonchè l'ammontare di risparmio da destinare al finanziamento di detto processo di sviluppo — in condizioni di sostanziale equilibrio della bilancia dei pagamenti — per ricavare come residuo (e non con una funzione specifica) l'ammontare di risorse da destinare ai consumi di ciascuna area.* Il livello dei consumi, così ottenuti, sia in termini globali sia in termini *pro capite*, e la determinazione della propensione media e marginale al consumo che ne deriverebbe, potranno costituire ulteriori elementi di giudizio sulla realizzabilità o meno degli ordini di grandezza assegnati agli obiettivi del

programma, oppure mettere in evidenza la necessità di predisporre particolari strumenti e politiche che permettano di rendere consistenti con quegli obiettivi le propensioni al risparmio ed al consumo.

Il fabbisogno di investimenti ed i livelli di produttività

I fabbisogni territoriali di investimenti in ciascuna area, sono determinati in funzione degli sviluppi dei rispettivi redditi mediante i coefficienti marginali di capitale dei settori non agricoli considerati nel modello (« Industrie estrattive, manifatturiere e industria delle costruzioni »; « Elettricità, gas ed acqua »; « Trasporti e comunicazioni »; « Commercio e servizi »).

Tali coefficienti, essendo espressi in termini marginali, sono, generalmente, meno stabili dei coefficienti medi di capitale; non potendo però utilizzare valutazioni attendibili sugli stocks di capitale installato ed utilizzato nei vari settori produttivi nelle tre circoscrizioni, si è dovuto ricorrere ai coefficienti marginali settoriali, anche se è difficile cogliere dalla loro dinamica di breve periodo una tendenza ben definita. I diversi tentativi effettuati per individuare la esistenza o meno di tendenze sistematiche nei valori dei coefficienti marginali di capitale dei quattro settori considerati « endogeni » hanno, infatti, dimostrato che la variabilità annua dei rispettivi valori risulta determinata non tanto da una modificazione nei pesi relativi delle varie industrie a diverso fabbisogno di capitale per unità di prodotto, quanto invece dalle fluttuazioni congiunturali registrate nelle produzioni di molti settori produttivi nel corso dell'ultimo decennio.

Gli investimenti in abitazioni ed in opere e lavori pubblici sono anche essi considerati esogeni ai fini della formulazione del modello; l'ammontare di tali investimenti viene commisurato alla possibilità di soddisfare, in una certa misura, il fabbisogno di nuove abitazioni e di infrastrutture sociali, in modo da aumentare la dotazione di servizi di primario interesse sociale.

Com'è già stato accennato, le variazioni nei livelli di produttività settoriali (definiti come rapporto tra il prodotto lordo e la occupazione del settore) sono poste in relazione agli investimenti aggiuntivi effettuati in ciascun settore nel periodo considerato dal programma. Evidentemente, sarebbe stato preferibile determinare le produttività, in funzione della sola quota degli investimenti destinata ad aumentare la produttività del lavoro; ma l'impossibilità di separare tale quota dal complesso, di distinguere cioè gli investimenti destinati ad accrescere la produttività dell'occupazione esistente da quelli destinati ad aumentare la capacità produttiva (difficoltà che esiste persino a livello aziendale), ha indotto a preferire la soluzione illustrata.

Pur con tutte le sue limitazioni, questa soluzione permette però di considerare la produttività come una variabile endogena e non come un parametro fissato a priori, come si trattasse di una entità indipendente (o quasi) del processo di accumulazione nei vari settori produttivi.

Tale criterio, in effetti, è stato seguito solamente per il complesso del settore industriale e per il settore terziario; per il settore agricolo, invece, si è fatto ricorso ad un'altra relazione nella quale la produttività è funzione dell'andamento della produttività nei settori extra-agricoli. Si è preferito adottare tale soluzione per due ragioni: anzitutto, perchè gli incrementi di produttività registrati nel settore agricolo nell'ultimo decennio, più che da un aumento degli investimenti, sono stati determinati dal massiccio esodo di forze di lavoro attratte da più elevate remunerazioni nei settori extra-agricoli; in secondo luogo perchè il ravvicinamento del prodotto lordo per addetto del settore agricolo a quello degli altri settori in ciascuna area costituisce un obiettivo del programma.

Livelli salariali e struttura dei prezzi relativi

La variazioni nei livelli salariali, nella versione attuale del modello, sono determinate in funzione delle variazioni della

produttività media dell'intero sistema produttivo e delle modificazioni dei prezzi al consumo.

La scelta della produttività media quale variabile esplicativa, anzichè delle singole produttività settoriali, risponde all'esigenza di predisporre una relazione tendente a ridurre gli squilibri salariali esistenti tra i vari settori. La relazione è stata poi integrata con un fattore moltiplicativo per tener conto anche degli effetti, sulle variazioni salariali, del meccanismo della « scala mobile », effetti che, com'è noto, sono commisurati alle variazioni dei prezzi al consumo.

La relazione adottata comporterebbe di per sé una diversa ripartizione degli incrementi di produttività settoriali tra i settori primari della produzione. Più precisamente, nei settori in cui l'aumento di produttività risultasse superiore a quello riscontrabile in media per l'intero sistema produttivo, il fattore capitale verrebbe a beneficiare di una quota maggiore dell'aumento di produttività, rispetto a quella destinata al fattore lavoro; il contrario accadrebbe nei settori in cui l'aumento di produttività risultasse inferiore a quello del sistema produttivo nel suo complesso. Va tenuto presente però che questa relazione deve essere considerata unitamente a quella della formazione dei prezzi dei fattori produttivi: le variazioni di tali prezzi sono determinate dalle diverse dinamiche dei livelli salariali, da un lato, e delle produttività settoriali dall'altro. In tal modo nei settori in cui l'aumento della produttività risultasse superiore a quello della produttività media del sistema si verificherebbe un divario negativo tra salari e produttività settoriale e si dovrebbe avere, di conseguenza, una diminuzione dei prezzi del settore.

L'intero meccanismo previsto per salari, produttività e prezzi tende a contemperare una duplice finalità e cioè di attenuare gli squilibri salariali tra i diversi settori e di assicurare, al tempo stesso, un uguale tasso di incremento alle remunerazioni del fattore lavoro e a quelle degli altri fattori. Evidentemente in questo meccanismo è implicita una politica dei redditi, ma si tratta evidentemente di una ipotesi di lavoro che

può essere facilmente modificata, variando opportunamente i parametri, in relazione ad alternative scelte sulla ripartizione del reddito tra i fattori ed introducendo contemporaneamente dei coefficienti moltiplicativi nelle equazioni dei prezzi.

Distribuzione del reddito ai fattori e formazione del risparmio

Il modello, nonostante le dimensioni relativamente ampie, in dipendenza anche della ripartizione territoriale del sistema economico nazionale, è di tipo aggregato (macro-economico) ed il suo scopo, come già detto, è quello di saggiare il grado di coerenza e consistenza dei diversi obiettivi che si possono porre in un piano di sviluppo. Mediante una serie di alternative soluzioni si potrà meglio delimitare l'area di realizzabilità degli obiettivi generali ed avere un coerente quadro d'insieme degli aggregati macro-economici in una configurazione prospettica del sistema economico e della distribuzione territoriale, settoriale e per grandi categorie di soggetti economici, delle risorse disponibili nel Paese, all'anno terminale del programma.

Pertanto, il modello non potrà che delimitare la cornice entro la quale dovranno essere delineati i particolari attraverso più approfondite ricerche (effettuabili, tuttavia, soltanto dopo aver saggiato il grado di compatibilità tra gli obiettivi generali ed i mezzi disponibili per realizzarli), le quali dovranno essere espletate per verificare, anche su un più articolato piano settoriale, la realizzabilità degli equilibri tra domande ed offerte dei vari gruppi di beni e servizi che ovviamente in un modello di tipo macro-economico non possono che compendiarsi nel fondamentale presupposto di un equilibrio dinamico tra la domanda ed offerta globale dei beni e servizi. Per ovviare quindi alle semplificazioni ed insufficienze contenute nel modello, la cui validità e coerenza potrebbe essere ulteriormente verificata da una più dettagliata analisi delle relazioni di interdipendenza delle componenti dei vari aggregati che costituiscono i flussi globali della formazione e degli impieghi delle risorse, è stato già predisposto un programma di la-

voro che si baserà sul metodo di analisi delle interdipendenze strutturali.

La possibilità di utilizzare il metodo Leontief, per conseguire gli scopi sopra accennati, è ormai assicurata dalla disponibilità della matrice dell'economia italiana relativa all'anno 1959, della quale dovrà essere effettuato un aggiornamento all'anno 1962 o 1963.

Per quanto riguarda la metodologia della ricerca, che avrà come oggetto l'articolazione settoriale delle diverse produzioni, necessarie per conseguire gli obiettivi nazionali, di occupazione e di reddito, indicati dal modello macro-econometrico, e la verifica dei corrispondenti fabbisogni di investimenti produttivi, questa è ancora in fase di studio.

In particolare si dovranno predisporre le elaborazioni per la valutazione dei consumi privati e pubblici, disaggregati secondo i settori nei quali è articolata la matrice delle interdipendenze strutturali, si dovranno vagliare i criteri con i quali disaggregare i valori degli investimenti privati e pubblici, desunti dalle soluzioni del modello macro-econometrico, i criteri di stima dei fabbisogni di importazione dall'estero di beni finali e le capacità concorrenziali delle imprese italiane al fine di poter valutare consistentemente le prospettive di espansione delle esportazioni.

E cioè, in sintesi, si dovranno studiare criteri alternativi e predisporre una serie di elaborazioni onde poter determinare nella maniera più soddisfacente la struttura prospettica della domanda finale di prodotti nazionali, e quindi mediante il modello leonteviano determinare i fabbisogni aggiuntivi di produzione nazionale e di importazione di beni intermedi.

Si porranno a questo punto gli obiettivi ed i risultati del modello macro-economico relativi ai fabbisogni aggiuntivi di lavoro, di investimenti e di importazione dall'estero di beni intermedi.

Come può desumersi da quanto fin qui descritto, a questo punto potrà verificarsi soltanto la consistenza e la compatibilità di quegli obiettivi e di quei risultati del modello che si riferiscono al territorio nazionale.

PARTE III.

ELEMENTI FONDAMENTALI DEL PROGRAMMA

NATURA E CONTENUTO

Attraverso la programmazione si vuole porre in essere un'azione unitaria e globale, ordinata e coordinata, affinché lo sviluppo economico del Paese sia integrale, elevato ed equilibrato.

In vista di queste finalità economiche e sociali occorre stabilire una scala di priorità e di successioni temporali, operando sistematicamente una scelta.

L'obiettivo di fondo non può essere che quello dell'occupazione completa intesa in senso dinamico, accompagnata cioè da uno sviluppo sostenuto e con livelli crescenti di reddito.

Il programma quinquennale al nostro esame va considerato nel suo insieme e nelle sue specificazioni sotto alcuni aspetti fondamentali.

Il primo è quello della realtà di fondo nella quale opera e si inserisce.

Il secondo aspetto, pure fondamentale, è quello di sapere se il programma medesimo vuole operare in questa realtà correggendone i risultati distorsivi intende modificarla nella sua strutturazione sostanziale.

Una volta definita la posizione del programma in ordine a tale ultima prospettiva, il programma stesso va considerato:

1) quanto a obiettivi-traguardo da raggiungere nell'immediato quinquennio e in un arco di tempo più vasto;

2) quanto a elementi previsionali quantitativi;

3) quanto a mezzi e strumenti operativi di attuazione.

Consideriamo brevemente e illustriamo i punti sopra fissati.

Iniziando dalla rappresentazione della realtà economico-sociale del Paese, è agevole e per certi aspetti quasi superfluo delinearne i connotati.

Si è di fronte a un sistema economico nel quale si muovono e agiscono due operatori interni fondamentali quali elementi motori legati prevalentemente alla fase creativa, formativa del reddito, oltre all'operatore generalizzato, comune a tutti i sistemi, rappresentato dal consumatore che utilizza gran parte del reddito stesso, orienta e condiziona la prima fase.

L'economia italiana è quindi un'economia mista nella quale operano all'interno l'attività privata e quella pubblica in posizioni, gradi e modi diversi, mentre, sotto l'aspetto esterno, essa s'inserisce intimamente in più vasta area: quella del Mercato comune europeo.

Quanto al secondo aspetto, il programma tiene conto di questa duplice realtà interna e internazionale e ritiene che sia di prevalente interesse non l'approfondimento ma una limitazione all'indagine teoretica e dialettica e alle sue derivazioni, per rivolgere gli sforzi sull'insieme dei sistemi e dei mezzi atti al superamento della situazione in atto esprimendosi con gli squilibri.

Il programma è innanzitutto un quadro di riferimento, contenente gli elementi quantitativi che presumibilmente dovranno caratterizzare e definire gli elementi fondamentali dello sviluppo, globalmente considerati e articolati per settori e per territori.

In secondo luogo è un insieme di linee di azione e di norme di condotta alle quali bisognerà uniformare la condotta innanzitutto dello Stato e della pubblica Amministrazione e, in armonia, quella dei gruppi privati.

In terzo luogo è l'apprestamento degli strumenti operativi opportunamente aggregati e impiegati per il conseguimento degli scopi stabiliti, e che dovranno essere posti in azione con opportuni dosaggi, necessarie dislocazioni e ritmi adeguati.

FINALITA' ED OBIETTIVI

Il programma distingue i traguardi da raggiungere raggruppandoli in finalità ed obiettivi.

Il criterio di distinzione non è di natura qualitativa, ma involge necessarie tappe evolutive contrassegnate da determinazioni quantitative.

Le finalità indicate dal programma si riassumono nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tuttora lo sviluppo economico italiano, mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione e alla più alta ed umana valorizzazione delle forze di lavoro, che costituisce impegno permanente della programmazione. In particolare, la programmazione si propone:

a) l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo;

b) il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole;

c) l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.

La previsione dell'arco temporale necessario per il raggiungimento di tali finalità è di un periodo di 15-20 anni.

Il programma economico pone all'attenzione del Paese la necessità di uno sforzo per garantire un più alto livello di vita per tutti i cittadini, un più elevato grado di civiltà, il superamento degli squilibri più profondi, un adeguato volume di investimenti produttivi necessari ad assicurare questi obiettivi.

Il programma è caratterizzato dall'aumento delle risorse nazionali utilizzate per gli impieghi sociali. Ciò significa più scuole, più case, più assistenza medica, un più elevato grado di sicurezza sociale, una maggiore do-

tazione di opere pubbliche, un'intensa mobilitazione dello sforzo di ricerca scientifica; insomma un deciso passo in avanti nel progresso civile del Paese. Ciò significa anche porre le premesse per la continuazione dello sviluppo economico, che presuppone ormai un alto livello di cultura, di attrezzature sociali, di servizi civili per mantenere il Paese ad un sufficiente grado di competitività internazionale.

OBIETTIVI

PER IL QUINQUENNIO 1966-70

Gli obiettivi per il quinquennio 1966-70 derivano dalle finalità della programmazione e riguardano sia la formazione sia l'impiego delle risorse.

Il primo obiettivo è che il reddito nazionale si sviluppi in modo da consentire il pieno impiego delle forze di lavoro.

In termini quantitativi ciò si sintetizza nella misura del tasso di aumento del reddito nazionale, che viene così espresso nel 5 per cento in media all'anno.

Il secondo obiettivo da raggiungere postula l'accelerazione della produzione agricola in modo da soddisfare nella misura più ampia la crescente domanda interna e aumentare l'esportazione relativa.

Si ipotizza un aumento annuo del prodotto dell'agricoltura del 2,8-2,9 per cento all'anno.

Tale aumento, realizzato attraverso un incremento della produttività, si dovrà verificare in presenza di un'ulteriore riduzione dell'occupazione agricola — rispetto alla riduzione già avvenuta finora — di 600 mila unità nel quinquennio.

Tutto questo porterà alla riduzione del divario tra i redditi di lavoro del settore agricoltura e quelli relativi alle altre attività.

Il terzo obiettivo consiste nell'aumento dell'occupazione extra-agricola di 1.400.000 unità necessarie e sufficienti per assorbire l'incremento naturale delle forze di lavoro

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(200.000 unità circa), ridurre il tasso di disoccupazione aperta ad un livello del 2,8-2,9 per cento delle forze di lavoro ed occupare i lavoratori provenienti dall'agricoltura.

Il quarto obiettivo è la localizzazione nel Mezzogiorno del 40-45 per cento dei nuovi occupati nei settori extra-agricoli, in modo da stabilizzare la quota percentuale dell'occupazione meridionale sul totale dell'occupazione italiana.

Il quinto è l'aumento degli impieghi sociali del reddito a un livello di circa il 27 per cento contro il 24 per cento del quinquennio 1959-63.

FORMAZIONE DEL REDDITO NAZIONALE

Il reddito nazionale lordo, secondo l'obiettivo fondamentale del programma, si evolverà col tasso annuo medio di variazione del 5 per cento.

A formare tale incremento si prevede debbano contribuire i vari settori con i seguenti tassi medi:

Agricoltura	2,85 %
Industria	7,00 %
Servizi	4,15 %
Fabbricati residenziali	2,70 %
Pubblica Amministr.az.	3,65 %
<i>Totale</i>	<i>5,10 %</i>

Totale al costo dei fattori	5,00 %
Imposte indirette	5,00 %
Prodotto interno ai prezzi di mercato	5,00 %
Redditi netti dallo estero	6,70 %
Reddito nazionale lordo	5,00 %

FORMAZIONE DELLE RISORSE

	<i>Miliardi</i>	<i>% sul totale</i>
Reddito nazionale lordo	185.100	
Importazioni nette	450	
Disponibilità lorde per usi interni	185.550	

IMPIEGO DELLE RISORSE

Investimenti direttamente produttivi		
Agricoltura	4.880	2,63 %
Industrie e servizi	18.500	9,97 %
Variazione scorte	1.500	0,81 %
	24.880	13,41 %
Impieghi sociali		
Consumi pubblici	31.020	16,72 %
Investimenti sociali	17.950	9,67 %
Consumi privati	48.970	26,39 %
	111.700	60,20 %
<i>Totale impieghi</i>	<i>185.550</i>	

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue che gli investimenti totali ammontano a $(24.880 + 17.950) = 42.830$ miliardi, pari al 23,08 per cento delle risorse; quelli fissi al 22,27 per cento delle risorse stesse.

DATI RELATIVI AL PRIMO ANNO DI ATTUAZIONE DEL PIANO

L'anno di inizio del programma, 1966, è caratterizzato da una fase di ripresa della nostra economia già delineatasi sia pure lentamente nel 1965.

Il dato globale riassuntivo è costituito dal saggio di aumento del reddito nazionale, pari al 5,5 per cento, nettamente maggiore di quello dei due anni precedenti (2,7 per cento nel 1964, 3,5 per cento nel 1965) ed uguale a quello medio di lungo periodo (1951,1965) ed a quello medio del periodo ciclo avente inizio nel 1958.

A determinare l'elevato aumento del reddito nazionale ha contribuito in misura prevalente il settore industriale il cui prodotto lordo si è incrementato dell'8 per cento nonostante la stasi dell'attività edilizia (mentre l'incremento dell'agricoltura è stato dello 0,5 per cento e quello delle attività terziarie del 4,8 per cento). Le importazioni di merci e servizi, che nel 1965 si erano incrementate dell'1,9 per cento, nel 1966 hanno registrato l'aumento quantitativo del 13,4 per cento sicchè il totale della risorsa a di-

sposizione del sistema ha presentato un aumento maggiore di quello del reddito nazionale (6,7 per cento). Vi è stata una certa ripresa degli investimenti: l'aumento degli investimenti fissi lordi è stato del 3,7 per cento a prezzi costanti.

A formare tale tasso hanno contribuito in prevalenza gli investimenti privati, accresciutisi del 13 per cento.

La quota delle risorse destinata a investimenti lordi direttamente produttivi è stata del 10,6 per cento; quella destinata a investimenti sociali del 9,6 per cento: in totale il 20,2 per cento (il programma prevede la destinazione a investimenti produttivi, come si è visto il 13,41 per cento delle risorse, a investimenti sociali il 9,67 per cento, a investimenti totali il 23,08 per cento). Anche i consumi sociali si mantengono al di sotto della media del piano (14,9 per cento contro il 16,72 per cento), mentre i consumi privati rappresentano il 64,9 per cento contro il 60,2 per cento del programma.

Evidentemente, il 1966, che è l'anno della ripresa risente delle condizioni anormali del periodo 1962-1965 e d'altra parte i dati medi annuali relativi al quinquennio possono discostarsi da quelli effettivi.

Tuttavia occorrerà una cura particolare affinché si ristabiliscano certe proporzioni interne nella composizione dell'impiego delle risorse, onde si possano raggiungere i traguardi prefissi.

IMPIEGO DELLE RISORSE NEL 1966

		Composi- zione percen- tuale	Variazioni percentuali		
			Quantità	Prezzi	Valore
Investimenti direttamente produttivi	3.970	10,6	11,2	2,1	13,5
Investimenti fissi	3.511	9,4	6,7	1,7	8,5
Variazione delle scorte	459	1,2	—	—	—
Impieghi sociali	9.119	24,5	2,4	2,6	5,1
Consumi pubblici	5.557	14,9	3,6	3,2	6,9
Investimenti sociali	3.562	9,6	0,7	1,7	2,4
Consumi privati	24.214	64,9	5,7	3,0	8,9
Totale.....	50.392	101	5,4	2,8	8,4

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

BILANCIO ECONOMICO NAZIONALE RELATIVO AL TRIENNIO 1964-1965-1966

	Miliardi			Composizione percentuale 1966	Tasso annuo composto di sviluppo a prezzi 1963	
	1964	1965	1966		1952-1965	1959-1965
Prodotto lordo:						
Agricoltura, foreste, pesca	3.947	4.194	4.225	9,4	2,2	1,6
Industria	11.784	12.368	13.535	30,3	7,4	7,1
Attività terziarie	9.962	10.802	11.670	26,1	4,9	5,4
P.A.	3.548	4.019	4.333	9,7	3,2	3,3
Prodotto lordo interno al costo dei fattori	29.241	31.383	33.764	75,5	5,1	5,2
Imposte indirette	3.684	3.984	4.365	9,8	8,2	7,8
Prodotto lordo interno ai prezzi di mercato	32.925	35.367	38.127	85,3	5,4	5,4
Redditi netti dall'estero	152	208	270	0,6	21,0	16,3
Reddito nazionale lordo	33.077	35.575	38.397	85,9	5,4	5,5
Importazione di merci e servizi	5.293	5.435	6.302	14,1	11,5	13,5
Totale scorte.....	38.370	41.010	44.699	100	6,0	6,4
Esportazione di merci e servizi	5.486	6.602	7.396	16,5	14,0	15,0
Risorse per usi interni	32.884	34.408	37.303	83,5	5,1	5,1
Consumi:						
privati	20.869	22.234	24.214	54,2	4,9	5,3
pubblici	4.608	5.197	5.577	12,4	3,8	4,4
Consumi totali	25.477	27.431	29.771	66,6	4,7	5,2
Investimenti lordi interni	7.407	6.977	7.536	16,9	6,8	5,0

LE FORZE DI LAVORO

Ipotesi programmatica

Ritenendo che le forze di lavoro nel quinquennio 1966-70 passeranno da 20.380.000

unità nel 1965 a 20.980.000 nel 1970, accrescendosi quindi di 600.000 unità (sulla base di un movimento migratorio complessivo di 300.000 unità) si prevede che l'occupazione possa assorbire numericamente l'incremento delle forze di lavoro oltre ad al-

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tre 200.000 unità e in complesso 800.000 unità, per cui l'occupazione stessa passerà da 19.580.000 unità nel 1965 a 20.380.000 unità nel 1970, rimanendo una disoccupazione aperta dell'ordine del 2,8-2,9 per cento delle forze di lavoro.

Le 800.000 nuove unità occupate troveranno posto nelle regioni nord-orientali per

570.000 unità, nel Mezzogiorno per 300.000 unità e si verificherà una lieve contrazione nelle zone del « triangolo industriale » anche in relazione all'attuale struttura demografica della popolazione.

La localizzazione dell'occupazione complessiva dovrebbe risultare la seguente (in migliaia di unità):

	1965	1970	Variazione forze di lavoro e riduzione disoccupazione	Movimenti migratori interni	Complesso	%
Italia nord-occidentale	5.850	6.090	— 70	310	240	0,80
Italia nord-orientale e centrale	7.670	7.990	300	20	320	0,80
Mezzogiorno	6.060	6.300	570	— 330	240	0,80
Italia	19.580	20.380	800	—	800	0,80

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per effetto di queste variazioni l'incremento dell'occupazione (offerta di lavoro) di 800.000 unità si ripartirà per il 30 per cento nelle regioni nord-occidentali, per il 40

per cento nelle regioni nord-orientali e centrali e per il 30 per cento nel Mezzogiorno.

L'occupazione per settori dovrebbe avere il seguente andamento:

Settori extra-agricoli

	1965	1970	Variazione assoluta	Tasso medio annuo di variazione %	Composizione della variazione
Italia nord-occidentale	5.070	5.400	+ 330	1,3%	23,6%
Italia nord-orientale e centrale	5.760	6.240	+ 480	1,6%	34,3%
Mezzogiorno	3.800	4.390	+ 590	2,9%	42,1%
Italia.....	14.630	16.030	+ 1.400	1,85 %	100 %

Settore agricolo

	1965	1970	Variazione assoluta	Tasso medio annuo di variazione
Italia nord-occidentale	780	690	— 90	— 2,40%
Italia nord-orientale e centrale	1.910	1.750	— 160	— 1,80%
Mezzogiorno	2.260	1.910	— 350	— 3,30%
Italia.....	4.950	4.350	— 600	— 2,50%

La « Nota aggiuntiva al programma di sviluppo economico 1965-69 per il quinquennio 1966-70 », comunicata dal Ministro del bilancio in data 10 novembre 1965, dà atto del verificato fenomeno della riduzione dell'oc-

cupazione ai fini di una ridiscussione dei dati previsionali relativi al 1966-70.

È opportuno citare le parole della Nota:

« Le prime valutazioni disponibili per il 1965 indicano una riduzione dell'occupazio-

ne rispetto al 1964 di circa 150-200 mila unità, riguardante soprattutto il settore industriale. La disoccupazione aperta nel corso del 1965 può essere valutata in circa 800-850 mila unità.

Nel periodo 1966-70 l'offerta di lavoro — rappresentata fundamentalmente dall'incremento naturale delle forze di lavoro e dalle forze di lavoro rese disponibili dall'aumento della produttività nell'agricoltura — aumenterà ad un tasso lievemente inferiore a quello previsto dal piano. Il rallentamento dell'attività produttiva degli ultimi due anni ha frenato il processo di assorbimento di manodopera agricola da parte degli altri settori produttivi, ed è probabile che tale fenomeno si protragga nei primi anni del prossimo quinquennio.

Ogni valutazione formulata sulla base dei dati attuali è comunque soggetta ad ampi margini di incertezza, in quanto l'andamento dell'esodo agricolo è oggi turbato da condizioni eccezionali di cui è difficile prevedere l'influenza nel tempo. È ragionevole tuttavia ritenere che l'offerta addizionale di lavoro determinata dalla riduzione di occupazione nell'agricoltura sarà inferiore a quella ipotizzata nel programma, anche se non è facile attualmente indicarne l'entità.

Dal lato della domanda, le possibilità di assorbimento di forze di lavoro nei settori extra-agricoli sono strettamente connesse con il ritmo che assumerà la ripresa.

Un saggio medio annuo di sviluppo di tali settori del 6 per cento (vedi paragrafo 35) nel 1966-70 consente — sulla base dei parametri calcolati nel piano — un aumento dell'occupazione di 1.550.000 unità.

Si è ritenuto opportuno mantenere inalterati questi parametri: un più marcato aumento del rapporto tra capitale e addetti, che potrà verificarsi, specialmente nei primi anni, in alcuni settori, sarà infatti probabilmente compensato dagli effetti indotti che la ripresa, una volta avviata su un ampio fronte, avrà sullo sviluppo dei settori ad alto assorbimento di manodopera.

La differenza tra domanda e offerta di lavoro ipotizzata corrisponde ad una disoc-

cupazione di carattere frizionale. È tuttavia evidente che queste ipotesi dovranno essere costantemente verificate, perchè la politica economica sia posta in condizioni di fronteggiare il rischio, sempre possibile, di movimenti divergenti, con interventi atti ad assicurare l'obiettivo della massima occupazione ».

Considerazioni sui livelli di occupazione globale e settoriale di ciascuna area territoriale e sull'intero territorio nazionale

Le cifre indicate nel programma sull'aumento delle forze di lavoro nel quinquennio sono state desunte da una impostazione previsionale, condotta analiticamente, sullo sviluppo della popolazione, sul probabile andamento del movimento migratorio con l'estero e sull'evoluzione dei tassi specifici di attività della popolazione.

Nei confronti del movimento migratorio verso l'estero, si è registrata la graduale riduzione del saldo passivo in atto da qualche tempo e considerata ipotesi realistica quella della riduzione del 40 per cento circa del saldo stesso nel quinquennio.

Occorre discutere ed affrontare la tendenza alla diminuzione delle forze di lavoro verificatasi negli ultimi anni.

Nel 1963 la popolazione appartenente alle forze di lavoro era pari nella media a 20 milioni e 134.000 unità.

Nel 1964 la media è risultata di 20 milioni e 130.000 unità.

Nel 1965 di 19 milioni e 920.000 unità.

Nel 1966 di 19 milioni e 653.000 unità.

La riduzione delle forze di lavoro, lenta nel 1964 (4.000 unità) è continuata con ritmo crescente: 210.000 unità nel 1965 e 267.000 unità nel 1966.

La riduzione delle forze di lavoro avviene in presenza dell'aumento della popolazione ed è un fenomeno che acquista pertanto maggiore rilevanza ove lo si rapporti a tale aumento della popolazione.

Analizzando un po' più dettagliatamente il fenomeno, per quanto riguarda il 1966 è

da rilevare innanzitutto che la contrazione delle forze di lavoro, pari nel complesso all'1,3 per cento, ha riguardato per 56.000 unità la mano d'opera maschile e per 211.000 quella femminile.

Molteplici cause di natura demografica, sociale ed economica — scrive il Notiziario ISTAT — hanno contribuito a determinare la riduzione relativa e in taluni casi anche assoluta delle forze di lavoro.

Tra le cause di natura prevalentemente demografica sono da menzionare:

a) l'invecchiamento della popolazione, ossia il progressivo minor peso relativo delle classi di età giovanili ed il correlativo incremento delle classi di età avanzate della popolazione;

b) il *deficit* del movimento migratorio con l'estero, che ha sottratto e sottrae al mercato di lavoro nazionale contingenti appartenenti, in grande maggioranza, alle classi di età caratterizzate dai più elevati tassi di attività.

Tra le cause di natura sociale ed economica sono da ritenere più influenti:

a) il maggiore afflusso di giovani agli studi, il quale, verificatosi in conseguenza della effettiva osservanza dell'obbligo scolastico e dei nuovi ordinamenti degli studi, procrastina l'accesso dei giovani alle attività lavorative;

b) l'estensione a nuove categorie di lavoratori del trattamento previdenziale ed il miglioramento delle prestazioni, che consente sempre più agli anziani di non dover prolungare l'attività lavorativa in occupazioni marginali;

c) il ridimensionamento dell'occupazione agricola, necessaria conseguenza dello sviluppo economico e, come tale, riscontrabile in tutti i Paesi più progrediti, che comporta per numerosi nuclei familiari il passaggio nella popolazione non attiva di molti familiari ex-coadiuvanti agricoli (ragazzi, donne, anziani). Nonostante l'accentuato esodo di manodopera dall'agricoltura verificatosi negli anni più recenti, è da ritenere che esso conti-

nuerà nei prossimi anni, stante l'ancora alta percentuale dell'occupazione agricola nel nostro Paese (24,7 per cento) in confronto alle percentuali che si riscontrano nei Paesi che si trovano ad uno stadio più avanzato dello sviluppo economico (6,1 per cento nel Belgio; 8,2 per cento in USA; 9,8 per cento in Olanda; 11,2 per cento nel Canada; 11,6 per cento nella Germania federale; 19 per cento in Francia).

In conseguenza del concorso delle cause suddette, le forze di lavoro nell'ultimo decennio sono andate riducendosi in valore assoluto, e ciò in quanto i nuovi entrati, costituiti dalle nuove leve di lavoro, non hanno compensato le uscite. Del ridimensionamento delle forze stesse hanno beneficiato e beneficiano ancora le casalinghe soprattutto, le classi più giovani (assorbite in crescente numero dalle scuole) e le classi anziane (sottratte da occupazioni marginali e precarie).

Consideriamo l'andamento delle forze di lavoro dal 1951 al 1963 per variazioni globali e l'andamento delle forze di lavoro dal 1959 al 1966.

Secondo i dati forniti dall'Istituto centrale di statistica (vedi Notiziario ISTAT - Anno XX, n. 1, del marzo 1967) tra il 1951 e il 1963, anno quest'ultimo in cui la disoccupazione raggiunge il livello più basso conseguito nel dopoguerra (in media 282.000 unità) si sono verificate le seguenti variazioni:

occupati nell'agricoltura	— 3.345
» nell'industria	+ 2.183
» nei servizi	+ 1.363
	—————
occupati in complesso	+ 201
disoccupati e persone in cerca di prima occupazione	— 1.426
	—————
forze di lavoro in complesso	— 1.225
popolazione non appartenente alle forze di lavoro	+ 5.066
	—————
popolazione presente in Italia	+ 3.841

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORZE DI LAVORO IN CONDIZIONE PROFESSIONALE PRESENTI IN ITALIA NEL 1959,
NEL 1963 E NEL 1966 (migliaia)

SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	Coadiuvanti ed altri indipendenti			Dipendenti			Totale		
	1959	1963	1966	1959	1963	1966	1959	1963	1966
OCCUPATI MASCHI									
Agricoltura	3.264	2.349	2.193	1.238	1.166	1.048	4.502	3.515	3.241
Industria	976	951	1.039	4.370	5.222	5.018	5.346	6.173	6.057
Altre attività	1.402	1.365	1.489	2.679	2.899	3.019	4.081	4.264	4.508
Totale.....	5.642	4.665	4.721	8.287	9.287	9.085	13.929	13.952	13.806
OCCUPATI FEMMINE									
Agricoltura	1.921	1.245	1.032	424	535	387	2.345	1.780	1.419
Industria	507	368	299	1.323	1.445	1.265	1.830	1.813	1.564
Altre attività	692	650	666	1.373	1.435	1.429	2.065	2.085	2.095
Totale.....	3.120	2.263	1.997	3.120	3.415	3.081	6.240	5.678	5.078
OCCUPATI MASCHI E FEMMINE									
Agricoltura	5.185	3.594	3.225	1.662	1.701	1.435	6.847	5.295	4.660
Industria	1.483	1.319	1.338	5.693	6.667	6.283	7.176	7.986	7.621
Altre attività	2.094	2.015	2.155	4.052	4.334	4.448	6.146	6.349	6.603
Totale.....	8.762	6.928	6.718	11.407	12.702	12.166	20.169	19.630	18.884
DISOCCUPATI MASCHI									
Agricoltura	6	3	2	81	28	33	87	31	35
Industria	13	4	8	386	128	256	399	132	264
Altre attività	13	6	10	105	43	67	118	49	77
Totale.....	32	13	20	572	199	356	604	212	376
DISOCCUPATI FEMMINE									
Agricoltura	—	—	1	26	15	19	26	15	20
Industria	2	—	1	66	29	39	68	29	40
Altre attività	2	—	—	49	26	39	51	26	39
Totale.....	4	—	2	141	70	97	145	70	99
DISOCCUPATI MASCHI E FEMMINE									
Agricoltura	6	3	3	107	43	52	113	46	55
Industria	15	4	9	452	157	295	467	161	304
Altre attività	15	6	10	154	69	106	169	75	116
Totale.....	36	13	22	713	269	453	749	282	475

FONTE: ISTAT: Rilevazioni nazionali delle forze di lavoro.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1959	1963	1966	Varia- zione 59-63	Varia- zione 63-66	Varia- zione 59-66
1. Forze di lavoro in condizione professionale	20.918	19.912	19.359	— 1.006	— 553	— 1.559
1.1. Occupate	20.169	19.630	18.884	— 539	— 746	— 1.285
1.1.1 Agricoltura	6.847	5.295	4.660	— 1.552	— 635	— 2.187
1.1.2. Industria	7.176	7.986	7.621	+ 810	— 365	+ 555
1.2.3. Altre	6.146	6.349	6.603	+ 203	+ 254	+ 357
				+ 1.013	— 111	+ 902
1.2. Disoccupate	749	282	475	— 467	+ 193	— 274
1.2.1. Agricoltura	113	46	55	— 67	+ 9	— 58
1.2.2. Industria	467	161	304	— 306	+ 143	— 163
1.2.3. Altre	169	75	116	— 94	+ 41	— 53
2. Forze di lavoro in cerca di prima occupazione	368	222	294	— 146	+ 72	— 74
Totale forze di lavoro.....	21.286	20.134	19.653	— 1.152	— 481	— 1.633

Fra il 1959 e il 1963 il numero degli occupati discese di 539.000 unità, mentre la disoccupazione diminuì di 613.000 unità.

Tra il 1963 e il 1966 il numero degli occupati diminuì di 746.000 unità mentre la disoccupazione « aumentò » di 265.000 unità.

Le forze di lavoro dal 1959 al 1963 passano da 21.286.000 unità a 19.653.000, diminuendo di 1.633.000 unità.

Questa diminuzione è la risultante di una diminuzione di 1.285.000 unità delle forze di lavoro occupate e di una contemporanea riduzione di 348.000 unità in cerca di occupazione (274 mila unità disoccupate e 74 mila in cerca di prima occupazione).

La diminuzione complessiva delle « forze di lavoro in condizione professionale » è la risultante di un incremento di 686.000 unità nei settori extra-agricoli e di una diminuzione di 2.245.000 unità nell'agricoltura (2.245.000 — 686.000 = 1.559.000).

Essa è pure la risultante della diminuzione delle forze di lavoro occupate di 1.285.000 unità e della diminuzione delle forze di lavoro disoccupate di 274.000 unità.

$$(1.285.000 + 274.000 = 1.559.000)$$

La diminuzione delle forze di lavoro occupate pari a 1.285.000 è avvenuta per 539 mila unità dal 1959 al 1963 e per 746 mila unità dal 1963 al 1966.

$$(539.000 + 746.000 = 1.285.000)$$

La diminuzione delle forze di lavoro disoccupate pari a 348.000 unità è la risultante di una diminuzione delle forze di lavoro disoccupate fra il 1959 e il 1963 pari a 613 mila unità e di un aumento delle medesime fra il 1963 e il 1966 per 265 mila unità.

L'osservazione conclusiva che si può trarre dall'esame dei dati su esposti, anche attraverso le tabelle, è che, se è vero che l'esodo agricolo si è accentuato negli ultimi tempi, il che può fornire una diversa dimensione al fenomeno dell'offerta, è anche vero: 1) che tra il 1951 e 1963 si sono creati 2.183 mila nuovi posti di lavoro nell'industria e 1.363 mila nel settore dei servizi; 2) che tra il 1959 e il 1963 si sono creati 810 mila nuovi posti di lavoro nell'industria e 203 mila nei servizi; 3) che la diminuzione degli occupati nei settori extra-agricoli di 111 mila unità, nel periodo congiuntura-

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le 1963-66, si può considerare innanzitutto alla stregua dell'incremento positivo di 254 mila nuovi posti di lavoro nei servizi e che in tutto l'arco 1959-1966, nonostante il periodo congiunturale 1962-65, l'aumento dei posti di lavoro nelle attività extra-agricole è stato di 902 mila unità.

Si può presumere pertanto fondatamente che le ipotesi relative all'occupazione nei set-

tori extra-agricoli per il quinquennio di applicazione del programma si potranno realizzare, rimanendo tuttavia da considerare il tasso di disoccupazione che verosimilmente se ne discosterà.

Le previsioni di disoccupazione aperta formulate nell'ambito della CEE sono le seguenti (le cifre esprimono il tasso di disoccupazione):

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

L'andamento nel tempo per l'Italia è stato il seguente:

1959, 5,2; 1960, 4,0; 1961, 3,4; 1962, 3,0; 1963, 2,5; 1964, 2,7; 1965, 3,6; 1966, 3,9.

* * *

Sulla situazione delle forze di lavoro il senatore Fortunati ha presentato alla Commissione uno studio che qui si trascrive.

ANALISI DELLE FORZE DI LAVORO

FORZE DI LAVORO DISTINTE SECONDO IL SESSO, IL RAPPORTO DI LAVORO, IL GRADO DI OCCUPAZIONE E DI INOCCUPAZIONE, IL SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA NELL'ANNO 1966 (MEDIE DEI DATI TRIMESTRALI OTTENUTI DALLA « RILEVAZIONE NAZIONALE DELLE FORZE DI LAVORO » EFFETTUATA DALL'ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA)

(migliaia di unità)

MASCHI

SETTORI	Occupati				Disoc- cupati	Totale
	Indi- pendenti	Dipendenti				
		A tempo pieno	Margi- nali	Totale		
Agricoltura	2.192	856	192	1.048	35	3.275
Industria	1.037	4.544	473	5.017	263	6.317
Altre attività	1.489	2.654	363	3.017	77	4.583
Totale occupati e disoccupati	4.718	8.054	1.028	9.082	375	14.175
In cerca di prima occupazione.....						189
Totale forze di lavoro						14.364

FEMMINE

SETTORI	Occupati				Disoc- cupati	Totale
	Indi- pendenti	Dipendenti				
		A tempo pieno	Margi- nali	Totale		
Agricoltura	1.031	251	135	386	20	1.437
Industria	299	1.166	97	1.263	41	1.603
Altre attività	665	976	440	1.416	40	2.121
Totale occupati e disoccupati	1.995	2.393	672	3.065	101	5.161
In cerca di prima occupazione.....						118
Totale forze di lavoro						5.279

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MASCHI E FEMMINE

SETTORI	Occupati			Disoc- cupati	Totale	
	Indi- pendenti	Dipendenti				
		A tempo pieno	Margi- nali			Totale
Agricoltura	3.223	1.107	327	1.434	55	4.712
Industria	1.336	5.710	570	6.280	304	7.920
Altre attività	2.154	3.630	803	4.433	117	6.704
Totale occupati e disoccupati	6.713	10.447	1.700	12.147	476	19.336
In cerca di prima occupazione.....						307
Totale forze di lavoro						19.643

POPOLAZIONE, POPOLAZIONE IN ETÀ LAVORATIVA, FORZE DI LAVORO, FORZE DI LAVORO IN ETÀ LAVORATIVA DISTINTE SECONDO IL SESSO NELL'ANNO 1966 (a)
(migliaia di unità)

	Maschi	Femmine	Totale
Popolazione	25.322	26.650	51.972
Popolazione in età lavorativa (b)	15.734	14.986	30.720
Forze di lavoro (c)	14.364	5.279	19.643
Forze di lavoro in età lavorativa (b).....	13.316	4.690	18.006

(a) Sono esclusi i temporaneamente all'estero e i membri delle convivenze.

(b) Maschi: età 14-60; femmine: età 14-55.

(c) Cfr. la 1^a tavola.

COMMENTO ALLA TAVOLA SECONDA

Si può tenere presente:

1) che il numero dei militari di leva in servizio si aggira attorno alle 400.000 unità. Tale stima non è certa; la consistenza dei militari di leva è sicuramente conosciuta dal

Governo e può essere riferita, senza rivelazioni di segreti gravi, al Parlamento;

2) che il numero degli invalidi in età 55-60 anni (l'età media, all'atto della liquidazione della pensione, del maschio invalido si aggirava, nel 1963-64, secondo le fonti statistiche dell'INPS, attorno ai 55 anni)

si può valutare pari alla media annuale dei contingenti di pensioni liquidate negli ultimi sei anni (v. INPS, *Notizie statistiche* 1963-64), applicando a tale media il rapporto dei sessi, per il complesso delle pensioni, che risulta di circa il 60 per cento nel biennio 1963-64 (v. INPS, *cit.*).

In tal modo si perviene a un numero di maschi invalidi in età 55-60 pari a 520.000;

3) che il numero degli studenti maschi della scuola media superiore e dell'Università nel 1966 (partendo dalla proporzione dei sessi nella popolazione studentesca del 1965, proporzione di circa il 62 per cento) si può stimare in 1.018.000 (v. ISTAT, *Bollettino mensile*, marzo 1967, che fornisce un dato pari a 1.628.000 per la studentesca d'ambosessi nella scuola media superiore e nell'Università).

Sulla base di quanto sopra, la differenza tra il contingente dei maschi in età 14-60 e quello delle forze di lavoro nella stessa età (15.734.000-13.316.000) pari a unità 2.418.000, sarebbe da imputare per 480.000 unità a maschi in condizioni economiche tali da non richiedere alcuna attività lavorativa.

In effetti, ferme restando le riserve circa il numero dei militari di leva in servizio, è da ritenere che il numero indicato degli invalidi pecchi per eccesso. A meno di ammettere un grado di invalidità totale, è certo che un'offerta di lavoro da parte degli invalidi sussiste in dipendenza solo del livello della pensione. Tale livello, che si aggira attorno alle 210.00 lire annue (secondo le citate fonti) è inferiore alla metà di un fabbisogno elementare. Quindi, ai fini di una più corretta valutazione del numero di invalidi maschi in età 55-60, da parte dei quali non esiste alcuna offerta di lavoro, sarà opportuno considerare che solo 260.000 unità di invalidi rimangono estranee al mercato del lavoro.

Pertanto, se già è opinabile che si possa considerare valida la stima risultante dalle rilevazioni ufficiali di 480.000 maschi di età 14-60 in condizione economica di puri *rentiers* (noi riteniamo più attendibile un contingente di *rentiers* attorno ai 400.000), è da ritenere che in effetti dalle rilevazioni stesse risulti una disoccupazione occulta di 340.000 maschi circa.

Per quanto concerne il contingente femminile si può ritenere:

1) che il numero delle donne invalide, valutato analogamente al numero degli invalidi maschi di cui sopra, e tenuto conto del limite di 55 anni come massimo di età lavorativa delle donne, si aggiri intorno a 60.000. È pensabile che l'intero contingente di femmine invalide non arrechi apporti apprezzabili all'offerta di lavoro;

2) che il numero delle studentesse della scuola media superiore e dell'Università nel 1966 (stimato analogamente al numero degli studenti maschi) consista di 610.000 unità;

3) che corrisponda un'unità femminile a ciascuna delle 400.000 unità di quelli che si sono denominati più sopra *rentiers*, in modo da poter ammettere che tali 400.000 unità femminili si trovino in condizione di non dover chiedere un'occupazione;

4) che ad un numero di circa 1.500.000 imprenditori maschi extragricoli e agricoli capitalisti corrispondano altrettante unità femminili in condizione di non dover offrire lavoro;

5) che ad un numero di circa 2.000.000 lavoratori maschi dipendenti corrispondano altrettante unità femminili in condizione pure di non dover offrire lavoro;

6) che circa 1.500.000 unità femminili costituiscano occupazione di fatto, non rilevata in sede ufficiale, in quanto corrispondenti ad un numero di circa 1.000.000 imprenditori coltivatori e ad un numero di circa 500.000 lavoranti a domicilio.

Da quanto si è sopra esposto, si conclude dagli stessi elementi rilevati che circa 3 milioni 600.000 unità femminili danno luogo a disoccupazione occulta. La somma algebrica delle grandezze di cui sopra è appunto deficitaria per 3.600.000 nel colmare il divario tra la popolazione femminile in età 14-55 e le forze di lavoro femminili di pari età ».

La Commissione non ha proceduto all'esame dello studio del senatore Fortunati e non esprime pertanto parere. Ritiene però di auspicare che si possano ridiscutere i problemi relativi ai metodi di indagine del settore ai fini conoscitivi e decisionali, facendo ancora rilevare che è in cor-

so, ad iniziativa del Ministero del bilancio, la conferenza triangolare sulle forze di lavoro per i medesimi scopi.

COMPATIBILITA' E VALIDITA' DI ALCUNI OBIETTIVI E VINCOLI CONTENUTI NEL PROGETTO DI PROGRAMMA

Previsione del tasso di sviluppo medio annuo del reddito del 5 per cento

Non è dubbio che l'obiettivo della misura del 5 per cento assunto come saggio medio di sviluppo del reddito per il quinquennio 1966-70 abbia una sua intrinseca e fondamentale importanza.

Il programma ha assegnato al ritmo di incremento annuo medio del reddito nazionale il ruolo di obiettivo, scartando quello di ipotesi o di parametro derivato.

Esiste certamente un rapporto funzionale o anche una correlazione generale reciproca fra l'incremento del reddito ed altre grandezze caratterizzanti gli aspetti vari dello sviluppo economico, specie quelli della domanda globale e del volume e della qualificazione degli investimenti.

La scelta programmatica ha il significato di individuazione di un elemento della complessa funzione economica a cui riferire gli altri elementi in nesso reciproco di causalità e di effetto, allo scopo di realizzare un concreto movimento tendenziale.

La fissazione quantitativa del tasso è stata fatta sulla « scorta della passata esperienza italiana e dei saggi di sviluppo di altre economie che si trovano in situazione comparabile a quella del nostro Paese ».

Quindi il programma affida alla valutazione comparativa del ritmo d'incremento verificatosi nel nostro sistema in passato e del saggio relativo a paesi che si trovano in condizioni analoghe al nostro la ricerca degli elementi di attendibilità della previsione fondamentale fatta per lo sviluppo del reddito.

Alcuni autori (Vedi Matera in « Moneta e Credito », n. 70 - 2° trimestre 1965) esprimo-

no delle riserve sul grado di sicurezza inerente alla misura del tasso, sulla base dell'esame della funzione di produzione Cobb-Douglas così come si è verificato nel passato.

Secondo tale esame, nel periodo 1951-63 il tasso di aumento del reddito, pari al 5,9 per cento all'anno, si è ottenuto con il concorso del capitale in ragione dell'1,2 per cento all'anno, del lavoro col contributo dello 0,6 per cento e del fattore residuo — che comprende l'apporto dovuto al progresso tecnico, alle economie di scala, alla specializzazione produttiva, all'utilizzazione delle risorse interne e allo spostamento di attività dall'agricoltura all'industria — col 4,1 per cento all'anno.

Gli aumenti previsti di capitale e di occupazione, per il 1965-69 (ora divenuto 1966-1970) sono tali da consentire, insieme ad una maggiore utilizzazione della capacità produttiva disponibile, un incremento di reddito intorno al 2 per cento all'anno, il contributo dell'anzidetto fattore residuo, secondo il citato autore, non sarebbe in grado di assicurare l'ulteriore incremento di reddito del 3 per cento: 1) perchè lo spostamento di occupazione dall'agricoltura al settore industriale sarà meno rilevante degli anni precedenti, essendo previsto un sostanziale avvicinamento fra la produttività del settore agricolo e quella degli altri settori; 2) perchè le economie di scala saranno pure meno rilevanti giacchè in passato si è dato l'avvio alla specializzazione produttiva, sia sotto forma di eliminazione delle restrizioni quantitative agli scambi, sia sotto forma di integrazione economica; 3) perchè la distribuzione del risparmio non avrà luogo in conformità alle direttrici di mercato basate sull'efficienza produttiva ma secondo linee aventi per scopo l'eliminazione degli squilibri settoriali, territoriali e sociali: ciò tenderà a far flettere il rendimento marginale del capitale.

La nostra opinione su tali considerazioni è di dissenso e lo diremo succintamente. Facciamo intanto la valutazione comparata dei saggi di sviluppo del reddito dei principali Paesi dell'occidente, riportando gli elementi forniti dal rapporto preliminare del V piano francese:

*Tassi di sviluppo annuale
del prodotto nazionale lordo*

	Periodo 1950-60 OECE	Periodo 1960-70 CEE	Periodo 1965-70 CEE
Germania	7,4	4,1	4,2
Italia	5,6	5,0	5,85
Regno Unito	2,6	3,3	—
Stati Uniti	3,3	4,4	—
Belgio	2,9	—	3,85
Olanda	4,9	—	4,6
Francia	4,4	4,7	4,7

Il saggio di aumento medio per occupato secondo le valutazioni degli organi della Comunità economica europea è il seguente:

Italia	4,3%
Francia	4,2%
Germania	3,4%
Intera Comunità	4,1%

Possiamo quindi ritenere che l'obiettivo del piano sia un obiettivo realisticamente determinato, realizzabile con l'aumento della occupazione per 1.400.000 unità, che consentirà di aumentare il reddito in ragione dell'1 per cento in media all'anno e dall'incremento della produttività in ragione del 4 per cento l'anno per l'intero sistema.

In riferimento all'occupazione, il sistema produttivo sarà alimentato dall'incremento naturale delle forze di lavoro, al netto di una emigrazione verso l'estero ipotizzata decrescente, dall'esodo di forze di lavoro attualmente sottoccupate in agricoltura e dalla riduzione della massa di disoccupazione esistente.

L'incremento della produttività dipenderà dalla propensione al risparmio e quindi dal volume di investimenti che si porrà in essere e che sono valutati dal programma in 42.830 miliardi di lire, di cui 24.880 per i settori direttamente produttivi e 17.950 per investimenti sociali, e dal progresso tecnico che comprende in uno le innovazioni e gli ammodernamenti tecnologici, le migliori combinazioni dei fattori produttivi, i perfezionamenti e le razionalizzazioni orga-

nizzative aziendali, il miglioramento qualitativo di natura professionale.

In relazione all'obiettivo dell'aumento del 5 per cento del tasso di incremento del reddito, considerato come valore medio, il programma precisa che, ove si verificassero temporanei ritardi nella crescita della domanda privata per consumi e investimenti con possibilità di riduzione del saggio medio a misura non compatibile con il perseguimento degli obiettivi del programma, si dovranno porre in essere misure d'azione congiunturale — politica di bilancio, strumenti creditizi e misure fiscali di compensazione — causando sempre tensione inflazionistica.

Nei confronti della necessità di mantenere una soddisfacente posizione concorrenziale dell'Italia rispetto ai mercati esteri, è giovevole considerare l'andamento comparativo previsionale degli incrementi della produttività del lavoro per i Paesi della C.E.E. e per il quinquennio 1966-70:

Germania	4,8
Belgio	4,1
Francia	4,3
Lussemburgo	2,7
Olanda	4,6
Italia	4,6
C.E.E.	4,4

L'incremento del 5 per cento del reddito nazionale è stato già superato nel 1966 senza l'apporto di correlativi incrementi negli investimenti.

Negli anni del quinquennio la produttività potrà sicuramente crescere a un tasso maggiore del 4 per cento ma per ragioni prudenziali si assume il 4 per cento.

All'incremento dell'occupazione è riservato il contributo dell'1 per cento.

*Esame del rapporto capitale-prodotto
e valutazione della congruità degli
investimenti*

Il nucleo centrale della dissertazione in sede previsionale e dell'efficacia operativa in sede di attuazione nei confronti del rag-

giungimento dell'obiettivo fondamentale del programma — sviluppo del reddito al tasso medio annuo del 5 per cento — è costituito dal volume e dalla qualificazione degli investimenti.

Ogni coerenza quantitativa non può non essere riferita a questi due parametri-funzione.

Il discorso cade subito e necessariamente sul rapporto capitale-reddito o capitale-prodotto che può assumere due espressioni: quella del rapporto marginale e quella del rapporto medio.

Il coefficiente marginale capitale-reddito adottato per i settori extra-agricoli è pari a 3,1 contro il valore medio di 2,51 relativo al periodo 1951-1963.

(Si aggiunge, per specificare meglio, che il rapporto medio capitale-prodotto per settori di attività economica negli anni 1951 e 1963 è stato il seguente:

	1951	1963
Agricoltura	5,37	4,95
Industria	2,44	1,22
Servizi	2,71	2,85
Complesso	3,44	2,38)

Occorre avvertire che tale rapporto si riferisce solo al capitale tangibile-riproducibile.

Il coefficiente 3,1 è dello stesso ordine di grandezza dei coefficienti prevalenti nei paesi economicamente sviluppati.

Nella valutazione della congruità degli investimenti nei settori extragricoli rispetto all'obiettivo dell'occupazione, gli Uffici del programma hanno proceduto in questo modo:

Con riferimento al periodo 1953-63, si è detratto dal totale degli investimenti lordi effettuati in tale periodo l'ammontare degli investimenti lordi effettuati nel periodo 1949-1953. Si è supposta così una durata media del capitale di dieci anni, sicchè i rinnovi effettuati in un anno corrispondono agli investimenti effettuati dieci anni prima.

La differenza costituisce l'ammontare degli investimenti netti utili alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Dividendo tale differenza per il numero che rappresenta l'aumento dell'occupazione, ne è risultato un fabbisogno di capitale per addetto di 3.600.000 lire per l'industria e di 6.700.000 per i servizi. Ciò trova conferma nei dati del piano.

Nel settore industriale gli investimenti lordi effettuati dal 1951 al 1963 ammontano — secondo i dati forniti dall'Istituto centrale di statistica (vedi "I conti nazionali dell'Italia - Nuova serie - anni 1951-65") a 18.722 miliardi (valori a prezzi 1963) —. Nello stesso periodo gli ammortamenti (vedi "Compendio statistico italiano 1966") sono stati (nel settore industria) pari a 9237 miliardi.

Gli investimenti netti risultano pertanto di 9.485 miliardi. Ad essi va pertanto riferito l'incremento dell'occupazione nel periodo considerato, pari a 2.183.000 nuove unità. Il rapporto capitale per addetto risulta pertanto eguale a 4.344.000, cifra inferiore alla disponibilità per addetto ipotizzata dal piano.

Una volta assicurata la realizzazione di un certo volume di investimenti si tratta di qualificarli secondo gli indirizzi e gli obiettivi del Paese.

I pubblici poteri possono agire sufficientemente. Gli investimenti effettuati direttamente dalla pubblica Amministrazione e dalle imprese pubbliche costituiscono il 40 per cento circa del totale.

Quelli che possono essere orientati dai pubblici poteri (attraverso incentivi, trasferimenti e particolari indirizzi di politica creditizia) rappresentano quasi il 30 per cento degli investimenti totali.

Tutto ciò significa che su una massa del 70 per cento degli investimenti lo Stato può esercitare la sua influenza orientatrice e trascinatrice.

Nel programma sono specificati i dati relativi agli investimenti relativi alla produzione di energia, al settore siderurgico, al settore chimico e alle aziende a partecipazione statale. Occorrerà una maggiore specificazione di dettaglio per gli altri settori, allo scopo di poter determinare gli orientamenti necessari in ordine ad essi del settore pubblico e del settore privato ed alle dislocazioni territoriali.

MODI E MEZZI DELL'AZIONE PROGRAMMATICA

È evidente come questa parte del programma si ponga come una delle più importanti, in forza della sua natura strumentale e quindi pregiudiziale a tutta l'attività di programmazione.

Si tratta cioè delle « misure necessarie per adeguare i più importanti istituti e ordinamenti della vita economica italiana alle esigenze della programmazione ».

E l'importanza di questa esigenza, di per sé invero del tutto evidente, risalta di più, *ex adverso* e cioè in senso negativo, se si pensa a tutte le critiche che si sono appuntate sulla programmazione, sulla realizzabilità della programmazione, e che sono fondate sulla sfiducia che il vecchio apparato dello Stato, impari, come si vede ogni giorno, alle esigenze di *routine*, sia in grado di sostenere il *tour de force* straordinario dell'attuazione del programma.

Per evitare che il piano resti o diventi il libro dei sogni, la condizione della disponibilità degli strumenti necessari è quindi essenziale.

L'articolazione degli interventi è dal piano divisa come segue, tenendo conto del contesto generale del sistema giuridico-sociale italiano:

- A) Amministrazioni pubbliche;
- B) Imprese ed enti pubblici, dotati di autonomia organizzativa e finanziaria;
- C) Imprese private.

Ciascuna di queste tre categorie, destinate ad essere soggetti di attività di piano, presenta un grado diverso di incidenza e quindi di responsabilità.

In prima linea naturalmente le *Amministrazioni pubbliche*, che sono soggetti attivi del programma in senso pieno e che devono coordinare le loro attività in vista dell'attuazione del programma.

In seconda linea il piano indica le *imprese ed enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria*: qui potrebbe sorgere qualche equivoco perchè le imprese ed enti pubblici fanno parte, in senso vasto

e secondo una corretta valutazione giuridica, della pubblica Amministrazione. Come si vedrà dopo, il senso in cui le assume il piano è più limitato e in pratica intende identificare l'attività *sostanziale* delle imprese economiche pubbliche, sia che agiscano direttamente nella loro qualità di enti pubblici, sia che agiscano a mezzo di società operative con forme di imprese private (s.p.a.).

Le *imprese private*, in terzo e ultimo luogo, nei cui confronti l'azione programmatica si eserciterà:

a) attraverso il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalle vigenti norme agli organi pubblici;

b) attraverso la formulazione di politiche atte a influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori (incentivi o disincentivi);

c) attraverso la facoltà che sarà attribuita agli organi della programmazione di chiedere alle associazioni di categoria informazioni sui programmi di sviluppo dei vari settori; e in particolare alle imprese di maggiori dimensioni i loro programmi di investimenti pluriennali.

Si ritiene che sia il caso di notare subito, in riferimento a critiche elevate da varie parti sul secondo e soprattutto sul terzo punto, che in realtà si tratta di cose e iniziative da tempo in corso già nel quadro dell'attuale frammentaria normativa: il fatto di elevarle a principio stabile di attività e di regolarle con una norma non sembra tale da giustificare i lai e le varie eccezioni a sfondo giuridico e costituzionale che sono state elevate.

E valga il vero:

1) Tutto il sistema di incentivazione che va sotto il nome di iniziative finanziarie e fiscali per il Sud e le aree depresse del Centro-nord rientra nel punto b); è in corso da anni; può avere avuto un effetto più o meno risolutore in certi casi, un effetto minore in altri, ma esiste, è stato attuato, ne sono stati tratti benefici e ne sono derivati abusi: ricordiamo i macchinari vecchi fatti pagare come nuovi da certe imprese trasferite al Sud.

2) E anche sulla nuova facoltà di consultazione, chiunque abbia svolto qualche attività economica industriale in questi venti ultimi anni sa bene che, o per residuo di norme corporative o per un *gentlemen agreement* creatosi spontaneamente, tutte le associazioni economiche, tutti i maggiori gruppi hanno sempre cooperato con gli organi dello Stato, con notizie, consultazioni, aggiustamenti di programmi, eccetera. Se non altro per fruire delle provvidenze, delle autorizzazioni, dei poteri dello Stato. E pensiamo alle raffinerie, autorizzate dal Comitato interministeriale; alle imprese elettriche che in pratica concordavano con il CIP e il Ministero dell'industria i programmi di ricostruzione degli impianti distrutti dalla guerra o i nuovi impianti in cambio degli aumenti di tariffe.

Si tratterà quindi di istituzionalizzare, con il piano, procedimenti già in atto in modo informale inquadrandoli meglio e rendendoli quindi più produttori.

A) Amministrazioni pubbliche

ORGANI DELLA PROGRAMMAZIONE

Le Amministrazioni pubbliche, è stato detto, sono gli organi attivi del piano e devono coordinare le loro attività in vista della sua attuazione.

In materia si è dovuto cominciare dal principio e cioè, contestualmente e prima ancora di varare il programma, si è dovuto provvedere a creare, sulle scarse fondamenta del vecchio Ministero del bilancio, l'organo *ad hoc*: il nuovo Ministero del bilancio e della programmazione.

Il che è stato realizzato, non senza fatica e ritardo, con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 2 marzo 1967 e intitolata appunto « *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica* », il « CIPE ».

La legge, come è noto, è ancora da completare con l'attuazione delle deleghe in essa previste ed a cui sembra abbia provve-

duto il Consiglio dei ministri di sabato 3 giugno con l'approvazione del testo di due decreti del Presidente della Repubblica per

— trasferire al CIPE, per la parte direttiva, le funzioni fin qui svolte dal Comitato dei ministri per le partecipazioni statali e l'Enel, lasciando la parte amministrativa rispettivamente al Ministro delle partecipazioni statali e al Ministro del bilancio;

— stabilire gli enti dei quali entrerà a far parte un rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione.

Come ha commentato il Ministro, « comincerà così concretamente il processo di organizzazione anche al livello organizzativo e ministeriale della politica di programmazione economica ». La realizzazione della delega non può non trovare consenziente la Commissione: l'unico rilievo sarebbe quello che era tempo che si facesse. Infatti, per il primo punto (le Partecipazioni statali e l'Enel) chi segue un po' la vita economica sa bene come, appena affacciato il progetto di unificare nel CIPE le funzioni dei due Comitati dei ministri, e cioè molti mesi fa, i due consessi abbiano, per un doveroso riguardo allo istituendo CIPE, limitato al massimo la loro attività. E valga per esempio quello che abbiamo letto nell'ultima relazione del Consiglio di amministrazione dell'Enel e cioè che il Comitato dei ministri si è rifiutato, in vista appunto del passaggio dei poteri al CIPE, di approvare la procedura per la concessione ai Comuni di attività di produzione e distribuzione di energia elettrica per le loro aziende municipalizzate; procedura che, dopo le recenti vertenze giudiziarie, era stata finalmente definita dal Ministero dell'industria e del commercio.

Sul secondo punto (rappresentanza del Ministero del bilancio negli enti) si tornerà ancora dopo: ma anche qui chi segue anche poco la vita economica sa che, malgrado tutte le norme già esistenti, i poteri del Ministro delle partecipazioni statali, della Banca d'Italia, eccetera, spesso si assiste ad iniziative non coordinate, per non dire concorrenziali fra enti pubblici economici, di cui il meno che si possa dire è che sono inutili e non produttori.

Ma per l'attuazione della programmazione è ancora necessaria la definizione legislativa delle procedure che dovranno regolare il funzionamento.

A tale scopo sappiamo che il 13 febbraio 1967 è stato presentato dal Governo un disegno di legge, intitolato appunto: « *Norme sulla programmazione economica* ».

Il disegno di legge è di importanza fondamentale ed è veramente destinato a fissare l'assetto istituzionale e permanente della programmazione.

Come è noto, in esso sono chiariti e definiti il procedimento della programmazione, la sua vincolanza nei confronti delle Regioni, il suo procedimento di formazione e di approvazione, la consultazione dei sindacati e delle organizzazioni di categoria. È poi stabilita e articolata la partecipazione delle Regioni alla programmazione economica e all'attuazione del piano.

Purtroppo, come è noto, e per circostanze indipendenti dalla nostra volontà, l'iter del disegno di legge qui al Senato è ancora da iniziare e non ci resta che auspicarne il più sollecito avvio, in modo che veramente la programmazione possa a sua volta divenire realtà operante del nostro ordinamento politico-amministrativo.

Quando questa legge sarà stata approvata, avremo finalmente gli organi della programmazione o almeno quelli centrali al completo e quelli regionali.

REGIONI

Delle Regioni il piano parla a due propositi:

- a) come organi articolati della programmazione;
- b) come mezzo per il decentramento della pubblica Amministrazione.

Il primo punto è regolato ampiamente, come sopra accennato, nella legge sulle procedure: in tale sede verrà attribuito alle Regioni a statuto speciale e a quelle a statuto ordinario il compito di elaborare proposte organiche per la formulazione del programma economico nazionale e di indicare i « fini

regionali » che esso dovrebbe perseguire. Con legge regionale, poi, saranno stabilite le modalità per consultare e fare intervenire gli altri enti territoriali: Comuni, Province e Consorzi.

In attesa della costituzione delle Regioni, per la quale ci piace salutare l'avvenuta approvazione, sempre nel Consiglio dei ministri del 3 giugno 1967, del disegno di legge elettorale regionale, si è proceduto a costituire in tutte le Regioni i Comitati regionali di programmazione economica che hanno cominciato concretamente a lavorare, a studiare. Ne sono nate polemiche e si sono rilevate divergenze: ma è bene che sia così e va data lode al Ministro di aver anticipato con questa iniziativa il concreto funzionamento della programmazione a livello regionale.

Lascia invece perplessi, sulla base dei risultati, finora inesistenti, e invece degli inconvenienti a tutti noti, l'affermazione che « le Regioni a Statuto speciale sono già state inserite nel sistema di consultazioni in ordine alla formazione del programma economico nazionale ». Non è opportuno in merito parlare di quelle che chiamerò « aspirazioni » al territorio franco in Sicilia, accreditabili all'atmosfera elettorale; ma è da chiedere al Ministro se le iniziative economiche e industriali in corso di realizzazione in Sardegna rientrano proprio tutte nel piano.

A parte i puri riferimenti al piano, le Regioni, abbiamo detto, costituiscono un mezzo per il decentramento della pubblica Amministrazione e cioè, più largamente, uno dei sistemi con cui si dovrà arrivare a quella riforma della pubblica Amministrazione che il piano considera giustamente condizione per assicurare all'apparato amministrativo la capacità di intervenire nel processo economico con rapidità, agilità ed efficacia.

RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per realizzare la riforma della pubblica Amministrazione il piano prevede:

- a) di dare una organizzazione adeguata al Ministero, *rectius* all'Ufficio, per la riforma della pubblica Amministrazione;

b) costituire e far funzionare il Consiglio superiore della pubblica Amministrazione, che dovrebbe essere il consulente del Governo nelle questioni comuni a tutti i rami dell'Amministrazione dello Stato in materia di ordinamento del personale civile e di funzionamento e perfezionamento tecnico dei servizi.

Sul *Consiglio superiore* non si può che associarsi all'auspicio; circa l'*Ufficio per la riforma*, l'auspicio, più che per una « adeguata organizzazione », è che esso sia posto in grado, nel contesto di una politica *ad hoc* di tutto il Governo, di sganciarsi dalle pure funzioni di mediatore delle controversie salariali di questa o quella categoria minacciante scioperi o agitazioni, per dedicarsi veramente alla riforma. E, per la verità, è un po' quanto è in questi mesi in corso con le note sottocommissioni di studio nate dall'accordo del 20 marzo tra Governo e sindacati.

Secondo le prime notizie, sarebbero state fissate le linee fondamentali dell'ordinamento tipo cui dovranno riferirsi le varie Amministrazioni nella riorganizzazione e modernizzazione dei servizi.

Il documento, in caso di approvazione, riassumerebbe gli accordi conseguiti nel corso dei lavori fra i rappresentanti del Governo, dei sindacati e delle Amministrazioni sul riordinamento dei Ministeri e sulla ripartizione verticale delle competenze.

In particolare, sarebbero fissati gli strumenti atti alla decongestione dell'attività del Ministro, sul quale finora hanno sempre gravato l'onere e la responsabilità degli atti delle rispettive Amministrazioni; alla conseguente accentuazione della responsabilità dei funzionari e alla definizione dei compiti precisi spettanti a ciascuno; al potenziamento dei Consigli di amministrazione dei Ministeri, anche con l'ammissione di rappresentanti eletti dal personale; alla più avanzata democratizzazione dei rapporti tra Amministrazione e personale, al decentramento, anche in prospettiva dell'ordinamento regionale; alla definizione delle funzioni del gabinetto del Ministro e dei servizi ispettivi.

Naturalmente le prime notizie filtrate per queste trattative non sono tali da far considerare risolto ogni problema: a parte la definizione effettiva dell'accordo, esso dovrà trovare la sua traduzione normativa. Si ritiene però importante mettere in rilievo che sembra si sia ormai sulla via giusta.

E comunque sarà preparato altro materiale utile per provvedimenti che gli organi dello Stato dovranno preparare.

Per l'attuazione graduale della riforma della pubblica Amministrazione il piano prevede quattro settori riguardanti:

- a) la struttura degli organi amministrativi;
- b) la razionalizzazione dei servizi e la semplificazione delle procedure;
- c) il maggior rendimento dell'apparato burocratico;
- d) l'aggiornamento e la chiarezza della legislazione amministrativa.

a) *Struttura degli organi amministrativi*

Il piano indica quattro misure alle quali si vuole evidentemente dare ordine di precedenza, perchè non esauriscono le necessità in materia di struttura degli organi amministrativi.

Esse si riferiscono: 1) all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e alle attribuzioni dei Ministeri; 2) alla riorganizzazione dei singoli servizi dei Ministeri, con la realizzazione di un maggior decentramento sia gerarchico che autarchico; 3) alle attribuzioni degli enti pubblici per sopprimere quelli inutili, fondere quelli simili, assicura piena efficacia ai poteri di direzione e controllo del Governo e del Parlamento e al sindacato della Corte dei conti; 4) estendere l'autonomia di gestione dei servizi amministrativi dello Stato.

Il piano prevede in merito che sia presentato al Consiglio dei ministri, al più presto, il testo del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e sulle attività degli organi di Governo della Repubblica.

* * *

L'esame di questo punto del piano, come di molti altri, deve essere fatto in prospettiva di quello che è stato fatto, che si sta facendo e che si farà. La parte maggiore è ovviamente al futuro: il disegno di legge sulla Presidenza è ancora allo studio, e lo è da molti anni anche perchè comporta delle connessioni di carattere generale e costituzionale di non lieve momento. Non ci si può illudere che sia questo Governo a vararlo; sarà quello che uscirà dalle prossime elezioni. E così per i provvedimenti per le altre tre misure, provvedimenti che in gran parte dovrebbero essere legislativi.

Occorre invece riconoscere che per la seconda (riorganizzazione interna dei Ministeri) è stato fatto qualcosa di un certo rilievo, ad esempio per il Ministero della difesa che ha dato una nuova struttura alle sue molte direzioni generali, riducendone il numero e riorganizzandole su basi più funzionali.

Per gli enti pubblici prosegue, sia pure molto lentamente, il lavoro di eliminazione e raggruppamento iniziato con la legge Medici. Anche qui occorrerà un nuovo impulso e forse un nuovo provvedimento legislativo.

L'autonomia di gestione dei servizi amministrativi è allo studio e in parziale realizzazione in qualche Dicastero.

b) Razionalizzazione dei servizi e semplificazioni delle procedure

Sono indicate le cinque seguenti misure:

predisporre la nuova legislazione sulla contabilità generale dello Stato, ed in particolare quelle parti che incidono sulla speditezza dell'azione amministrativa;

riesaminare le norme regolatrici della attività di controllo della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato, allo scopo di contemperare l'esigenza di un più efficiente controllo con la necessità di un più sollecito svolgimento dell'attività amministrativa;

rafforzare il servizio ispettivo, sia di gestione sia tecnico;

semplificare la normativa dei rapporti contrattuali tra Stato e privati;

completare l'azione di semplificazione delle procedure amministrative.

È chiaro che in parte queste misure si sovrappongono a quelle enunciate al punto a).

E analogamente quelle indicate al punto c), e cioè:

migliorare i criteri di selezione del personale, sia per il reclutamento sia per l'avanzamento in carriera;

promuovere una più ampia attività per una migliore qualificazione del personale statale;

stabilire la regolamentazione delle attribuzioni del personale delle varie qualifiche;

riordinare i ruoli e fissare un nuovo ordinamento più razionale delle carriere, nel quale trovino anche posto e soluzione la funzione di massima responsabilità del dirigente e quelle dei collaboratori di tutti i livelli;

eliminare le situazioni di ingiustificata sperequazione tra le categorie dei dipendenti statali.

Infine al punto d) è previsto l'aggiornamento, la semplificazione e la chiarificazione della legislazione amministrativa, da realizzarsi con la costituzione di gruppi di lavoro per la raccolta e l'aggiornamento delle norme relative a materie di competenza dei vari Ministeri.

* * *

È del tutto evidente che la enunciazione dei quattro punti copre tutta la complessa materia che va sotto il nome di riforma burocratica, anzi dello Stato. E la copre tenendo conto delle esigenze di carattere legislativo e amministrativo.

Amministrativo per le esigenze che potranno essere colmate con decreti e riforme interne.

Legislativo per quelle esigenze a colmare le quali occorrono delle norme di legge. E fra queste fatalmente entreranno anche i testi unici di cui al punto d), perchè sarebbe illusorio, mentre si raccolgono le norme, non pensare a un loro miglioramento a cui occorrerà almeno una delega legislativa.

Per l'avvio delle riforme sopra indicate il Governo ha presentato al Parlamento disegni di legge contenenti:

delega al Governo per il riordinamento della Amministrazione dello Stato, il decentramento e la semplificazione delle procedure;

delega al Governo per la modificazione e l'integrazione dello statuto degli impiegati civili dello Stato;

delega al Governo per la semplificazione dei controlli.

È appena il caso di avvertire che queste deleghe, a prescindere dalla loro approvazione in questa legislatura, non esauriscono la materia, per cui il piano dovrà essere anche in questo campo la traccia del lavoro della prossima e soprattutto la base delle iniziative legislative del prossimo Governo.

Un punto che le vicende di questi ultimi mesi hanno portato all'attenzione del Paese, allargandone i termini, è quello relativo alla necessità di « *eliminare le situazioni di ingiustificate sperequazioni fra le categorie dei dipendenti statali* ». Alludo al problema del trattamento economico dei previdenziali, alle iniziative di legge che si sono avute, alla recentissima costituzione della Commissione Roehrsen per lo studio delle varie questioni.

Il problema della sperequazione è stato cioè, per vicende occasionali, affrontato al di fuori dello Stato, tra Stato e parastato; la esigenza di perequazione interna è però non meno sentita e le conclusioni cui si arriverà faranno sentire la loro influenza anche nell'ambito della perequazione delle categorie statali.

Nel grande gruppo dei provvedimenti riguardanti le amministrazioni pubbliche rientrano anche i problemi delle Regioni, di cui si è già parlato, la nuova legge urbanistica, l'intervento di carattere finanziario nel Mezzogiorno, l'ordinamento della sicurezza sociale, quello della finanza pubblica, quello fiscale e quello creditizio.

Alcuni di questi punti saranno esaminati *ex professo* in altre parti della relazione.

In riferimento all'argomento generale del Capo III, ci limiteremo a porre l'accento sui seguenti punti:

a) *Interventi di carattere straordinario nel Mezzogiorno*

Il piano mette in rilievo l'avvenuto rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno (legge 26 giugno 1965, n. 717) e la istituzione di un apposito Comitato, operante nell'ambito del CIPE, incaricato di formulare piani quinquennali per il coordinamento degli interventi pubblici in attuazione del programma economico nazionale.

La nuova legge, a sua volta, realizza un più efficace coordinamento dell'intervento straordinario con quelli delle Amministrazioni dello Stato e degli enti locali.

* * *

Sembra che l'esigenza del *coordinamento* sia quella da mettere in maggiore rilievo.

Casi concreti e vicende degli ultimi mesi, successivi alla redazione ed all'approvazione del piano da parte della Camera, hanno sottolineato questa esigenza che da tempo era nell'aria: quella cioè di arrivare finalmente a pianificare una serie di interventi in corso fin dal 1947 (si pensi alle Regioni siciliana e sarda) e per cui occorre fare il punto e ripartire con idee chiare.

Il raggiungimento effettivo degli obiettivi della pianificazione si pone con particolare urgenza, più che nei campi dove si comincerà ora ad intervenire, in quelli, come il Mezzogiorno, dove da tempo molte pubbliche iniziative sono in corso.

b) *Sicurezza sociale*

Anche di questo si parlerà *ex professo* in altra parte della relazione. Anche questo è un punto in cui l'azione pubblica sarà impegnata per un periodo di tempo superiore al quinquennio. Il piano ricorda che il Governo ha già presentato al Parlamento un disegno di legge contenente le norme per la riforma del sistema ospedaliero. È a tutti noto che il provvedimento è finalmente in fase di approvazione.

E di pochi giorni fa invece l'approvazione, in questo quadro, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge per fare dell'INPS l'unico ente collettore dei contributi sociali.

c) Finanza pubblica, ordinamento fiscale e creditizio

A parte il contenuto dei singoli punti, sembra che anche qui, alla luce del capitolo III, debba essere messo in rilievo l'obiettivo di attuare un maggior coordinamento tra i vari enti che partecipano alla erogazione del credito. E, inoltre, nel quadro delle innovazioni relative ai sistemi di ripianamento dei *deficit* delle Aziende autonome e degli enti locali, si porre chiaramente in evidenza il costo sopportato dalla collettività nello svolgimento di determinati servizi e di evitare confusioni e sprechi nella gestione finanziaria degli enti autonomi.

Cioè la realizzazione di quegli stessi scopi generali che presiedono alla riforma dello Stato.

Un punto a sé che ha posto nella categoria « amministrazione pubblica », ma che è destinato a svolgersi in gran parte con mezzi legislativi è quello relativo a « *Problemi della giustizia e riforma dei codici* » e che investe problemi di importanza essenziale come l'attuazione delle norme programmatiche della Costituzione, le lacune derivanti da pronunce di illegittimità costituzionale, eccetera.

B) Ordinamento delle pubbliche imprese

Come è stato ampiamente messo in rilievo e discusso durante l'esame della tabella 18 al bilancio preventivo 1967, le imprese pubbliche, e in particolare quelle del gruppo IRI, hanno negli scorsi anni concluso un ciclo di interventi di dimensioni particolarmente elevate e di incidenza significativa.

Si pone quindi per esse, con maggior impegno, il problema della programmazione delle loro attività, un programma nel programma quindi, con particolare accentuazione della loro importanza perchè facenti capo a denaro pubblico e perchè il piano riserva

loro una funzione di maggiore rilievo e prevede per le loro attività un carattere di cogenza.

Il piano conferma questa impostazione generale e conferma in particolare che gli enti e le imprese pubbliche sono chiamati a svolgere nell'ambito del settore pubblico una attiva funzione imprenditoriale. Il piano ribadisce anche il principio contenuto nelle leggi vigenti e cioè che essi devono operare secondo criteri di rigorosa economicità. Gli organi della programmazione peraltro potranno valutare le finalità di ordine sociale che si riterrà utile realizzare.

A questo punto si inserisce l'iniziativa ormai in corso, e cui fu fatto cenno sopra, per delegare al CIPE poteri d'indirizzo fin qui attribuiti al Comitato permanente per le partecipazioni statali. Il CIPE dovrà approvare i programmi annuali e pluriennali proposti dal Ministro e le coperture finanziarie degli enti autonomi di gestione.

IL CIPE dovrà inoltre esprimere il suo parere su tutti i disegni di legge proposti dai Ministri competenti per l'aumento dei fondi di dotazione degli enti gestori di imprese pubbliche.

Come accennato, restano al Ministro delle partecipazioni i poteri amministrativi relativi, come pure al Ministro dell'industria i poteri per l'Enel.

Circa i poteri e le facoltà del Ministro delle partecipazioni, sono note le iniziative e le discussioni in corso per il loro aumento e l'adeguamento alle nuove esigenze.

Il piano riconosce quanto emerso dalle discussioni parlamentari svoltesi regolarmente ogni anno in sede di approvazione del bilancio delle partecipazioni e poi col nuovo sistema della tabella. E cioè la necessità di adeguare la legge del 1956 per conferire al Ministro nuovi poteri di direttive e di controllo necessari all'attuazione della politica delle partecipazioni ai fini della programmazione.

Un punto, in particolare, viene accennato nel piano, col quale si verrebbe incontro ad esigenze e richieste formulate da varie fonti: sarà cioè sottoposta all'autorizzazione del Ministero delle partecipazioni statali ogni assunzione o vendita di partici-

zioni statali effettuate da parte degli enti di gestione direttamente o tramite società collegate.

Come è noto, finora spesso sono state oggetto di critica iniziative di investimento o disinvestimento, su cui sia meno certo l'intervenuto consenso del Ministero.

C) Imprese private

Il piano vede l'inserimento delle imprese private soprattutto attraverso i seguenti tre punti:

- a) l'ordinamento delle società per azioni;
- b) cooperazione;
- c) statuto dei diritti dei lavoratori.

Riepilogando quanto detto prima in generale sulla funzione del settore privato nel piano, è ovvio che, per le considerazioni di macro-economia connesse al piano, l'importanza maggiore va alle società per azioni, personaggi chiave di ogni vicenda economica moderna: e cioè, come dice il piano, l'incidenza che le decisioni delle grandi imprese private hanno nella destinazione delle risorse e la responsabilità verso il programma nazionale devono trovare un adeguato riflesso nella disciplina giuridica delle società per azioni.

Il piano definisce come segue gli elementi essenziali della riforma:

- a) la pubblicità delle partecipazioni sociali in possesso delle società;
- b) l'introduzione di prescrizioni analitiche sul conto profitti e perdite e sulle relazioni del consiglio di amministrazione e del collegio dei sindaci;
- c) l'obbligo, per le società sottoposte all'organo di vigilanza indicato più oltre, di redigere un bilancio consolidato di gruppo secondo uno schema tipo;
- d) l'ampliamento dei poteri e il rafforzamento della indipendenza del collegio sindacale, in particolare attraverso la nomina di uno dei membri da parte dell'autorità giudiziaria;
- e) l'istituzione di un organo di vigilanza sulle società per azioni quotate in borsa

e controllanti società per azioni quotate in borsa, nonché sulle società per azioni finanziarie, che operi sia nell'interesse pubblico, sia nell'interesse delle minoranze azionarie. Tale organo avrà sede presso la Banca di Italia.

Invece non si prevede nulla, e si vorrebbe chiedere al Ministro i suoi più aggiornati orientamenti in merito, sugli *Investment trusts*, anche alla luce degli adempimenti comunitari.

I provvedimenti per la cooperazione rappresentano un adempimento costituzionale dovuto. Ma il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione non è solo un omaggio al testo della Costituzione ma si può connettere ai più recenti studi economici che riconoscono l'importanza, perdurante e anzi crescente con il realizzarsi e diffondersi di grandi unità economiche produttive, delle piccole imprese collaterali, assuntrici di servizi, appalti, eccetera. Si pensi al caso FIAT, azienda ben verticalizzata e a ciclo quasi completo, ma intorno alla quale — e lo vediamo quando la FIAT è in crisi — vive una quantità di piccole imprese che si identifica quasi con la struttura industriale della città di Torino.

Il piano parla ancora e chiude il capitolo III con l'argomento dello statuto dei diritti dei lavoratori, con ciò volendo evidentemente sottolineare come il problema tocchi la struttura stessa dello Stato e non solo una pur essenziale classe di cittadini.

Anche qui si tratta, oltreché di sentita esigenza sociale, di un adempimento costituzionale.

Esso si deve ovviamente applicare ai lavoratori delle imprese pubbliche e di quelle private.

Si pone in proposito il problema che ha dato luogo a situazioni delicate alla Camera dei deputati in occasione della votazione della legge sulla giusta causa o cioè se la materia debba essere risolta in sede di contrattazione collettiva o in sede di regolamentazione legislativa.

Il piano non si pronuncia esplicitamente, anche se lo stesso collocamento dell'argomento sembra far propendere per la soluzione legislativa.

Con altri mezzi idonei è preveduta la tutela dei diritti dei lavoratori italiani all'estero.

CONDIZIONI ESSENZIALI DI ATTUAZIONE — LINEE DIRETTRICI E CRITERI DI AZIONE

Un particolare capitolo è dedicato alla enunciazione delle condizioni essenziali di attuazione.

Sono lineamenti di condotta e norme da osservare per il raggiungimento degli obiettivi, con la specificazione dei vincoli da rispettare, degli investimenti da realizzare, della politica di più intenso intervento nella fase di decollo del programma, allo scopo di sopperire alle carenze e ai vuoti del periodo congiunturale, all'influenza dell'ambiente esterno e alla necessaria azione competitiva che pone particolari problemi di efficienza, alla formazione del risparmio, all'equilibrio dei prezzi, alla distribuzione del reddito ai fattori.

Si ritiene utile riferire in dettaglio i punti principali di cui si articola detto capitolo, allo scopo di non omettere gli elementi essenziali o illuminanti, rimandando ad altre parti della presente relazione la trattazione degli altri punti.

Si afferma innanzitutto che gli adempimenti concreti, individuati sulla base delle finalità generali della programmazione e le norme di condotta relative costituiscono per il Governo impegno inderogabile. Il quadro espresso in termini quantitativi delle dimensioni che le varie grandezze, scelte tra le più importanti, debbono assumere per assicurare il raggiungimento delle finalità del piano, contenendo in sé un margine di incertezza, costituisce un termine di riferimento per l'azione pubblica e per quella dei grandi gruppi sociali della nazione, adattabile alla realtà economica in movimento ma coerente e compatibile con gli obiettivi del piano.

I due aspetti fondamentali costituenti le linee essenziali dello sviluppo del quinquennio — formazione e impiego delle risorse —

sono enucleati in questi obiettivi fondamentali:

a) Formazione delle risorse: incremento del reddito nazionale al tasso del 5 per cento in media all'anno; aumento dei posti di lavoro nelle attività extragricole di 1.400.000 unità, di cui il 40 ÷ 45 per cento dislocati nel Mezzogiorno; aumento del prodotto agricolo a un saggio medio annuo del 2,8 ÷ 2,9 per cento; elevazione del reddito medio agricolo per addetto, allo scopo di ridurne il divario con quello degli altri settori; sviluppo del Mezzogiorno in modo più rapido di quello delle regioni centrosettentrionali, in modo da ridurre il divario fra i redditi *pro capite* delle due circoscrizioni.

b) Impieghi delle risorse:

Gli investimenti produttivi (13 per cento delle risorse) assicurano lo sviluppo del sistema al saggio deliberato; gli investimenti e gli impieghi sociali (26,4 per cento) delle risorse provvedono la società di infrastrutture e servizi in misura idonea, adeguata al livello di un grande paese civile e *garantiscono la possibilità della ulteriore espansione dell'economia italiana.*

Il perseguimento degli obiettivi in situazione di mercato aperto, che è una scelta definitiva e non ridiscutibile, comporta il mantenimento della piena competitività del nostro sistema con quello dei paesi concorrenti

Questa competitività si consegue controllando i costi per unità di prodotto. Vi sarà certo un'accelerazione del progresso *tecnologico e organizzativo* per effetto dell'ampliamento dei mercati internazionali.

Ne riceveremo una forte pressione che potremo sopportare se aumenteremo fortemente l'efficienza del nostro sistema.

Questo traguardo è indissociabile dalle finalità del programma.

L'aumento dell'efficienza dovrà riguardare il sistema nel *suo complesso.*

Quindi a tutti i settori e a tutte le regioni che *devono procedere sulla via del rinnovamento tecnologico e organizzativo* in ambiente *socialmente avanzato.* Quindi la necessità di:

1) rafforzare le attrezzature e i servizi sociali primari;

- 2) industrializzare le regioni arretrate;
- 3) ammodernare l'agricoltura e il sistema distributivo;
- 4) sviluppare la cultura col rafforzamento delle strutture scolastiche;
- 5) qualificare le forze di lavoro con programmi di formazione professionale;
- 6) migliorare le condizioni fisiche dei lavoratori mediante un moderno sistema di assistenza sanitaria;
- 7) mobilitare le risorse per la ricerca scientifica e tecnologica;
- 8) riassetare quelle grandi infrastrutture — strade, ferrovie, porti, aeroporti, linee di comunicazione, il cui idoneo funzionamento fornisce all'industria le economie esterne necessarie per il suo sviluppo;
- 9) aumentare l'efficienza amministrativa e organizzativa di tutto il meccanismo della direzione economica del paese;

Ciò in un mondo contraddistinto dal *qualificante* impulso dell'intelligenza;

L'ammodernamento dei processi produttivi, l'aggiornamento tecnico, l'adeguamento organizzativo dell'industria s'impongono con caratteri di perentorietà.

L'introduzione di tecnologie più avanzate non si traduce necessariamente in un aumento del coefficiente di capitale: l'uso delle risorse dovute a nuove forme organizzative e a nuovi processi tecnici può risolversi in maggiore produttività del lavoro e del capitale. Ma se un'ondata di innovazioni tecnologiche di vasta portata conduce ad un *aumento* del rapporto capitale-prodotto rispetto a quello del programma bisognerà mobilitare un ampio volume di investimenti produttivi e rivedere il programma nei suoi termini quantitativi.

Fermo restando il rapporto capitale-prodotto occorre anche considerare che per favorevoli circostanze aumentino gli investimenti produttivi. Potrà aumentare in misura maggiore il saggio di produttività e quello del reddito.

Poichè il perseguimento di un elevato tasso di produttività non può essere disgiunto da quello della massima occupazione, non potendo ammettersi una maggiore efficienza in alcuni settori al costo dell'inefficienza

o minore efficienza di altri occorrerà facilitare i trasferimenti e le riqualificazioni dei lavoratori.

Nel caso che favorevoli circostanze consentissero di realizzare un saggio di sviluppo più elevato, occorrerà predisporre una adeguata soluzione al problema del finanziamento del più ampio volume di investimenti che si renderà necessario.

La formazione degli investimenti è legata a quella del risparmio anche se ciò costituisce condizione necessaria e non sufficiente.

È opportuno fissare alcuni punti:

1) La formazione del risparmio privato è strettamente legata alla stabilità dei prezzi e alla distribuzione del reddito tra le varie categorie economiche.

Il risparmio pubblico è ipotizzato in ragione dell'11 per cento del complesso: 5130 miliardi. L'ammontare del risparmio privato è calcolato supponendo la propensione al risparmio intorno al 25 per cento del reddito disponibile. Si è supposto che il reddito da lavoro dipendente sia del 67 per cento del complessivo reddito distribuito (101.000 miliardi) e che la propensione media al risparmio dei lavoratori dipendenti sia del 5 per cento: quindi 5050 miliardi;

2) Si suppone che la quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale aumenti nel quinquennio per effetto dell'aumento del numero dei lavoratori dipendenti e del reddito *pro capite* e che questo cresca a un tasso *sostanzialmente* analogo a quello della produttività media dell'intero sistema.

Ciò, assicurando la stabilità monetaria garantisce la corrispondenza tra l'incremento nominale del reddito e il suo incremento reale.

3) a) Non sarà questa una subordinazione meccanica.

b) L'aumento della produttività non è un dato ma un *obiettivo* del programma.

c) Stimolo efficace allo sforzo da compiere per il raggiungimento dell'obiettivo è — entro certi limiti — la pressione salariale.

4) Un aumento del reddito da lavoro dipendente che superi in modo notevole e non

episodico il saggio di aumento medio della produttività: a) compromette il processo di accumulazione e quindi il volume degli investimenti e il saggio di sviluppo del reddito.

b) Pregiudica la stabilità dei prezzi.

Un aumento del reddito da lavoro dipendente sistematicamente inferiore a quello della produttività tende a frenare l'accrescimento dei consumi privati e a deformare lo sviluppo del sistema.

5) Nella ripartizione delle nuove risorse disponibili, perciò, i redditi da lavoro dipendente non debbono procedere in modo troppo difforme dall'incremento della produttività.

6) Una certa corrispondenza tra il saggio di aumento della produttività media del sistema e quello di aumento dei redditi da lavoro dipendente non è necessaria soltanto per conseguire un'adeguata formazione di risparmio evitando pressioni inflazionistiche.

Essa è richiesta dalla necessità di non comprimere la quota dei profitti in modo da scoraggiare il processo di investimento o da renderlo possibile solo attraverso un aumento dei prezzi che ricostituisca i margini di profitto precedenti; tenuto conto anche che l'inserimento dell'Italia nel Mercato internazionale implica una notevole libertà del movimento di capitale.

7) Assicurata una redditività normale, occorrerà evitare un aumento dei profitti risultante da uno sviluppo della produttività superiore a quello dei salari e non riflesso in una diminuzione di prezzi o risultante da autonomi aumenti dei prezzi da parte delle imprese, sviluppo che condurrebbe egualmente a situazioni in contrasto con gli obiettivi del piano modificandone il quadro degli impieghi previsti e introducendo impulsi inflazionistici.

La politica dei redditi non può consistere in una politica di salari ma anche in una politica di prezzi dai quali dipendono i profitti.

È noto che la produttività non cresce in tutti i settori allo stesso saggio. Ci si deve

attendere perciò una riduzione dei prezzi dai settori in cui la produttività cresce più della media.

Le industrie che in periodo di sostenuta espansione contribuiscono più delle altre alla pressione salariale sono quelle nelle quali la produttività supera sensibilmente la media.

Su tale industrie bisogna concentrare la azione per ottenere che almeno una parte dell'incremento della produttività eccedente la media venga trasferita a vantaggio dei consumatori. La conseguente riduzione dei margini disponibili agirà da freno a una dinamica salariale troppo spinta rispetto a quella compatibile con l'equilibrio del sistema.

Una tale linea di condotta riveste una particolare importanza nei settori dei beni strumentali, i cui prezzi costituiscono elementi di costo per un gran numero di imprese: una loro diminuzione può stimolare lo sviluppo della produzione e della produttività.

8) Produttività, salari, profitti si condizionano, quindi, almeno in parte e non possono essere subordinati l'uno all'altro, ma debbono essere resi compatibili con gli obiettivi del programma.

9) Si rende necessario porre e risolvere il problema di nuove forme volontarie di risparmio:

a) ai fini degli investimenti;

b) ai fini della stabilità dei prezzi;

c) per una migliore distribuzione delle forme di finanziamento.

Negli ultimi due anni tuttavia sono andate espandendosi sacche di rendita, particolarmente nel settore delle aree fabbricabili.

La graduale eliminazione di queste sacche andrà a vantaggio sia dei lavoratori che delle imprese produttive favorendo il processo di sviluppo.

Dopo questa esposizione si cercherà di puntualizzare gli elementi necessari a dare una giusta collocazione e l'adeguata dimensione alla politica dei redditi, enunciata con poche parole dal programma.

PARTE IV.

SETTORI PRODUTTIVI

AGRICOLTURA

Le linee direttrici della politica agricola convergono verso l'obiettivo dell'elevazione della produttività in agricoltura, allo scopo di parificarla con quella degli altri settori, nonchè di uniformarne il livello nelle diverse zone del Paese.

La realizzazione dell'obiettivo finale viene però determinata entro il quinquennio nel senso di portare il valore del prodotto lordo per addetto dall'attuale 47 per cento al 52 per cento dell'equivalente valore dei settori extra-agricoli.

L'obiettivo potrà raggiungersi mediante un considerevole volume di investimenti, che potranno anche avere, in parte, una redditività differita, la quale però costituirà la premessa per ulteriore cammino di avvicinamento delle posizioni reddituali.

La finalità generale del programma identifica nell'arco temporale di un ventennio il periodo entro il quale si potrà raggiungere la sostanziale parità del lavoro in agricoltura e negli altri settori.

L'obiettivo quinquennale — inserito in questa finalità — assume che il valore aggiunto dell'agricoltura debba crescere al saggio medio del 2,80 - 2,90 per cento in presenza di una riduzione di occupazione di circa 600.000 unità lavorative.

Evidentemente un più equilibrato rapporto tra settore agricolo e settori extra-agricoli equivale a una migliore comparabilità tra mondo rurale e il restante comparto di attività e, quindi, in termini spaziali-agglomerativi, tra città e campagna.

A tal proposito è opportuno osservare che un insieme di altri adempimenti programmatici, che vanno dalla diffusione industriale all'assetto territoriale e alle infrastrutture relative, prima tra le quali un più idoneo sistema vario, dalle strutture scolastiche al

sistema dei trasporti, dovranno fornire alla agricoltura italiana un complesso di dotazioni civili atte a facilitare la sua espansione e a frenare gli impulsi distorsivi di un esodo eccessivo.

Oltre queste finalità occorrerà considerare l'aspetto comparativo dell'agricoltura italiana nei confronti dei Paesi del Mercato Comune in vista dell'attuazione della fase di mercato unico per quasi tutti i prodotti agricoli.

Le tecnologie più avanzate spesso in uso presso altri Paesi eserciteranno una forte pressione alla nostra agricoltura sotto l'aspetto competitivo: s'impone pertanto l'adeguamento strutturale, produttivo, organizzativo e istituzionale dell'intero settore.

Le linee d'intervento nel settore dell'agricoltura riguardano l'espansione della produzione in connessione con gli ordinamenti colturali, lo sviluppo dell'irrigazione, la valorizzazione delle posizioni imprenditive, la dotazione di infrastrutture delle opere civili e di servizio, l'allestimento, la conservazione, la trasformazione e la vendita dei prodotti, la stabilizzazione dei prezzi e l'organizzazione dei mercati agricoli, la bonifica e lo sviluppo forestale, il credito agrario.

L'espansione della produzione dovrà conseguirsi attraverso ordinamenti colturali idonei, scelti prioritariamente con accelerazione di sviluppo nei settori carneo, orticolo e frutticolo, che dovrebbero svilupparsi con saggio d'incremento annuo del 4-5 per cento.

La produzione lorda vendibile dovrebbe accrescersi nel quinquennio del 3,3 per cento: tale ipotesi di incremento globale si distribuisce in un decremento del settore cerealicolo, il cui tasso di sviluppo si aggirerà intorno allo 0,4 per cento, e in una esaltazione dei saggi d'incremento dei settori orticolo, frutticolo e carneo, che dovrebbero

aggrirsi intorno al 4,7 per cento, 4,7 per cento, 4,8 per cento rispettivamente.

Il settore vitivinicolo dovrebbe avere un saggio di accrescimento del 2 per cento, quello dei prodotti lattiero-caseari del 2,5 per cento, quello degli altri prodotti zootecnici dell'1,8 per cento, quello dei prodotti forestali dell'1,8 per cento.

La composizione percentuale del prodotto lordo vedrebbe passare l'apporto cerealicolo dal 15,7 per cento al 12,1 per cento; quello degli orticoli dal 17,1 al 19,3; il settore frutticolo dal 14,6 al 16,5; il carneo dal 18,5 al 21,1.

Spinta efficace all'espansione delle produzioni ortofrutticole sarà data dalla presumibile maggiore domanda interna e dalla domanda comunitaria.

Lo sviluppo del settore carneo è subordinato ad una possibilità di convenienza economica, ma a tal fine occorrerà porre in essere una serie di iniziative aventi per oggetto la razionalizzazione e la diffusione degli allevamenti.

Per contro si dovrebbe verificare un decremento nel gruppo della cerealicoltura, anche se nel reparto foraggiere si presume un accrescimento per l'effetto incentivante dei prezzi comunitari.

Il programma agricolo contiene uno specifico riferimento a talune caratterizzazioni territoriali dell'agricoltura italiana.

Tenendo presente che nelle regioni dell'Italia nord-occidentale l'agricoltura ha raggiunto un sufficiente grado di maturità, occorrerà affinare le tecniche produttive più che procedere a profondi processi di riconversione, specie nel settore zootecnico.

Nell'Italia nord-orientale e centrale, occorrerà completare i grandi programmi irrigui della pianura padana, ammodernare le strutture, specie quelle mezzadrili dell'Italia centrale e adottare indirizzi produttivi a maggiore intensità di capitale e minore impiego di lavoro.

L'agricoltura del Mezzogiorno s'incentrerà nelle colture orticole, frutticole e vitiolicole, incoraggiando altresì gli allevamenti. Condizioni essenziali per questi fini saranno il completamento delle aree irrigue e un

efficiente grado di commercializzazione e trasformazione dei prodotti.

Il programma assegna un posto rilevante alla valorizzazione delle posizioni imprenditive. Il collocare in posizione di preminenza l'azienda agricola nei confronti della proprietà — e ciò in armonia ai principi informatori del primo e del secondo Piano verde — ha il significato del riconoscimento della priorità sostanziale dell'attività produttiva, di cui può essere supporto valido l'aspetto proprietario.

Il perseguibile fine di identificazione tra proprietario e imprenditore ha per sostegno i provvedimenti per la mezzadria e le altre forme contrattuali, le agevolazioni fiscali per acquisto dei terreni a scopo di valorizzazione agricola e le norme per lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Nell'ambito della politica volta al sostegno delle posizioni imprenditoriali sarà intensificato lo sforzo per la diffusione della cooperazione, quale una delle condizioni essenziali per giungere alla dimensione ottimale, specie nelle fasi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti. Altra linea di azione è quella relativa alla facilitazione al processo di ricomposizione e di ampliamento delle aziende, specie ai fini della possibilità di irrigazione.

Il programma considera ampiamente lo aspetto remunerativo della produzione agricola affermando che l'azione pubblica deve essere volta a mantenere un equilibrio dinamico tra costi e prezzi dell'esercizio agricolo.

Il CIP dovrà provvedere a fissare i prezzi dei principali mezzi tecnici: si assicurerà in tal modo la possibilità per l'agricoltura di trarre i massimi vantaggi dagli incrementi della produttività industriale. Intervenendo sui prezzi nella fase distributiva si convogliano i benefici verso la produzione anziché verso la intermediazione. In sede di Comunità Economica Europea si assicurerà l'acquisizione di mezzi di produzione anche di origine agricola ai prezzi internazionali più favorevoli.

Il mercato dovrà essere equilibrato con la produzione sulla base dei regolamenti della CEE per assicurare prezzi ritenuti equi in

sede comunitaria. L'ammodernamento delle strutture e delle tecniche produttive dovrà portare ad un allineamento dei prezzi ai nuovi equilibri comunitari: a favore dei settori ove ciò potrà farsi solo con gradualità si agirà per una parallela gradualità di scadenze per l'allineamento dei prezzi e con aiuti finanziari a sostegno della trasformazione e modernizzazione delle strutture produttive.

Alle organizzazioni di produttori cui spetterà il compito primario di stabilizzazione dei mercati saranno concesse facoltà di regolamentazione della materia.

Agevolazioni finanziarie saranno concesse per la realizzazione di forme cooperative di mercato.

Si provvederà infine a realizzare forme di solidarietà nazionale a favore dei produttori colpiti da eccezionali calamità.

Gli organismi a cui è affidato il compito esecutivo del programma sono il Ministero dell'agricoltura e gli Enti di sviluppo agricolo.

Al Ministero — nella sua organizzazione centrale e periferica — spetta la direzione della politica agraria nazionale, il coordinamento tra l'intervento pubblico e le scelte degli operatori privati, il controllo nella fase di attuazione e la diretta esecuzione di interventi di sua competenza.

A livello locale, ove ne esistano le condizioni, e per territori omogenei, saranno elaborati piani zionali di interventi, di scelte, di priorità, di incentivazione in modo da coordinare e graduare le azioni e l'erogazione delle risorse finanziarie disponibili per ottenere un risultato ottimale.

All'elaborazione dei piani zionali parteciperanno gli Enti di sviluppo agricolo nei territori ove operano.

Gli investimenti lordi in agricoltura, ammontanti a 4.880 miliardi come volume totale del quinquennio, sono opportunamente ripartiti a seconda che si tratti di capitali di dotazione — di cui l'agricoltura ha un bisogno percentualmente più elevato degli altri settori — di capitali fissi aziendali o interaziendali e delle somme occorrenti per le infrastrutture di bonifiche e forestali.

I capitali di dotazione ammontano a 1.740 miliardi; i capitali fissi aziendali a 2.180 mi-

liardi; quelli occorrenti per le infrastrutture di bonifica e investimenti forestali a 960 miliardi, divisi tra opere idrauliche e di sistemazione del suolo per 550 miliardi e opere di bonifica e di irrigazione per 410 miliardi, di cui 350 a carico dello Stato e 60 a carico del settore privato.

La somma complessiva di investimenti nel settore dell'agricoltura è in gran parte affidata all'intervento pubblico, il quale sarà determinante, e riguarderà sia quello degli investimenti diretti, sia quello per lo stimolo dell'investimento privato e si aggirerà intorno ai 3.270 miliardi.

Presupposto per l'afflusso dei capitali al settore agricolo è l'esistenza di un efficiente sistema creditizio che va rivisto, coordinato e aggiornato affinché sia in grado di corrispondere per quantità e costo del denaro e per le garanzie richieste alle esigenze di trasformazione e sviluppo dell'agricoltura.

Settore della pesca

Il programma dedica l'attenzione, per i suoi riflessi economici, al settore della pesca e alla necessità di aumentarne la produttività.

Particolare importanza riveste lo squilibrio tra produzione interna e consumo. A ciò si potrà sopperire incrementando la pesca oceanica e per lo scopo bisognerà adeguarne la flotta. Il programma si propone di raggiungere l'obiettivo mediante l'intervento di una società a partecipazione statale.

Come osservazione riassuntiva e generale nei confronti della politica agricola, la Commissione finanze e tesoro condivide l'acuto parere della Commissione competente, espresso dal senatore Medici e le sue conclusioni.

INDUSTRIA

Il settore dell'industria costituisce ovviamente una delle condizioni più importanti perchè possano essere raggiunti gli obiettivi del Piano.

Le ipotesi di sviluppo della politica industriale italiana sono state dalla 9ª Commissione (Industria, Commercio interno ed

estero, Turismo) giudicate nel suo parere pienamente giustificate per il periodo 1966-1970 e tali da consentire il previsto incremento del valore aggiunto ad un saggio medio annuo del 7 per cento, l'incremento della produttività media annua del 5 per cento ed una maggiore occupazione nell'industria ad un saggio medio annuo del 2 per cento, con un volume di investimenti lordi, nel quinquennio, di circa 13 mila miliardi di lire, dei quali 4.500 miliardi circa dovranno trovare localizzazione nel Mezzogiorno.

L'obiettivo generale dell'azione pubblica nel settore industriale si pone il fine generale di « aumentare il livello di efficienza e di competitività ».

Si possono quindi individuare i seguenti fini specifici, destinati ovviamente ad essere anche i mezzi per l'obiettivo generale:

- 1) espansione del volume della produzione;
- 2) aumento della produttività e della efficienza;
- 3) rafforzamento e mantenimento della concorrenza;
- 4) finanziamento;
- 5) equilibrio territoriale;
- 6) esportazioni.

1. — *Espansione del volume della produzione*

Il primo punto è più esattamente definito « espansione del volume della produzione dell'insieme dei settori industriali, necessario a sostenere il previsto tasso di sviluppo del reddito nazionale ».

La natura e la funzione dello strumento programmatico italiano, quale è stato voluto dalle forze politiche della maggioranza, esclude che il piano si occupi della determinazione degli obiettivi di sviluppo quantitativo della produzione di tutti i singoli settori industriali, a differenza di altre programmazioni, almeno nelle forme originarie e anch'esse peraltro ora in via di ripensamento.

Allo stato attuale degli studi e delle consultazioni delle categorie, non è possibile fare delle previsioni settoriali complete:

sarà poi questo uno dei compiti del CIPE che definirà gli obiettivi di sviluppo, le forme di incentivamento offerte alle imprese che si impegnano a seguire politiche coerenti con il programma e gli indirizzi dell'eventuale intervento delle imprese pubbliche.

Però fin d'ora si possono individuare le esigenze di sviluppo di due categorie di settori: quelli delle industrie di base e quelli che presentano esigenze particolari di razionalizzazione, ammodernamento e sviluppo tecnologico.

Fra le industrie di base si pongono anzitutto con particolare rilievo le

FONTI DI ENERGIA

Il piano indica nel saggio medio annuo del 7,5 l'aumento dei consumi lordi nazionali di fonti energetiche nel quinquennio 1961-70. La maggior parte dei fabbisogni continuerà ad essere soddisfatta dagli idrocarburi, i quali anzi aumenteranno la loro incidenza sul totale del fabbisogno.

Il piano mette in rilievo quello che viene definito lo squilibrio già notevole tra fabbisogno e disponibilità interne e cioè, in termini più chiari, il *deficit*, il *gap* energetico italiano.

La politica dell'energia che l'Italia dovrà realizzare, quindi, avrà di mira il conseguimento di un maggior grado di autonomia e il costo più basso dell'approvvigionamento.

L'importanza e l'attualità del problema non è che più sottolineata dai recenti avvenimenti del Medio Oriente.

Il piano propone:

a) l'ovvio rafforzamento della ricerca di idrocarburi all'interno e, sia pure con prevedibile minor rilievo, dello sfruttamento del bacino di Lardarello, di quello toscano e delle altre zone indiziate di vapori endogeni.

Lo strumento principale di questa intensificazione dovrà essere la realizzazione della ricerca nel mare territoriale, circa la quale, come è noto, dopo la redazione del piano, il disegno di legge *ad hoc* ha proseguito

il suo *iter* ed è davanti alla Commissione Industria della Camera in sede legislativa. Altro mezzo è indicato nella promozione di ricerche all'estero da parte di imprese nazionali. Ad ambedue i fini è strumentale un aumento delle disponibilità ed attività dell'ENI.

b) incremento della produzione elettro-nucleare avendo di mira l'esigenza di coprire con essa i bisogni aggiuntivi di energia elettrica a partire dal 1971-75.

c) utilizzazione del gas naturale che offre prospettive favorevoli legate però all'importazione;

d) il piano accenna sotto il profilo della diversificazione delle fonti, all'impiego di carboni fossile americano come alternativa alla schiacciante preponderanza del petrolio.

È noto peraltro che il problema della diversificazione delle fonti si pone in senso più limitato ma forse più incisivo per l'approvvigionamento degli idrocarburi ed è in questo senso che la questione è di viva attualità sia per i fatti del Medio Oriente sia per la questione tutt'ora all'esame del Governo dei rifornimenti dall'Europa orientale.

Nel sottolineare l'importanza della questione, se ne auspica un più approfondito esame nel piano di settore.

Sempre fra le industrie di base viene poi la

SIDERURGIA

Il piano prevede una espansione quantitativa per la quale si spera si delineino elementi favorevoli nel mercato nazionale e internazionale. La situazione non è certo attualmente orientata verso un mercato del venditore essendo anzi probabile il verificarsi di situazioni di esuberanza della capacità produttiva di qualche paese in relazione al fabbisogno interno.

Quindi, fra l'altro, la realizzazione del 5° Centro siderurgico dovrà essere condizionata all'evoluzione della domanda nel successivo quinquennio 1971-75.

Invece fin d'ora si pone l'esigenza di miglioramenti tecnologici dell'industria sia in senso proprio e sia in riferimento alle so-

vrastrutture portuali, ferroviarie eccetera. E questo anche per far fronte alla concorrenza europea.

Di particolare rilievo l'accenno fatto al problema del livello delle tariffe per le forniture di energia elettrica alle industrie elettrosiderurgiche, tenendo presente le situazioni storiche che hanno determinato il sorgere di tale industria in Italia e le condizioni di maggior favore di cui godono i produttori di altri Paesi.

Infine il piano considera, sempre come industria chiave, la

INDUSTRIA CHIMICA

L'industria chimica offre allo sviluppo economico italiano un contributo ancora maggiore che negli altri paesi industriali.

Una personificazione di tale importanza può essere espressa in particolar modo dalle imprese a grandi dimensioni, pubbliche e private, che dominano il settore per esigenze in gran parte di razionalizzazione e di economia di scala. Il saggio medio annuo d'incremento è previsto al 9,5 per cento quindi con netto divario rispetto al saggio industriale generale.

Anche in questo settore sono previste esigenze generali di miglioramento di diversi fattori in parte aziendali e in parte di carattere generale.

Fra quelli aziendali, il piano cita la necessità di ulteriori concentrazioni per l'aumento delle dimensioni aziendali e l'integrazione verticale. È il caso di citare, in merito, dopo l'operazione Monte-Edison, quello ANIC in corso di realizzazione.

Anche qui, come per la siderurgia, si parla di miglioramenti nelle infrastrutture portuali e ferroviarie e della creazione di nuovi strumenti nelle aree di sviluppo.

Occorrerà poi incentivare l'esportazione e regolare le importazioni sia pure nel quadro generale della politica di liberalizzazione adottata dall'Italia nell'area MEC e in relazione al Kennedy Round.

Infine la brevettazione dei procedimenti, in particolare per la farmaceutica.

* * *

Sempre nel settore industriale, ma fuori dalle 3 industrie considerate di base, occorrerà procedere con priorità all'ammodernamento ed alla razionalizzazione nei seguenti 6 settori particolarmente delicati della nostra struttura industriale: quelli dell'industria agricolo-alimentare, dell'industria tessile, delle macchine utensili, dei beni di equipaggiamento elettrotecnici ed elettronici e dei cantieri navali.

* * *

Infine particolare rilievo viene dato in altre parti del programma ai cantieri navali, farmaceutica, costruzioni, attività mineraria.

Nel settore dell'industria il piano dedica anche un notevole rilievo alle

IMPRESE PUBBLICHE E A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Il problema è stato ampiamente trattato in sede di esame e discussione della Tabella 18 (Stato di Previsione del Ministero delle Partecipazioni).

Le considerazioni allora svolte da chi scrive tenevano già presenti il piano e nello stesso tempo le decisioni già prese o addirittura in corso di realizzazione.

La base di partenza nella filosofia delle partecipazioni in questo momento è la constatazione di un ciclo compiuto e realizzato con un gruppo di alcuni grandi investimenti nelle industrie di base e nelle comunicazioni, ciclo che non può essere nè ripetuto nè, per ora, ampliato. Si pensi alle autostrade, all'operazione telefoni, al settore siderurgico di cui si è detto sopra.

La fase attuale quindi è di pausa per lo studio e l'impostazione di eventuali altri cicli. E già si pensa, si studia e si parla del nuovo Centro siderurgico e dell'eventuale Alfa Romeo Sud.

Ma a questo proposito è il caso di subito annotare, per le successive determinazioni

del CIPE, del suo istituendo sottocomitato per le Partecipazioni statali, per il Ministro, una forte perplessità che questo progetto dell'Alfa Sud non può non determinare a un esame più approfondito e circolare della complessa questione su cui si innesta bensì la sacrosanta esigenza di investimenti al Sud (su cui non si può non concordare) ma anche una ponderata valutazione delle funzioni delle partecipazioni statali nel complesso delle attività economiche italiane: è ormai pacifico che lo sforzo delle partecipazioni pubbliche deve intendersi teso verso quei settori dove l'iniziativa privata è carente o per la maggior esposizione dei capitali richiesta o per le meno favorevoli o meno immediate prospettive di reddito.

Non sembra invece che esse debbano dirigersi verso settori dove l'iniziativa privata è in grado di svolgere — e brillantemente — la sua funzione, sia verso il mercato interno che verso quello internazionale. Di converso, e non sembri contraddittorio, le prospettive a lunga scadenza dell'industria automobilistica europea, nel quadro del MEC e del Kennedy Round, non sono poi così infinitamente allettanti da consentire investimenti a ruota libera. E le recenti vicende delle iniziative automobilistiche della Spagna insegnino!

E così pure, e anzi di più, insegnino le vicende attuali degli investimenti ferroviari fatti negli anni scorsi in Italia senza tener conto delle possibilità di assorbimento.

Si può invece confermare l'opportunità che la pubblica iniziativa si diriga a quei settori in cui l'Italia è carente; alcuni di sicuro avvenire, come l'elettronica, su cui puntano le più avanzate prospettive dell'industria statunitense. Altro settore, la cui redditività è in effetti più problematica, in relazione a una molteplicità di fattori, è quello dell'aviazione. L'Italia è assente dall'iniziativa comune franco-inglese del *Concorde* ma ci si può chiedere se alcuni o tutti gli effetti indiretti che la ventilata iniziativa automobilistica Alfa Sud persegue, non sarebbero raggiunti con l'inserimento dello stabilimento di Pomigliano d'Arco, che ha tradizioni ragguardevoli in materia, proprio in qualche iniziativa aeronautica.

Nel frattempo le Partecipazioni sono impegnate ad un rafforzamento e consolidamento delle attuali posizioni.

Inoltre si profilano contributi alla soluzione di 2 importanti problemi dello sviluppo economico nazionale e cioè:

a) l'assunzione di specifiche responsabilità nella realizzazione dei programmi di industrializzazione riguardando i poli di sviluppo integrato nel Mezzogiorno.

b) l'azione per fronteggiare i danni della congestione nelle grandi aree metropolitane, attraverso una soluzione unitaria del problema delle vie di comunicazione e dei trasporti urbani e suburbani.

Alcune iniziative in questo quadro sono già in esecuzione come quelle alimentari-conserviere dell'IRI (SME) e per gli attraversamenti di Napoli.

L'ordine di grandezza degli investimenti previsti è per le imprese pubbliche e a partecipazione statale per il prossimo quinquennio di lire 5.200 miliardi con possibilità di salire fino a lire 5.900 miliardi circa.

Il programma riporta poi una minuta rassegna e indicazione dei diversi settori con l'indicazione per le attività IRI, ENI, AMMI, eccetera di cifre globali degli investimenti e delle relative iniziative nel quinquennio; cifre in parte già note dai documenti del Ministero delle Partecipazioni e naturalmente da vedere anche in riferimento allo scorrimento. Le notizie devono essere ovviamente integrate con quanto nel frattempo già realizzato o in programma.

Oltre a quanto già osservata per l'Alfa Romeo e la siderurgia, il riassetto delle Aziende facenti capo al Gruppo Ansaldo-S. Giorgio ha già dato luogo alla nuova ASGEN cioè alla società nucleare con la General Electric; in concomitanza, alle iniziative triestine Iri-Fiat per i grandi motori.

Un'analoga iniziativa nucleare è annunciata tra la EFIM e la Westinghouse; qui il problema che potrebbe porsi è quello del coordinamento tra iniziative di imprese pubbliche. Ma, mentre formalmente siamo fuori del piano, la sede idonea è forse più quella del Bilancio delle Partecipazioni.

Piuttosto laconica, in questa elencazione, l'indicazione relativa all'Enel: 2.000 miliar-

di di investimenti nel quinquennio e previsione di intervento nell'elettrificazione rurale. Eppure è noto che l'Enel si accinge a forti investimenti nel settore nucleotermoelettrico con possibilità alternative di grande interesse e incidenza nell'assetto industriale italiano, soprattutto, (e se si sa quanto sarà utile) nel settore meccanico. Anche in questo settore quindi le successive determinazioni del CIPE dovranno assumere una importanza particolare: e che l'occasione, che si spera ancora tempestiva, sia stata solo rinviata per tutte le opportune informazioni ed eventuali determinazioni.

2. — Aumento della produttività e della efficienza

La più completa definizione del piano suona: aumento della produttività dell'industria italiana, con particolare riguardo al settore della piccola e media industria e conseguente eliminazione delle rigidità o strozzature che impediscono in alcuni settori lo sviluppo tecnologico e l'adeguamento dell'organizzazione produttiva ».

Il piano dedica all'argomento 10 numeri densi di notizie e considerazioni.

La base di partenza è la constatazione che la produttività dell'industria manifatturiera è aumentata fra il 1951 e 1961 del 60 per cento. Si nota però subito che la cifra del 60 per cento si ricava tenendo presente che nelle medie e grandi industrie il coefficiente è del 100 per cento e quindi nelle piccole industrie e nell'artigianato se ne avrà uno sensibilmente inferiore.

Anzi, osserva il piano, si è allargata la forbice tra i settori a più alta e quelli a più bassa produttività.

Di fronte a tutto ciò, l'azione pubblica dovrà creare le condizioni perchè si possa affrontare il problema della concorrenza, il *challenge*, la sfida, quasi, che vede ormai in un mondo concorrenziale a tariffe e barriere doganali in progressiva riduzione tutti gli Stati, e non solo USA e URSS, in competizione: pensiamo alle automobili giapponesi alle soglie dell'Europa.

Le direttive essenziali che l'azione pubblica seguirà sono le seguenti: il miglioramento

delle « economie esterne » dell'industria; il finanziamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico; la riorganizzazione e il rafforzamento degli incentivi finanziari e fiscali per la razionalizzazione, per il reinvestimento dei profitti nell'attività produttiva e per il conseguimento delle migliori dimensioni delle aziende.

Di particolare interesse l'osservazione che « Dovranno inoltre essere riesaminati, per essere semplificati o eliminati, i vincoli di carattere burocratico che sono spesso inutilmente posti all'attività industriale, in relazione ad esigenze ormai non più valide ».

Ricadiamo qui nella Riforma burocratica e si deve confermare l'esigenza che essa non sia e non resti una eterna trattativa tra Governo e Sindacati; che il Ministro della riforma non sia solo un Ministro per il lavoro dei dipendenti pubblici, per la mediazione delle loro controversie.

Invece è questo un aspetto non trascurabile del *gap* tecnologico o almeno una delle sue cause.

Sull'efficienza ovviamente inciderà in modo rilevante lo sviluppo generale della ricerca scientifica e tecnologica, di cui si occupa a fondo il capitolo 10° del piano.

Ma, come si diceva dianzi, la questione maggiore è quella della riorganizzazione e razionalizzazione dei settori meno efficienti. E qui giocherà lo strumento: manovra degli incentivi.

È in merito prevista l'approvazione di una legge organica sugli incentivi finanziari e fiscali, e l'istituzione, nell'ambito del bilancio dello Stato, di un Fondo per lo sviluppo economico e sociale.

Data l'importanza della questione, si auspica che queste iniziative abbiano un'assoluta priorità almeno nello studio e nella messa a punto, in modo che si possa partire nell'*iter* parlamentare fin dall'inizio della prossima legislatura.

Di grande importanza infine l'ultima osservazione in argomento circa i capitali esteri il cui afflusso « dovrà svolgersi compatibilmente con le esigenze nazionali di sviluppo e di progresso tecnologico indicate dal Programma. Saranno perciò promosse in-

dagini per accertare l'importanza e gli effetti di tale fenomeno ».

È purtroppo noto che in qualche caso l'inserimento di aziende italiana in complessi stranieri ha dato luogo o minacciato, nel pur necessario sforzo di razionalizzazione a livello europeo o mondiale, a delle ristrutturazioni in danno di nuclei italiani, con riflessi sull'occupazione o anche solo sull'autonomia creativa. I casi concreti sono noti a tutti perchè hanno dato luogo a qualche agitazione sindacale o di opinione pubblica. È in casi come quelli che l'esistenza del piano si rivela in tutta la sua utilità, come istanza di esame e di ripensamento delle opposte esigenze: da una parte di inserimento in complessi europei o mondiali, di acquisto di *Know how* e dall'altra di difesa di patrimoni organizzativi esistenti.

Ciò potrà poi avvenire, per i casi più importanti, in sede di esame dei programmi delle maggiori aziende.

Sul problema dell'efficienza si inserisce anche la recente iniziativa del ministro Fanfani per il divario tecnologico profilando la possibilità di un intervento internazionale, complementare a quelli che potranno essere gli interventi dello Stato italiano.

Alla piccola industria e all'artigianato sono dedicati infine tre numeri con le considerazioni direi d'obbligo per queste forme minori di attività produttiva ma, come è a tutti noto, di particolare rilievo per l'Italia.

I rimedi proposti, i provvedimenti migliorativi di incentivazione accennati sono in gran parte destinati ad essere attuati con provvedimenti di legge e quindi anche qui il piano assume il valore di un promemoria, di particolare valore formale e sostanziale, per la prossima legislatura.

3. — Rafforzamento e mantenimento della concorrenza

Brevi accenni sono fatti al problema nel n. 218 del piano di fronte alle contrapposte esigenze di favorire fenomeni di concentrazione e al tempo stesso di mantenere condizioni concorrenziali e impedire le distorsioni derivanti dall'esistenza di situazioni monopolistiche ed oligopolistiche.

Si cita in merito il disegno di legge già presentato al Parlamento sulla tutela della libertà di concorrenza che terrà il dovuto conto delle indicazioni e proposte formulate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico.

È analogamente allo studio, però, anche la legge anti *dumping*, per bloccare manovre condotte da imprese estere incompatibili con le normali regole di concorrenza.

E anche qui esistono, o almeno sono stati segnalati, casi concreti, che rendono urgente l'emanazione di norme specifiche.

4. — *Finanziamento*

I finanziamenti industriali dovranno soddisfare alle seguenti esigenze:

a) quella di garantire un flusso di mezzi finanziari adeguato ai programmi di investimenti e che si renda disponibile nel tempo con regolarità;

b) quella di assicurare i finanziamenti in forme e con strumenti tali da permettere un elevato grado di stabilità alla gestione finanziaria delle imprese.

Nei confronti del settore industria la Commissione condivide il parere espresso dalla Commissione competente (estensore senatore Mongelli).

5. — *Equilibrio territoriale*

Si tratta del problema della localizzazione nel territorio dello Stato delle attività industriali per una loro più equilibrata distribuzione.

Il problema è trattato anche dal Capo III, in cui sono diffusamente illustrati i mezzi e strumenti da utilizzare in merito e cioè la programmazione delle grandi infrastrutture, la manovra degli incentivi e le iniziative delle imprese pubbliche.

IL SETTORE DISTRIBUTIVO

L'intermediazione operativa verso l'assegnazione di beni e servizi ha un suo costo ed un suo valore: costo e valore che pos-

sono alterare profondamente i rapporti tra costi e prezzi dei prodotti.

Le strutture commerciali, sulle quali influiscono le caratteristiche storiche, ambientali, sociali ed economiche del Paese debbono poter raggiungere un grado elevato di efficienza e di rendimento, quindi con riduzione di costi.

Un elemento condizionante è la limitata capacità accrescitiva della produttività del settore commerciale per le scarse possibilità di miglioramenti tecnici e per l'impossibilità d'introduzione di forme di automazione.

Il programma prevede di perseguire gli scopi di una maggiore efficienza dell'apparato distributivo, oltre che attraverso la naturale diffusione delle medie e grandi imprese commerciali, grandi magazzini, magazzini a prezzo unico, eccetera, anche mediante un'azione di stimolo per un maggiore sviluppo di forme associative tra piccoli e medi imprenditori commerciali e della cooperazione fra i consumatori.

Sono previsti incentivi, da erogarsi attraverso il Fondo per lo sviluppo economico e sociale, sono previsti contributi per l'ammmodernamento e la riorganizzazione. È prevista pure una particolare azione per il coordinamento e lo sviluppo di corsi di qualificazione per gli addetti al settore commerciale, al fine di migliorarne le capacità professionali.

Vi sono poi aspetti particolari che si riferiscono ai costi di distribuzione, ai sistemi e alle garanzie da offrire ai consumatori. Sui costi di distribuzione influiscono le spese per la pubblicità le quali vanno contenute.

Osservato che, per quanto si riferisce al commercio all'ingrosso, le maggiori distorsioni si riscontrano nel campo dei prodotti agricoli e rinviando al capitolo dedicato all'agricoltura la trattazione della materia, il programma afferma che per assicurare il migliore afflusso delle derrate alimentari sarà perseguito il potenziamento del mercato all'ingrosso e la formazione di una efficiente catena del freddo.

Il programma ha preso anche in considerazione l'azione degli Enti comunali di consumo e, affermato che sotto il profilo dei costi aziendali essi devono porsi in condizioni di parità con gli operatori privati, riconosce

che gli Enti stessi debbono avere il sostegno finanziario che ne assicuri l'efficienza.

La pubblicità non deve esercitare un'azione di distorsione nelle scelte dei consumatori.

Garanzie da offrire al consumatore sono quelle relative all'origine e alla qualità dei prodotti e ai prezzi di vendita.

Il sistema delle vendite a rate va disciplinato in ordine alla necessità di regolare la domanda nel breve e nel lungo periodo disciplinandola secondo gli obiettivi del programma.

Infine è necessaria la riforma dell'attuale sistema di concessione delle licenze, che meglio va sostituito con una semplice procedura di registrazione subordinata al possesso di requisiti morali e professionali idonei, al rispetto dei vincoli urbanistici e delle norme igienico-sanitarie e di polizia urbana.

In una valutazione più rispondente alla sua reale funzione si potrà trovare la più giusta dimensione del settore distributivo e del suo ruolo. L'analisi delle singole componenti nella formazione dei prezzi, l'esame del costo di quei servizi che sono elementi d'integrazione essenziale di un moderno sistema distributivo, anche ai fini suscitatori di mercati nell'aggregazione dei beni in vendita ai vari stadi della distribuzione, potranno a tal fine recare un contributo di grande rilievo sia ai fini conoscitivi sia per gli indirizzi d'azione nei confronti della produzione, dell'occupazione e dell'equilibrio generale dei prezzi.

L'opportuno parere della Commissione Industria (estensore il senatore Mongelli) aderisce alle direttive suesposte informate alla razionalizzazione del sistema commerciale in senso produttivistico.

TURISMO

In dipendenza della particolare vocazione turistica del territorio nazionale e in vista dell'apporto del settore turistico al nostro interscambio con particolare riguardo alla bilancia valutaria, il programma si è preoccupato di assegnare il posto che merita al settore turistico delineando le finalità della

politica turistica e la sua articolazione nei seguenti punti:

intensa opera di propaganda all'estero; ammodernamento e sviluppo delle attrezzature ricettive — da adeguare alle esigenze di un turismo di massa e di rapidi spostamenti — e delle relative attrezzature igienico-sanitarie;

apertura di nuove aree turistiche, anche in vista di una migliore distribuzione del reddito turistico tra le varie regioni;

espansione delle attrezzature extra-alberghiere (campeggi, colonie, alberghi della gioventù, eccetera);

rafforzamento del turismo di massa nell'ambito di un'adeguata organizzazione del tempo libero e della cultura;

acquisizione di nuovi strati di clientela turistica, mediante l'incoraggiamento al turismo dei lavoratori;

prolungamento della stagione tradizionale, studiando la possibilità di scaglionare nel tempo le ferie estive;

incentivi alla formazione del turismo residenziale, da cui altri Paesi traggono già un considerevole afflusso di risparmio estero e per il quale il nostro Mezzogiorno è particolarmente indicato, rappresentando lo sbocco ideale per le correnti di traffico turistico di provenienza soprattutto nordica;

sviluppo del termalismo;

valorizzazione del patrimonio storico ed artistico e difesa del patrimonio paesistico e naturale.

Potendosi individuare zone a diversa maturazione turistica nel territorio nazionale, la politica di intervento nelle diverse zone si articolerà seguendo il criterio:

di mantenere e adeguare alle nuove esigenze gli impianti ricettivi e le strutture turistiche complementari nelle zone di intenso sviluppo;

di concentrare gli interventi nelle zone all'inizio del loro sviluppo turistico;

di creare le condizioni e le convenienze allo sviluppo turistico nelle zone non ancora valorizzate, ma suscettibili di sviluppo.

L'azione nel campo turistico si effettuerà con azione coordinata svolta ad opera del Ministero del turismo tra le Amministrazioni ordinarie, la Cassa per il mezzogiorno e gli Enti regionali, con l'ausilio degli Enti turistici già operanti (ENIT, EPT, AACS).

Il relatore della 9ª Commissione senatore Berlanda ha fatto delle acute osservazioni in merito all'annunciata politica turistica. In primo luogo ha rilevato che non è stato sufficientemente approfondito il problema del tasso di occupazione delle varie aziende alberghiere o ricettive in genere.

In secondo luogo ha osservato che l'utilizzo delle spiagge meridionali è strettamente legato al sistema dei trasporti autostradali e soprattutto aerei, specie in vista dell'allettamento dei soggiorni balneari di paesi esotici, con particolare riguardo all'intera costa africana del Mediterraneo.

Una dirigenza centrale più ferma se si vuole conservare alla Nazione una vocazione sempre più estesa al turismo sotto ogni aspetto (alpino, lacuale, balneare, termale, di ricerca di città d'arte e di centri archeologici), quindi una politica selettiva.

Cura particolare va rivolta al turismo di massa e alla formazione professionale del personale destinato ad essere occupato negli impianti turistici.

La 9ª Commissione ha concluso col parere favorevole al programma di sviluppo per il settore turistico.

SCAMBI CON L'ESTERO

Nei confronti della componente estera il programma ha fatto una scelta: l'equilibrio tendenziale dei nostri conti con l'estero.

È certo che un *deficit* continuato e grave nella bilancia dei pagamenti può condurre alla svalutazione.

Temporaneamente può essere un'efficace rimedio allo squilibrio dei conti con l'estero la collaborazione monetaria e creditizia internazionale. Se lo squilibrio è grave e profondo, con restrizioni di politica monetaria e con misure fiscali si può limitare la domanda verso l'estero nella misura necessaria a riottenere l'equilibrio. Ciò porta però alla

recessione e alla disoccupazione. D'altra parte, l'andamento di fondo della bilancia dei pagamenti viene a dipendere dalla bilancia commerciale.

Essa è legata agli investimenti.

I fattori di sviluppo degli investimenti interni sono costituiti dalla domanda estera e dalla domanda interna.

Le variazioni delle esportazioni di prodotti industriali influiscono sul grado di capacità non utilizzata e questo, a sua volta, contribuisce a determinare le variazioni degli investimenti.

E inoltre le variazioni del saldo della bilancia dei pagamenti si ripercuotono direttamente sulla liquidità totale che è un altro elemento condizionante e determinante degli investimenti. Tuttavia il programma ha scelto l'obiettivo dell'equilibrio tendenziale dei conti con l'estero, tenendo conto di tutte le partite formanti la bilancia dei pagamenti e quindi la liquidità totale non ne dovrebbe essere sensibilmente influenzata. Affinchè la domanda estera la quale, oltre al rapporto fra prezzi interni e quelli esterni, condiziona la variazione delle esportazioni, sia vivace ed alta occorre assicurare la competitività ai nostri prodotti.

L'intercambio globale del nostro Paese rapportato al reddito nazionale è ancora basso nei confronti di altri Paesi come l'Inghilterra e la Germania, e quindi vi è ancora del cammino da percorrere: d'altra parte, ciò è imposto dalle ragioni stesse del nostro sviluppo e dal nostro fabbisogno sia di beni alimentari sia di altri beni.

L'azione pubblica tenderà quindi a promuovere le esportazioni al massimo livello, senza peraltro creare forme di sostegno artificiose. Si dovrà assicurare, innanzitutto, la parità delle condizioni delle esportazioni italiane con quelle dei Paesi concorrenti, e in tal senso occorrerà affrontare i problemi relativi, di ordine finanziario, assicurativo, fiscale e organizzativo.

a) Per quanto riguarda i problemi finanziari e assicurativi il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge che rafforza il sistema di concessione dei crediti agevolati agli esportatori e di copertura as-

sicurativa dei rischi connessi alle operazioni economiche all'estero.

b) Per quanto riguarda i problemi fiscali: le misure che saranno adottate, in applicazione della riforma tributaria, attraverso l'istituzione dell'imposta sul valore aggiunto, elimineranno talune distorsioni presenti nel nostro sistema attuale, e permetteranno la applicazione di una più agile politica in materia di rimborsi all'esportazione e di imposte di compensazione.

Dovranno essere studiate anche altre forme di incentivi fiscali: possibilità di maggiorazione delle normali quote di ammortamento degli impianti in rapporto a coefficienti collegati all'incidenza della quota di esportazione sulla cifra globale di affari realizzata dall'impresa; esenzione dall'imposta sulle società e da quella di ricchezza mobile per i consorzi costituiti fra le aziende medie e piccole per organizzazioni comuni di vendita all'estero e per studi di mercato in Paesi esteri.

Dovranno infine essere messe allo studio e prontamente realizzate misure di semplificazione delle procedure fiscali e doganali.

c) Per problemi organizzativi: le condizioni di competitività dei nostri prodotti sui mercati esteri devono essere migliorate anche attraverso il rafforzamento della nostra organizzazione di assistenza commerciale all'estero, pubblica e privata.

Per quanto riguarda le nostre strutture pubbliche, le attività in questo campo del Ministero degli affari esteri, del Ministero del commercio con l'estero e dell'Istituto nazionale per il commercio con l'estero dovranno essere meglio coordinate.

L'Istituto nazionale per il commercio con l'estero dovrà essere rafforzato con una rete di uffici all'estero più ampia di quella attuale e dovrà estendere l'attività di ricerche di mercato, provvedendo anche ad interessarvi direttamente le aziende.

Le considerazioni svolte dal senatore Berlanda per la Commissione Industria trovano pieno consenso da parte dei Relatori.

PARTE V.

IMPIEGHI SOCIALI DEL REDDITO

Secondo il programma proposto gli impieghi sociali del reddito dovrebbero nel quinquennio ammontare a miliardi 48.970.

Di questi 31.020 rappresenterebbero la spesa per i consumi pubblici e 17.950 per investimenti sociali.

La tabella riprodotta a pagina 54 dell'allegato al disegno di legge è di per se stessa assai chiara e non ha bisogno di esplicazioni. Evidentemente i consumi pubblici potranno anche aumentare durante il quinquennio sol che si presenti la necessità di maggiori spese in settori dominati più che dalla volontà governativa dagli eventi esterni. Basti pensare agli aumenti che si rendano necessari per il personale addetto ai servizi per i quali nella tabella stessa si valutano preventivamente gli impegni.

Tralasciando, dunque, il settore dei pubblici consumi, per i servizi sociali restano da considerare, con prevalenza, gli investimenti sociali nei settori dell'abitazione, della sicurezza sociale, dell'istruzione e formazione culturale, della formazione professionale, della ricerca scientifica e tecnologica, dei trasporti, delle poste, della difesa e conservazione del suolo, delle altre opere pubbliche dello sport e della difesa, settore quest'ultimo di cui si è occupato il senatore Piasenti a nome della 4ª Commissione.

I pareri espressi dalle commissioni competenti per i singoli rami dell'Amministrazione da soli costituiscono il commento delle varie linee del piano.

Purtroppo gli impieghi sociali del reddito dovranno, per il primo periodo, essere distribuiti fra le varie esigenze e le varie finalità programmate sulla base della legislazione in atto, assai difficile sarà, infatti, in molti settori, avere i mezzi e le autorizzazioni per provvedere ad interventi concreti in base alle linee direttive del piano, senza che siano approvate le norme di legge, e, qualora anche queste potessero essere approvate più solle-

citamente di quel che sia lecito prevedere, i tempi tecnici per la progettazione, le approvazioni dei progetti e dei finanziamenti impediranno di realizzare, entro il quinquennio, quanto per ora è pura intenzione. Le direttive enunciate nel programma potranno essere considerate, quindi, soltanto come linee direttive di una politica che, in occasione del programma relativo al secondo quinquennio dovranno essere meglio valutate e ove occorra variate, tenendo conto di circostanze che per ora è anche difficile prevedere.

Così solo si può spiegare perchè la maggioranza stessa della Commissione abbia preferito agli emendamenti sostituire ordini del giorno per le opere che in sede programmatica non sono state previste o sono state previste non considerandone l'urgenza; in sede di preparazione del programma futuro ciò che è oggi oggetto di impegno del Senato e del Governo dovrà divenire realtà.

Così per quanto riguarda il ponte che dovrà collegare la Sicilia al continente, così per quanto riguarda la costruzione della rete dei canali navigabili nella pianura padana, così per quel che riguarda la rete dei metanodotti e degli oleodotti.

Va ancora detto che alla programmazione delle opere sociali non ha affatto contribuito la voce delle regioni e degli enti minori. La cortesia del Ministro ha messo a disposizione della Commissione le conclusioni a cui sono giunti i comitati regionali di programmazione di alcune regioni soltanto, ma quelle della maggior parte dei comitati non sono ancora giunte o non sono state ancora esaminate dagli organi governativi, certo non sono state ancora fatte conoscere al Senato. Ora il solo esame di quanto è stato distribuito mette in luce la quantità enorme di domande e di richieste che sono state avanzate in campo regionale.

La formulazione di un progetto definitivo e serio di impieghi sociali, per essere completa e razionale, dovrà valutare i punti di vista locali, compararli con quanto è genericamente previsto nel piano che è oggi al nostro esame, e dovrà rielaborare integralmente le conclusioni e gli impegni.

Senza la conoscenza di ciò che è considerato essenziale in ciascuna regione, senza la rappresentazione degli stessi squilibri fra provincia e provincia, o fra zona e zona, e fra categoria e categoria, in ciascuna regione è assolutamente vano programmare.

Perchè la stessa diversità di reddito individuale medio che sussiste fra nord e sud d'Italia ha significato per la compensazione di due masse di lavoratori, ma, pur ridotte a misure minori, non meno stridenti sono le differenze fra il reddito medio degli abitanti in alta Italia di zone fra loro vicine ma assai distanti fra loro come grado di sviluppo. Chè anzi la diversità di tenore di vita tra l'abitante della montagna e quello della città nelle zone delle prealpi venete risalta maggiormente di quella, magari più grave e più diffusa, che distingue, agli effetti del grado di possibilità di soddisfare i propri desideri, l'operaio delle valli varesine e quello della Calabria. La vicinanza ai centri di alta industrializzazione crea desideri facilmente trasformantisi in bisogni ed è il bisogno insoddisfatto che dà la sensazione dell'ingiustizia e del malessere.

Indicare dunque degli squilibri nazionali da eliminare tenendo conto dei redditi medi, ignorando gli squilibri locali, dopo aver praticamente tolta l'autonomia decisionale agli Enti autarchici locali, vuol dire condannare al fallimento qualunque programma per quanto studiato, approfondito, elaborato esso sia.

Con questi limiti, e con l'intenzione soprattutto di collaborare alla preparazione di quel che sarà il programma quando saranno approfonditi i problemi relativi ai bisogni e alle deficienze di tutte le zone, la 5ª Commissione finanze e tesoro si permette di riferire sulle questioni che già a prima vista si presentano come essenziali.

ABITAZIONE

La politica della casa occupa un posto di rilievo nel programma di sviluppo innanzitutto con la previsione globale di un volume di investimenti pari a 10.150 miliardi di lire di cui un quarto a carico dello Stato.

Il sistema di interventi nel settore in considerazione da parte dello Stato si articola secondo due schemi fondamentali: 1) quello dell'edilizia « sovvenzionata », fatta cioè a totale carico dello Stato o col contributo dello Stato e delle categorie produttive; 2) quello realizzato mediante il concorso dello Stato nel pagamento di interessi sui mutui e quindi con finanziamento agevolato a privati e cooperative (edilizia « convenzionata »).

Il primo sistema è rivolto a fornire abitazioni alle categorie più disagiate e alle regioni più povere.

Il secondo contempla l'intervento dello Stato, nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi in cambio dell'obbligo di costruire secondo certi metodi e a costi contenuti.

Il traguardo da raggiungere nel campo della politica della casa è quello di fornire un alloggio per famiglia con l'indice di affollamento di un abitante per stanza, da cui scaturisce la necessità di costruire nel quinquennio venti milioni di stanze sia per i fabbisogni relativi all'aumento della popolazione, sia per ridurre il grado di affollamento in tutte le regioni, sia per i rinnovi e le sostituzioni necessarie per ragioni di vetustà, grado di conservazione e condizioni generali tecnico-abitative.

È da condividere il parere favorevole alla politica della casa espresso dalla 7ª Commissione (Zannier relatore) ed i rilievi effettuati circa le carenze del settore, attraverso una analisi acuta e dettagliata.

Il primo è relativo alla mancanza di una moderna legislazione urbanistica che permetta di assicurare la disponibilità di aree urbanizzate a prezzi accessibili.

Si può aggiungere che la legislazione urbanistica dovrà essere rivolta a facilitare nella maggiore misura possibile l'accesso

alla proprietà della casa consentendo alla cooperazione un ruolo adeguato.

Il relatore rileva la non corrispondenza agli scopi prefissi dalla legge 167 e la necessità di adeguarla; la necessità di stabilire norme edilizie generali unitarie e coordinate in sostituzione di quelle dispersive attuali; di procedere ad un rapido riordinamento e unificazione degli Enti operanti nel settore, di rivedere, unificare e semplificare la legislazione relativa alle agevolazioni fiscali; di programmare gli interventi dello Stato graduandoli in relazione al reddito familiare; di rendere sincrona e possibile la concessione dei contributi da parte dello Stato e dei mutui da parte dei vari istituti di credito; di provvedere legislativamente affinché, nel campo dell'edilizia convenzionata si possano concedere mutui a tasso agevolato in relazione al risparmio all'uopo accantonato; di stimolare la formazione del risparmio per la casa.

Il programma prevede una politica unitaria nel campo dell'abitazione con la concentrazione delle responsabilità generali e centrali nel Ministero dei lavori pubblici e con attribuzione di ampie responsabilità di programmazione e di esecuzione alle Regioni e agli Enti locali in genere.

Si enunciano così alcuni indirizzi che riguardano genericamente l'Amministrazione dei lavori pubblici. Si vorrebbe ottenere l'unificazione dei vari enti che operano nel settore dell'edilizia sovvenzionata e convenzionata, si vorrebbe facilitare la creazione di grandi imprese edili modernamente attrezzate al posto delle piccole e medie che si ritengono troppo costose, si prevede la possibilità di concedere le aree a prezzi non speculativi e si vorrebbe una estensione della rete delle infrastrutture. Inoltre si accenna ad una tipizzazione e ad una standardizzazione progettuale che possa ridurre i costi.

La 7ª Commissione nella elaborazione del suo parere ha su alcuni punti completamente accolte le linee programmatiche, su altri ha aggiunto proposte proprie come quella della creazione di speciali forme di risparmio per la costruzione della casa (in analogia di ciò che si fa per le *Bausparkas-*

sen in Germania), ed ha insistito circa la necessità della unificazione degli organismi sovrintendenti all'edilizia popolare.

Non è dubbio che le varie idee esposte possono raccogliere il plauso del Senato, ma nello stesso tempo sembra necessario richiamare l'attenzione su punti sui quali assolutamente carente è ancora il programma. Non si può pensare anzitutto sia da approvarsi la spinta al sorgere e al rafforzarsi di imprese più efficienti delle piccole e medie imprese attuali senza tener conto di tre elementi che sembrano assolutamente ignoti a coloro che hanno elaborato il testo governativo: anzitutto non si è tenuto conto dei centri storici, così diffusi in Italia e che costituiscono vero patrimonio di preziosità artistiche e ragione di grandissimo interesse per gli italiani e per gli stranieri. Nei centri storici deve essere curata un'edilizia particolare a base di intelligenti ammodernamenti e di scrupolosa osservanza di ogni regola di buona conservazione, non solo per singoli edifici ma per interi complessi ambientali. Nei centri storici si tratta di salvare tutto il patrimonio edilizio esistente prima che vada in assoluta rovina, e tale conservazione merita l'intervento dello Stato più e meglio che l'edilizia nuova.

Me nei centri storici concetti di standardizzazione, di uniformità di progetti, di grandi imprese, di moderne tecniche costruttive, sono assolutamente da abbandonare.

Secondo fatto assolutamente interessante è la diffusione in atto nelle zone rurali della casa ad una o due abitazioni al massimo. Con l'estendersi dell'automobile e col migliorarsi del sistema stradale, la casa all'aperto, a poca distanza dal centro di lavoro, ma circondata da verde va sempre più diventando oggetto delle aspirazioni del libero cittadino. È evidente che questa edilizia decentrata va regolata nel suo sviluppo, ma va facilitata assai più della costosissima e malsana edilizia del cemento armato. Un'indagine accurata sui progetti per cui è in atto una ripresa edilizia rivelerebbe che soprattutto nelle regioni del Nord, sono le piccole case, sono gli alloggi estivi,

sono le villette di campagna, sono i riatti delle case contadine che hanno permesso il sopravvivere delle industrie accessorie dell'edilizia ed hanno dato l'avvio lento e costoso alle nuove costruzioni.

Terzo fatto di cui non si tiene conto a sufficienza è quello della tradizione italiana della città con classi sociali conviventi. La divisione della città per quartieri differenziati a seconda delle classi sociali di appartenenza, è contro tutte le tradizioni italiane, è una istituzione strettamente anglosassone rispetto alla quale l'italiano si ribella, è l'evidente causa dell'avvilimento con tensioni rivoluzionarie delle classi lavoratrici che finiscono spesso a trovarsi in ghetti dorati di fronte alla casa e ai figli dell'imprenditore che vivono a contatto soltanto con altri ragazzi di cui bensì adatterebbe l'invocazione del poeta « Te della rea progenie degli oppressor discesa, cui fu diretto il vanto, cui fu ragion l'offesa ».

Se a tutto ciò si aggiunge che nell'edilizia rurale la dispersione delle abitazioni è in alcune regioni considerata essenziale, si vede subito che il capitolo dell'edilizia esige una attenzione ed un approfondimento molto maggiori di quello che non si trovi nel testo sottoposto alla nostra attenzione. Inoltre i concetti dell'edilizia vanno collegati strettamente con le norme riguardanti la viabilità e le comunicazioni, nonché la distribuzione dei servizi essenziali, con la conseguenza che sia da dichiarare legittimo ed infutabile e quindi non attribuibile a colpa il dissesto delle aziende gestrici dei servizi di trasporto urbano e suburbano, d'altra parte si presenta sotto aspetto del tutto diverso da quello consueto il problema del razionamento idrico, diventato per le nostre campagne di estrema gravità.

La Commissione quindi, nell'approvare, come prima espressione di un tentativo di inquadramento razionale quanto è nel programma non può non far voti perchè questo, prima della presentazione del progetto per il quinquennio 1971-75 sia profondamente ristudiato e coordinato con quanto viene suggerito per il sistema urbanistico e per tutta l'organizzazione dei servizi necessari per una città moderna abitata da cittadini

ad altro tenore di vita, da lavoratori, da impiegati, aventi desideri propri ed aspirazioni da cittadini liberi e non da abitanti di amorfosi falansteri.

SICUREZZA SOCIALE

Il capitolo sulla organizzazione di un piano generale di sicurezza sociale ha dato luogo a discussioni, a critiche, ad elogi. Non è dubbio anzitutto che esso non si presenta come la sintesi di programmi parziali più o meno simili a quelli che si sogliono formulare per la discussione del bilancio del Ministero del lavoro o di quello della sanità. Nel testo del capitolo VII si sente vibrare una forte e decisa volontà riformatrice e si ha perciò il coraggio di denunciare quali sono le condizioni reali della nostra organizzazione sanitaria e assistenziale. La cura della salute pubblica e privata è veramente prevista nel programma, come una esigenza sociale, come una necessità nella vita moderna, come uno scopo da raggiungere per rendere effettivo il principio secondo il quale, essendo la persona il vero valore della società moderna così come di quella antica la cura della salute fisica e intellettuale e morale dei cittadini deve essere concepita veramente come uno dei fini che lo Stato non può mancare di proporre alla propria azione.

Naturalmente anche la riforma della sicurezza sociale non è neppure lecito pensare che si attui globalmente entro il 1970. Si può dire anzi che nel quinquennio in corso si potrà soltanto giungere fino a porre le premesse di alcune riforme.

Il capitolo relativo alla sicurezza sociale si suddivide in tre settori (sanitario, previdenziale, assistenziale) con l'aggiunta di poche osservazioni per la protezione civile.

Per il settore sanitario si prevede la unificazione e la centralizzazione del sistema l'estensione della protezione sanitaria globale a tutti i cittadini, la conseguente creazione di nuovi posti letto, si aggiungono poi norme consigliate per la brevettazione dei farmaci, per la distribuzione delle farmacie e per la riforma della legislazione farmaceutica, per la zootecnia, per la repres-

sione delle frodi in campo agrario. Nel settore previdenziale è promessa la unificazione dei sistemi di riscossione dei contributi, unificazione che mi sembra già in atto: si prevedono poi miglioramenti su tutto il settore con estensione della platea assicurativa a sempre nuove categorie ed il miglioramento delle prestazioni. Nel settore assistenziale si pensa ad un coordinamento delle prestazioni assistenziali non solo a favore dei poveri, ma per i bambini, per i disadattati, per i minorati, per gli anziani. Per quello che riguarda le farmacie si pensa alla necessità del miglioramento del servizio con la diffusione della farmacia pubblica e per i farmaci si fa riferimento alla legge già presentata al Parlamento relativa alla brevettabilità e alla licenza di sfruttamento.

La notevole e approfondita relazione del senatore Samek Lodovici ha posto indubbiamente in luce le caratteristiche del sistema che da un punto di vista programmatico sintetizzerebbe in queste precise proposizioni: l'intervento sanitario pubblico verrà orientato prevalentemente in senso preventivo (di qui la costituzione delle unità sanitarie, la valorizzazione degli uffici igiene e profilassi, eccetera), le prestazioni sanitarie saranno globali: preventive, curative, rieducative.

Le prestazioni sanitarie saranno estese a tutti i cittadini in quanto tali, non dunque in quanto lavoratori dipendenti o assicurati; il finanziamento del sistema verrà mediante prelievo fiscale in proporzione della capacità contributiva dei singoli cittadini; la unitarietà di indirizzo sarà assicurata dalla istituzione di un servizio sanitario nazionale articolato a livello comunale, provinciale e regionale. Verrà quindi prevista la fusione dei vari istituti assicurativi, verrà favorito il diffondersi e la riorganizzazione dei pubblici ospedali su nuove basi fermo restando il principio della libera attività per le case di cura e per gli enti assistenziali privati.

Complessivamente ad una riforma così impostata si manifesta favorevole la commissione competente, per quanto debba far presente la opportunità di una ricerca più approfondita circa le possibilità di realiz-

zare un sistema, in un modo che si è finora dimostrato assai poco facilmente disciplinabile e dal lato organizzativo e dal lato della spesa.

La Commissione finanze e tesoro, facendo proprie, in linea di massima le osservazioni della commissione di merito non può omettere di segnalare che, di fronte alle linee programmatiche, indubbiamente assai precise e corrispondenti a concetti sostanzialmente razionali, permangono alcuni dubbi anzitutto per quello che è il coordinamento delle attività pubbliche con quelle private. L'ospedale poi è una organizzazione nella quale devono concorrere prestazioni semplicemente amministrative, prestazioni curative e prestazioni assistenziali. Nelle prime deve prevalere il concetto del giudizio per le entrate e la spesa, nelle seconde deve necessariamente prevalere il concetto della cura data con scienza e sapienza, contano quindi essenzialmente le doti umane di chi è preposto alla cura: nelle attività assistenziali, se lo spirito di carità non vivifica l'azione di chi vi è addetto, cade ogni possibilità di realizzazione degli scopi sia pur nobilissimi di chi al servizio presiede. La conciliazione e il coordinamento e nella azienda pubblica e nella privata delle prestazioni necessarie per il retto funzionamento delle istituzioni di cura, rappresenta una difficoltà non difficilmente superabile, onde non basta, per provvedere ad un perfetto sistema di organizzazione ospedaliera costruire gli ospedali, occorre farli funzionare su tutte e tre le linee accennate, il che non è realizzabile se non con impostazione specialmente razionalizzata ed occorre sussista anche la possibilità di adattare l'assistenza e la cura del malato alle tradizioni della popolazione locale.

Per quello che riguarda il sistema previdenziale, i relatori non possono non associarsi a quanto giustamente ha scritto il senatore Salari sulla necessità di porre anzitutto rimedio all'andamento progressivamente disastroso degli enti previdenziali, nonché al peggioramento complessivo del sistema delle prestazioni che sono da un lato male accette dagli assicurati per la loro insufficienza (nel maggior numero dei casi gravi) per le difficoltà burocratiche che ren-

dono sempre più complessi i rapporti dell'assicurato con la propria assicurazione, e per il modo stesso con cui soprattutto le prestazioni sanitarie a domicilio sono effettuate e dall'altro sempre più costose per l'ente assicuratore. Nè può essere dimenticato lo stato di disagio degli enti ospedalieri di fronte alla insolvenza dello Stato per i contributi a suo carico e a quella degli enti assicurativi.

Per quello che riguarda il settore dell'assistenza non sia dimenticato di considerare l'effetto che la centralizzazione dell'organizzazione assistenziale può avere sul normale afflusso alle opere di cura e di assistenza della carità privata. E non si dimentichi l'obbligo di rispettare la volontà e gli indirizzi prescritti da testatori e donatori. È ben noto infatti che quando paga lo Stato, quando provvede lo Stato la beneficenza devia le proprie attenzioni, e che là dove la beneficenza privata soccorre si hanno possibilità di progresso nelle attrezzature e nelle ricerche che raramente si verificano là dove si seguono solo i canoni fondamentali di una concezione meramente contabile della prestazione a favore dei bisognosi.

Altrettanto deve dirsi per tutta la organizzazione a favore degli anziani. In attesa delle case albergo e dei ricoveri razionali di Stato l'aiuto ai ricoveri pubblici per persone anziane e lungodegenti costituisce un ramo dell'assistenza che non può essere tolto all'influsso e al finanziamento locale. Su tutto questo terreno la riaffermazione dell'autonomia locale e l'affidamento alla iniziativa caritatevole di chi pensa ai malati, ai vecchi ai bambini, ai disadattati, ai semi infermi e ai minorati come a fratelli da sostenere nel rispetto autentico del Cristianesimo sono assolutamente necessari se non si vuole che in attesa dell'intervento pubblico cada tutta la organizzazione vecchia, in genere, ma anche moralmente sana di una assistenza che si ramifica fin nei piccoli centri.

FORMAZIONE CULTURALE

Il capitolo VIII del programma allegato al disegno di legge riguarda uno dei temi più dibattuti della politica odierna — quello

della pubblica istruzione — il dettagliato e ponderato parere redatto dalla Commissione 6^a e per essa dal senatore Spigaroli non manca di sottolineare alcuni sostanziali difetti del sistema proposto. Anzitutto il programma oggi in esame è già stato superato per quel che riguarda la spesa dagli stanziamenti disposti dal piano della scuola di cui abbiamo già avuto occasione di parlare (approvato con legge 31 ottobre 1966) e da quelli di cui al piano dell'edilizia scolastica di cui si sta discutendo nell'altro ramo del Parlamento. L'osservazione fatta acutamente dal senatore Spigaroli sulla non corrispondenza degli stanziamenti previsti dal programma con quelli approvati dalla legge non ha bisogno di essere commentata, essa è conseguenza di un fatto che corrisponde ad una realtà diversa da quella che poteva essere stata la previsione.

L'aumento della popolazione scolastica

I dati circa l'aumento della popolazione scolastica, circa la tendenza della popolazione stessa a frequentare le scuole classiche (di sicura tradizione) in confronto a quelle professionali che non soddisfano nè per quel che vi si insegna nè per il modo con cui l'insegnamento è talvolta impartito denunciano soltanto che in materia di provvedimenti per il nuovo sistema scolastico abbiamo ancora molte cose da apprendere.

Le deficienze della scuola sono a tutti note e non si crede che il Ministro abbia la possibilità di interventi taumaturgici. E neppure il programma di sviluppo. Tanto più che leggi fondamentali sull'edilizia scolastica, e sui vari tipi di scuola sono ancora in discussione o in corso di preparazione.

Sembra soltanto al relatore doveroso osservare che è assai difficile attirare nei ranghi degli insegnanti personale di alto valore se non si pensa al trattamento economico, che deve mettere l'insegnante in condizioni di mantenere con agiatezza la famiglia, sia pure con la previsione di un lavoro più intenso di quello che taluni insegnanti oggi sono tenuti a prestare.

Con cura particolare dovrà essere osservato poi il sistema scolastico agli effetti del-

l'andamento della scuola: non vale dare aule ed edifici se poi i comuni o le provincie ai quali spetta, senza fondi, miracolosamente provvedere non possono neppure pensare alla manutenzione. Non serve munire gli istituti universitari di strumenti modernissimi, se non sono neppure minimamente adeguati i fondi per il loro funzionamento, se mancano i mezzi per l'acquisizione e il mantenimento degli animali da esperimento, se per l'insegnamento tecnico non si hanno le materie prime, se gli assistenti tecnici non possono aggiornarsi col progresso, se agli studenti (perfino universitari) non è permesso, per l'eccessivo numero degli iscritti, arrivare neppure ad avvicinarsi non diciamo agli strumenti altamente scientifici, ma neppure agli apparecchi di comune ricerca.

Analoghe osservazioni si fanno per ciò che riguarda l'assistenza scolastica. L'acquisto dei mezzi di trasporto per gli studenti trova abbastanza facilmente il finanziamento, ma la gestione dei trasporti finisce a gravare sui bilanci stremati dei Comuni e dei Patronati scolastici: questi ultimi che hanno da tempo provveduto alla refezione scolastica, così utile per i nostri bambini per il diminuire delle contribuzioni degli AAI hanno nell'inverno 1966-67 evitato in molte scuole di continuare la refezione. E così si dica per tutti gli aiuti accessori che dovrebbero rendere la scuola più viva con manifestazioni, gite, viaggi istruttivi, nonché per i sussidi per l'insegnamento delle lingue pur obbligatorie nella scuola media ai quali si ricorre con insufficiente frequenza in modo da supplire al difetto di eccessiva grammaticalità della nostra scuola e della scarsa preparazione degli insegnanti incaricati.

Sono queste le regioni per le quali i relatori dubitano quasi che si possa verificare tra il 1964 e il 1981 l'aumento da 6.170.000 personali qualificati a 11.521.000 e correlativamente che da 10.421.000 si riduca a 3.420.000 il numero dei generici.

Un'osservazione soltanto va fatta per il settore delle antichità e belle arti. L'impostazione del programma è giusta, ma i fondi sui quali si potrà contare per il personale, per gli studi, per gli interventi diretti sono sempre estremamente insufficienti.

Ed insufficienti sono le remunerazioni del personale tecnico. Chè se è difficile trovare insegnanti con le remunerazioni che offre lo Stato, è da visionari sperare che accorano nei ruoli delle soprintendenze architetti che conoscano la materia, che siano dotati di senso artistico e storico e non si propongano di arrivare a migliorare la scarsa remunerazione ufficiale o predisponendosi la clientela per quando lasceranno l'ufficio, o — quel che sarebbe peggio — esercitando, ugualmente, sotto falso nome, sotto mentite spoglie la professione fin d'ora.

Chi poi guardasse l'ammontare degli stanziamenti per lavori, demolizioni, ricerche, studi delle soprintendenze locali avrebbe veramente da rabbrivire. (Vedansi per esempio i capitoli della cat. IV rubrica 18 tabella contenente il preventivo di spesa per l'anno in corso del Ministero della pubblica istruzione).

FORMAZIONE PROFESSIONALE

La formazione professionale delle forze di lavoro dice il programma si svolge in due tempi: una preparazione scolastica con carattere polivalente e di base ed una preparazione specializzata extrascolastica aderente alle esigenze specifiche delle singole professioni o mestieri.

La Commissione sesta, invece, nel suo rapporto ha ritenuto opportuno sottolineare la necessità:

1) che le strutture formative esistenti siano migliorate;

2) che venga affidato *soltanto alla scuola*, in una situazione normalizzata, il compito della formazione professionale;

3) che in attesa di una adeguata definizione delle competenze delle Regioni, vengano più organicamente definiti i rapporti e le spese di competenza tra il Ministero della pubblica istruzione e tutti gli altri Ministeri interessati;

4) che sia tenuto in debito conto il problema della qualificazione professionale dei nostri lavoratori in relazione al fenomeno migratorio ed in relazione alla possibilità della loro assunzione in posti di lavoro esi-

stenti nella intera comunità europea. Evidentemente l'accordo non sussiste neppure fra le direttive generali del piano e le direttive perseguibili nello stretto periodo di tempo che rimane nel quinquennio disponibile. Perciò sembra giusto alla Commissione finanza e tesoro richiamare l'attenzione del Senato sulla possibilità che in occasione degli studi che si faranno per il quinquennio prossimo si predisponga un programma più corrispondente alle possibilità e alla realtà e si riservi così per allora il completamente di quanto v'è a dire, e non è detto sul capitolo che oggi si è esaminato per certo in modo troppo insoddisfacente, ma che può essere approvato soltanto per quel che può farsi nel quinquennio in corso.

RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Il programma parte dalla constatazione che gli impieghi della ricerca scientifica hanno avuto in Italia uno sviluppo insufficiente: 400 miliardi nel quinquennio 1959-63 pari allo 0,3 per cento del reddito nazionale, contro l'1 per cento di tutti i Paesi europei industrializzati, e il 2÷2,5 per cento degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica.

Viceversa per il quinquennio 1966-70 la spesa sarà di 1.320 miliardi (0,7 per cento del reddito nazionale esclusa la quota di stanziamenti per l'Università).

La ricerca scientifica sarà affidata agli Istituti scientifici universitari, al CNR, al CNEN, ai Ministeri, alle aziende private e pubbliche col coordinamento del Ministero per la Ricerca scientifica e tecnologica.

La ricerca scientifica influisce grandemente sulla produttività di un sistema industrializzato perchè permette la creazione di beni d'investimento più efficienti, l'individuazione di processi che hanno ripercussioni sulla produttività totale. Nel riconoscimento di questi immensi vantaggi la finalità da conseguire sarà di natura applicativa.

Il programma si occupa espressamente del settore universitario stabilendo che agli istituti scientifici universitari, inclusi gli osservatori astronomici, astrofisici e vulcano-

logici, spetta di provvedere, nell'ambito dell'autonomia universitaria, al generale progresso delle conoscenze scientifiche.

È questa una giusta collocazione e pertanto i relatori auspicano che venga attribuita al Ministero della pubblica istruzione un cospicuo stanziamento aggiuntivo per le attrezzature scientifiche e per altre spese, comprese quelle per il personale docente dedito a quest'attività supplementare.

A parere dei relatori urge rafforzare l'attività di sperimentazione dei vari Ministeri, con particolare riferimento alla sperimentazione nel campo dell'agricoltura e della biologia. Vi ha molto insistito il senatore Pecoraro.

Indubbiamente quel che è detto nel programma è ancora semplicemente indicativo. Manca la visione concreta di quel che dovrà essere fatto, manca la precisa delimitazione delle competenze dell'Università e quelle degli istituti governativi preposti alla ricerca. Manca poi ogni stimolo alla ricerca soprattutto tecnologica negli istituti annessi alle aziende industriali, manca troppo spesso l'incentivo alla collaborazione fra i vari ricercatori. Indipendentemente da questi difetti derivanti dalla fretteolosità con la quale il problema della ricerca si è impostato sembra opportuno che si insista perchè quanto prima si addivenga ad un intensificarsi degli sforzi così che si giunga ad offrire all'economia un sussidio essenziale per il progresso del popolo.

La presenza nel settore di un Ministro con capacità di iniziativa e con fiducia nei giovani come Leopoldo Rubinacci fa ben pensare all'avvenire del settore.

TRASPORTI, AVIAZIONE CIVILE, MARINA MERCANTILE

Tenuto conto dell'attuale composizione del traffico nelle sue componenti ferroviaria e stradale (quest'ultima rappresentante attualmente il 63,4 per cento del traffico merci e il 71,3 per cento dell'intero traffico viaggiatori) e dell'apporto della navigazione e dei servizi aerei, il programma si propone di conferire al settore ordine e

coordinamento e di graduare corrispondentemente gli investimenti in coerenza con la natura e le caratteristiche del traffico e con l'interesse pubblico generale.

La politica dei trasporti è vista dal programma sotto un duplice aspetto: quello strumentale considerato nel suo insieme e rispetto alle zone nelle quali si vuole realizzare un maggior ritmo di sviluppo, e quello sociale.

Bisogna eliminare la strozzatura dovuta alle insufficienze e alle carenze ancora esistenti nel settore e considerare inoltre le esigenze che appariranno e meglio si delineranno col procedere dello sviluppo economico generale.

Il volume degli investimenti previsti dal programma è di 4.400 miliardi così distinti:

Viabilità	2.540 miliardi	
Ferrovie	1.200	«
Ferrottramvie	100	»
Attrezzature portuali	260	»
Aeroporti	100	»
Ferrovie	50	»
Trasporti urbani	150	»
Totale		4.400 »

Il totale delle risorse destinate al settore è di 4.435 miliardi (35 miliardi destinati alla gestione del settore aeroporti e aviazione civile), pari al 9,2 per cento delle risorse stesse; il volume degli investimenti rappresenta il 25 per cento del totale degli investimenti sociali.

La Commissione trasporti che ha elaborato un approfondito parere (estensore il senatore Lombardi) insiste nel rilevare che occorre tener presente la necessità di ottenere dagli investimenti la massima utilità economica e sociale. Non è chi non veda l'esattezza e l'indispensabilità di seguire tale criterio.

Viabilità

Le infrastrutture del sistema viario debbono realizzare:

un collegamento veloce tra le aree, che consenta in primo luogo l'assorbimento del traffico a media distanza;

una rapida diffusione di merci e passeggeri nel territorio dai punti di smistamento del traffico a lunga percorrenza (stazioni, porti, aeroporti);

una intelaiatura infrastrutturale di servizio alle diverse attività economiche, opportunamente differenziata (distribuzione degli insediamenti industriali, drenaggio delle aree agricole, connessione dei centri turistici, eccetera).

Il sistema stradale e autostradale deve essere uno strumento di valorizzazione del territorio; il programma sottolinea il criterio in special modo nei confronti del Mezzogiorno.

La Commissione trasporti insiste nella considerazione che il nostro Paese è legato alla necessità di coordinarsi col sistema dei trasporti internazionali, sia verso i Paesi del Mercato comune europeo, sia in relazione alle direttive di sviluppo dei rapporti con i Paesi africani attraverso il Mediterraneo, rilevando che il programma non tiene conto abbastanza ed esplicitamente di tali esigenze.

Per quanto attiene alla viabilità ordinaria, si osserva preliminarmente che le sue esigenze sono rimaste solo parzialmente soddisfatte. Si dovrà perciò concentrare in questo settore uno sforzo molto maggiore che nel passato.

In particolare, si dovranno eliminare le gravi carenze di manutenzione ed attuare gli interventi necessari alla sicurezza, regolarità ed economia dei trasporti; eseguire opere di ammodernamento, ampliamento e raddoppio; costruire nuove strade, con particolare riguardo a quelle che interessano lo sviluppo economico del Mezzogiorno e le aree depresse del Centro-Nord, alle grandi trasversali e alla viabilità integrativa della rete autostradale, o interessante le grandi aree urbane, alle strade di raccordo tra il traffico nazionale e quello internazionale. Nella viabilità minore, gli investimenti riguarderanno prevalentemente le zone suscettibili di sviluppo agricolo, industriale e turistico, e le zone in cui la dinamica demografica determina nuove esigenze di riassetto della rete stradale locale.

Dal punto di vista funzionale, nella rete delle strade statali gli investimenti saranno destinati per una metà circa ad interventi di manutenzione, riclassifica ed eliminazione di passaggi a livello; per il rimanente alla sistemazione e all'adeguamento delle strade statali facenti parte di itinerari internazionali, delle arterie di grande comunicazione e delle strade del Mezzogiorno, al miglioramento e ampliamento della rete.

Le nuove opere riguarderanno invece in prevalenza le grandi trasversali, le maggiori direttrici non servite da autostrade e le strade che interessano l'industrializzazione e lo sviluppo del Mezzogiorno o delle zone eccentriche del Centro-Nord.

Per la viabilità minore (provinciale o comunale) l'intervento riguarderà in prevalenza la manutenzione e sistemazione dei tronchi che servono zone di intenso sviluppo delle attività produttive e dei traffici, e in particolare il sistema dei collegamenti tra gli agglomerati urbani e le strade di grande comunicazione.

Si dovrà dare la precedenza all'ammodernamento delle strade che interessano i percorsi di autolinee sostitutive dei servizi ferroviari (delle ferrovie dello Stato o in concessione).

Trasporti urbani

Vi è un intimo collegamento tra la politica dei trasporti urbani e la pianificazione urbanistica che ne costituisce l'intelaiatura di fondo.

Ferrovie metropolitane delle grandi città e rete dei trasporti di superficie nonchè un sistema scorrevole e sufficiente di inserzioni verso l'esterno e dall'esterno, specie nei confronti delle autostrade, sono gli elementi che vanno opportunamente coordinati in una visione d'insieme.

Gli Enti locali hanno grande competenza di intervento in armonia all'azione dello Stato.

La maggior parte degli investimenti previsti (150 miliardi) sarà destinata all'esecuzione di un primo gruppo di linee metropolitane e di grandi infrastrutture urbane.

Il programma ha posto il problema della gestione dei trasporti ferroviari anche in

relazione al crescente *deficit* complessivo, osservando preliminarmente che se nel bilancio dell'Azienda si tenesse conto degli interessi sul capitale investito il *deficit* complessivo per il 1963-64 ammonterebbe a 333 miliardi.

Obiettivi del programma sono la radicale riorganizzazione dell'Azienda, il risanamento finanziario, la modernizzazione tecnica. Allo scopo dovranno essere assicurate all'Azienda una più ampia autonomia operativa; una maggiore responsabilità imprenditoriale; una specializzazione delle funzioni. Le gestioni dovrebbero essere separate per servizi: trasporto ferroviario di passeggeri e merci; servizi automobilistici per trasporto merci; servizi turistici; servizi di autolinee viaggiatori; servizi di carri merci specializzati; servizi ausiliari.

Gli sforzi dovranno essere concentrati sulla rete fondamentale che dovrà assolvere il trasporto su lunghe percorrenze; le reti secondarie di breve percorrenza avranno per finalità i trasporti di massa; le linee anti-economiche e di scarso traffico vanno gradualmente sostituite con servizi di autolinee gestite direttamente o indirettamente dall'Azienda ferroviaria.

Per quanto si riferisce alla gestione dell'Azienda e al rilievo precedentemente riportato che mancano nei bilanci le poste relative agli interessi sul capitale investito, la Commissione è del parere che tale osservazione non sia pertinente, dati l'attuale natura giuridica dell'Azienda e l'attuale sistema, adottato dal Tesoro, per i trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato.

Nell'elenco delle cause del disavanzo ferroviario sarebbe stato opportuno inserire anche l'attuale sistema organizzativo dell'Azienda, sotto gli aspetti sia giuridico che funzionale; il mancato rimborso totale degli oneri extraziendali; non solo « il sistema di tariffe », ma lo stesso livello delle tariffe, che non corrisponde alla media dei Paesi (ad esempio della CEE) e non tende, indipendentemente da ogni altra causa, allo equilibrio tra costi e ricavi; l'imposizione all'Azienda di iscrivere nel proprio bilancio l'ammortamento di mutui o di anticipazioni, che sono stati accesi per coprire il disavanzo di gestione.

Riteniamo che le osservazioni di cui sopra abbiano sostanziale fondamento.

Autolinee

Per quanto si riferisce alle autolinee in concessione, il programma prevede un miglioramento generale dei servizi; la creazione di consorzi obbligatori tra le imprese concessionarie dei servizi comprensoriali; la riforma generale della disciplina legislativa.

Trasporti marittimi

Il settore dei trasporti marittimi viene considerato dal programma in relazione all'obiettivo della riduzione del *deficit* della bilancia dei noli, di un aumento dell'offerta di naviglio per i traffici da cabotaggio e della riduzione del *deficit* della bilancia ittica.

La flotta italiana dovrà incrementarsi di un milione e mezzo circa di tonnellate di stazza lorda, ammodernarsi, qualificarsi e specializzarsi nel naviglio. L'estensore del parere senatore Lombardi osserva, attraverso l'esame dei dati comparativi relativi al saldo dei noli, allo sviluppo della flotta e al traffico merci, che il *deficit* è cresciuto in presenza dell'aumento della stazza lorda complessiva e dell'aumento del traffico merci. Il problema certo merita di essere approfondito.

Lo stesso estensore afferma a ragione che il problema della situazione dei traffici marittimi sovvenzionati va affrontato con energia.

Attrezzature portuali

Con vigore e fondatamente il programma afferma la necessità di fronteggiare le gravi deficienze strutturali (insufficienze di bacini e banchine, carenza di attrezzature, insufficienze di collegamenti col retroterra) e funzionali (numero dei porti, scarsa organizzazione dei servizi, insufficiente manutenzione), assieme alla massima integrazione tra sistema portuale e sistema dei trasporti terrestri.

La Commissione trasporti aderisce alle linee indicate e insiste di provvedervi con

carattere di priorità: si condivide appieno tale appello.

Trasporti aerei e idrovie

Il programma assegna la giusta importanza ai due settori prevedendo la creazione di una rete aeroportuale regionale, con la costruzione di nuovi aeroporti e l'ammmodernamento degli esistenti, con la spesa di 100 miliardi e, per quanto attiene alle idrovie, il completamento degli interventi in corso e la sistemazione dell'alveo di magra del Po (spesa del settore 50 miliardi).

Conclusivamente la Commissione trasporti auspica, e si condivide appieno tale auspicio:

1) si prendano le opportune iniziative per il riassetto delle attuali competenze ministeriali in materia di trasporti, assicurando quanto meno il coordinamento organizzativo;

2) si dia inizio — indipendentemente dagli impegni comunitari — alla elaborazione di un conto nazionale dei trasporti, quale strumento conoscitivo ed orientativo per una politica di coordinamento degli investimenti;

3) siano assicurati da convenienti procedure e da responsabilità ben definite i necessari controlli e stimoli per una corretta realizzazione del programma.

La 5^a Commissione, a proposito della politica relativa alle Poste e telecomunicazioni approva il parere espresso dal senatore Asaro per la 7^a Commissione.

DIFESA E CONSERVAZIONE DEL SUOLO

I tragici eventi dell'autunno 1966 hanno sensibilizzato la coscienza dei cittadini, del Parlamento e del Governo intorno al non rinviabile problema della difesa del suolo non solo come problema sociale ed economico ma come problema che investe la permanenza stessa della vita civile e dell'immenso patrimonio economico, storico, artistico, culturale accumulato nel territorio nazionale.

Il programma se ne occupa diffusamente e l'argomento è stato ripreso dal relatore

della Commissione agricoltura senatore Medici e da quello della Commissione lavori pubblici senatore Zannier.

Entrambi esprimono la loro adesione al piano ed entrambi pongono l'accento sulla necessità di un coordinamento generale affinché si realizzi una visione unitaria e completa del problema della difesa, da attuare in lungo periodo, con opportuna legislazione e adeguata strumentazione.

Il generale consenso del Parlamento alla politica della difesa del suolo ci esime dal ripetere tale consenso, esprimendo tuttavia l'auspicio che non si frappongano ostacoli di tempi nel dare inizio ad opere concrete.

ALTRE OPERE PUBBLICHE

Gli impegni programmatici nel campo delle altre opere pubbliche riguardano le opere igieniche sanitarie, l'edilizia pubblica (esclusa quella scolastica che si attuerà in base al piano quinquennale per l'edilizia scolastica) con particolare riferimento al settore delle poste e telecomunicazioni e all'edilizia relativa all'amministrazione della giustizia.

La nostra Commissione non discute gli stanziamenti previsti: sollecita la necessità di riduzione dei tempi tecnici e amministrativi per l'esecuzione effettiva delle opere considerando prioritariamente i loro vantaggi economici e sociali.

LO SPORT

Ai relatori sembra strano che nessuna delle commissioni di merito abbia dedicato anche solo un accenno ai problemi sportivi di cui pure il programma fa un quadro completo. Neppure nella discussione svoltasi avanti la Commissione finanze e tesoro se ne è trattato, onde le opinioni che qui esprimono sono soltanto opinioni personali.

Sembra necessario ai relatori, dunque accennare a ciò che di essenziale si vuole sia nel quinquennio attuato.

Il capitolo decimo quinto del programma si divide in due parti. La prima contiene enunciazioni di natura teorica che trovano certamente concordi i referenti per quanto riguarda la preferenza da dare allo sport

dilettantistico ed agonistico di fronte a quello dei professionisti che traggono ampia remunerazione dalla loro attività. Sembrerebbe solo opportuno che accanto al riconoscimento della educazione fisica e dello sport come strumento di educazione (fisica e morale) dei cittadini fosse, nel programma meglio accennato di quel che non sia alle attività culturali ed artistiche delle quali non si trova che un piccolo riferimento nel capitolo dedicato alla pubblica istruzione. Anche queste attività richiedono invece di essere riconosciute come elemento primario per la elevazione dello spirito e per la formazione di un popolo che sia abituato, oltre che ad apprendere, a pensare, oltre che a godere degli spettacoli anche ad apprezzare in se le arti, oltre che ad applaudire al giocoliere o al ginnasta a considerare le doti della virtù, della saggezza, della abnegazione per la scienza e per l'umanità, la carità e l'amore verso i bisognosi.

La seconda parte del capitolo riguarda le spese preventivate per la costruzione di campi sportivi, di campi di ricreazione, di micropiscine e di parchi. Certamente va osservato che riconoscere le spese degli enti locali nel settore degli impianti sportivi quali spese inerenti a compiti istituzionali è molto, ma non è sufficiente, se gli enti locali non hanno modo di effettuare le spese che loro si commettono proprio nei centri in cui per la miseria imperante e la tradizionale prudenza delle amministrazioni mancano i campi di sport e quelli di gioco sono assolutamente assenti.

Occorre che si prevedano perciò interventi diretti, non solo promesse di credito se non si vuole spingere ancora gli enti locali a quell'indebitamento che per altra via si vorrebbe impedire.

Salvo queste osservazioni ritengono i referenti che il capitolo dello sport costituisca un giusto completamento del programma, anche perchè considerano che la cura del fisico giovanile costituisca ottimo investimento come garanzia del formarsi di sane ed efficienti forze di lavoro — ma soprattutto che lo sport costituisca un rimedio contro le stesse tendenze lassiste e spesso immorali di certa gioventù a cui la libertà non costituisce ragione di buon agire.

PARTE VI.

ASSETTO TERRITORIALE E SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO**L'ASSETTO TERRITORIALE
E L'URBANISTICA**

Il programma dedica il capitolo XVI agli obiettivi generali di una politica del territorio.

Partendo dalla constatazione dell'esistenza di un forte squilibrio tra le regioni del Nord e del Sud e dalla constatata esistenza anche in regioni maggiormente sviluppate di zone depresse, ritiene il Governo, che ha presentato il disegno di legge, che sia doveroso per l'azione pubblica intervenire allo scopo di correggere l'attuale meccanismo di ripartizione delle attività economiche e degli insediamenti residenziali anche perchè esso implica spesso elevati costi sociali e crea disuguaglianze.

Naturalmente è facile prevedere in astratto una politica di equilibrio da espletarsi in parte su piano nazionale e in parte su piano regionale e zonale. Ma indubbiamente bisogna tener conto di molte circostanze che influiscono sulla realizzabilità dei progetti, e di cui non sembra si tenga, quando si programma, sufficientemente conto: le difficoltà di accesso alle materie prime, ed ai mercati, l'efficacia dello stanziamento territoriale per la complementarità delle iniziative, la possibilità di utilizzazione di mano d'opera che abbia una determinata qualificazione (e la qualificazione non si raggiunge soltanto con la istituzione di una scuola), la possibilità di avere energia elettrica o combustibili (a seconda dei casi) a disposizione e con sicurezza di rifornimento costante, eccetera. Sono tutte circostanze che possono variare l'apprezzamento della Amministrazione e dei singoli sulla utilità di un insediamento industriale o di un centro commerciale. Vi è poi un complesso di altri problemi che non possono risolversi se non tenendo conto di particolari circostanze lo-

cali: il problema del rifornimento idrico e quello complementare delle acque di scarico e di rifiuto sta per esempio diventando sempre più grave in Italia, il problema dell'inquinamento atmosferico in relazione all'andamento dei venti assume sempre maggiore importanza: ciò per citare due esempi, soltanto essi possono bastare — da soli — a dare un'idea della gravità delle questioni che dovranno essere studiate prima che si possa arrivare ad attuare con sicurezza una distribuzione equilibrata di attività in un paese, come l'Italia, così diversificato, in se stesso, nella struttura geologica, nella configurazione fisica, nelle caratteristiche e nelle tradizioni dei suoi abitanti, eccetera.

È problema che oggi si presenta alla meditazione di tutti, quello dell'accesso delle grandi petroliere (oggi si parla perfino di petroliere da 200.000 tonnellate) nell'alto Adriatico. Una disgrazia, un incendio, la perdita di olio in quantità notevole provocherebbe infatti un disastro tale lungo le spiagge e nelle città marinare da essere equiparabile addirittura alle più grandi calamità. È anche questo un elemento che può influire sostanzialmente nella previsione della opportunità di nuove opere o di nuovi stanziamenti oltrechè di particolari infrastrutture nelle varie zone.

Uno studio, dunque, sull'assetto territoriale e sulla distribuzione delle attività economiche non sarà da farsi con la semplice visione delle possibilità di sviluppo equilibrato, ma dovrà essere fatto dopo profonda meditazione di tutte le circostanze che possono influire sulle decisioni da prendere.

Un discorso particolare dovrà farsi sulla politica degli incentivi e dei disincentivi ai quali accenna anche il parere della 7^a Commissione (Lavori pubblici e trasporti). Perchè gli incentivi non devono evidentemente essere usati se essi

possono indurre a far sorgere iniziative non vitali, o che non possano mantenersi in vita dopo che l'efficacia degli incentivi stessi sia cessata, e, quanto ai disincentivi, la loro legittimità costituzionale può e deve essere valutata caso per caso perchè essi non devono impedire la libertà di determinazione del singolo, nè devono far prevalere la volontà dell'organo amministrativo sulla ragionevole capacità di preveggenza dell'imprenditore.

Senza contare che incentivi e disincentivi applicati in un certo senso possono far sorgere per naturale reazione di natura economica, altre iniziative, non sempre razionali, ma intese a realizzare un'utilità qualche volta collegata soltanto alla distorsione del trattamento fiscale (si ricordano solo per accennarvi le antieconomiche applicazioni della trazione a gas liquido fiorite all'ombra delle particolari agevolanze, inizialmente accordate a tale gas per il riscaldamento, le industrie sorte per la rigenerazione degli oli minerali soltanto in relazione alla detassazione degli oli rigenerati, le varie iniziative del tutto contrarie ad una logica di sviluppo sorte in relazione alla possibilità di vendere a credito merci e macchine alle imprese sorte per spinta più o meno artificiale con facile accesso al credito agevolato, causa questa non ultima, dei dissesti poi verificatisi).

Non può essere poi dimenticato che anche le discussioni relative ai vari criteri di urbanizzazione devono essere effettuate, come scrive il relatore della 7^a Commissione, coordinando i piani urbanistici che si devono svolgere su tre livelli: quello nazionale, quello regionale e quello comunale.

Un accenno particolare va fatto e del tutto a parte sull'assetto delle zone montane. pienamente concorde è la Commissione finanze e tesoro con quanto ha scritto la Commissione competente su questo tema, raccomandando l'abbinamento di uno sfruttamento razionale dell'economia forestale alle operazioni di rimboschimento, ma devesi aggiungere che i relatori ritengono di richiamare al Senato la opportunità di una sollecita approvazione della legge sulla montagna che dovrebbe entrare in vigore col 1° luglio 1967. In essa sarà necessario considerare il problema della sistemazione del suo-

lo alla luce degli avvenimenti dell'autunno del 1966, ma dovrà anche essere tenuta presente la necessità di assicurare una vita economica ed uno sviluppo civile alla gente della montagna in quanto vigilando sui loro territori ed attuando le opere che di giorno in giorno si manifestano come necessarie, gli abitanti della montagna difendono non solo il loro patrimonio ma la stessa sicurezza delle zone di collina e di pianura. I montanari oggi non sono più le eroiche sentinelle contro il nemico armato, ma sono ancora le pazienti e vigili sentinelle contro le manifestazioni corrosive dipendenti da fenomeni naturali ancora regolati da leggi primordiali, da forze indomabili. Ai montanari bisogna garantire così quello sviluppo civile che essi non potranno mai procurare a se stessi capitalizzando impossibili risparmi sulla base di una economia poverissima, bisognerà conceder loro la possibilità di sviluppare, col sussidio della collettività, attività che altrimenti mai potrebbero essere economiche e ciò non per uno spirito caritativo che della gente montana offenderebbe la originaria fierezza, ma per riconoscimento del servizio sociale che alla loro vigilanza è affidato.

Per quel che ha riguardo agli strumenti della pianificazione urbanistica pare ai relatori della Commissione finanze e tesoro che sia giusto augurarci la prossima approvazione di una legge stralcio per l'urbanistica, che sia opportuno rivedere anche i criteri della espropriazione per pubblica utilità (per quanto sia augurabile che si agisca per ritocchi alle leggi fondamentali la cui interpretazione ed applicazione è ormai appoggiata da costante giurisprudenza piuttosto che con innovazioni dalle quali possano nascere situazioni di continua incertezza interpretativa ed applicativa).

Non può però essere pretermesso il voto della 7^a Commissione che ha riassunto in otto punti fondamentali le modificazioni da apportare alla legge 18 aprile 1962, n. 167.

La legge 18 aprile 1962, n. 167, ha trovato infatti difficoltà enormi di applicazione; non solo per la nota sentenza della Corte costituzionale ma anche per intrinseci difetti di strumentazione. È impossibile infatti pretendere che Amministrazioni comunali disse-

state possano acquisire terreni fabbricabili pagandoli senza aver la possibilità di ricorrere ad una forma corrispondente di credito, è impossibile pretendere che il cittadino o il lavoratore preferisca andare a scegliersi la casa là dove il Comune gli vuole assegnare la sua area se questa non abbia le caratteristiche che colui che aspira a procurarsi la abitazione propria desidera: è impossibile pensare ad una urbanizzazione con destinazione a case popolari o a case per lavoratori per zone, dato che è facile che i quartieri che così venissero a sorgere finiscano ad assomigliare più ai ghetti che alle vecchie città nelle quali la popolazione italiana si è abituata a convivere in una commistione di classi e di famiglie rappresentanti il vero tessuto connettivo del popolo italiano; è difficile pensare che operai con famiglie crescenti possano vincolarsi ad appartamenti dai quali un giorno dovranno necessariamente uscire anzichè aspirare ad avere la terra sulla quale, costruendo magari un locale all'anno, la casa comoda per una famiglia unitaria ma numerosa possa sorgere permettendo anche al capo invecchiato di vivere nell'ambiente che gli ricordi le montagne dove sia stato, o la campagna dove abbia trascorso la sua giovinezza.

La legge 18 aprile 1962 prima ancora che essere giuridicamente adattata alle mutate esigenze deve essere studiata al lume della reazione psicologica. In fatto solo in grandi agglomerati quando la fame di abitazioni a prezzo ridotto superò qualunque aspirazione di genere più elevato si sono potute costruire le case della legge.

Ciò premesso nei riguardi degli otto punti enunciati con precisione ed acutezza dal senatore Zannier i relatori ritengono di aggiungere poca cosa. Perfettamente esatto che debbano ridursi ad enunciazione legislativa i criteri per il dimensionamento dei piani di zona al fine di evitare ogni incertezza interpretativa, esatto che sia concesso ai comuni di acquisire le aree comprese nei piani di zona per la cessione soltanto di una parte degli edifici costruibili, semprechè però sia dato ai Comuni di poter disporre di mezzi per l'acquisto, al di fuori degli stanziamenti ordinari del bilancio.

Perfettamente esatto che i Comuni possano essere autorizzati ad espropriare per conto degli enti che debbono costruire ma sembra da esaminare con prudenza la possibilità di un pagamento dilazionato essendo necessario conciliare le esigenze dei Comuni e quelle dei proprietari dei terreni che non sempre sono dei capitalisti e talvolta hanno la necessità di immediatamente reimpiegare l'indennizzo di esproprio magari anche per sanare situazioni più gravi.

Perfettamente esatto il concetto che le spese di urbanizzazione siano incluse nel costo delle aree e che si determini se possono sostenerle gli enti assegnatari o se sia necessario ricorrere all'aiuto dello Stato; il problema però è assai facile a porsi, e meno facile a risolversi e, d'altro canto, presenta la necessità di scegliere tra una urbanizzazione periferica ai centri maggiori che si estenda a macchia d'olio con edifici pluripiani e quella dispersa nella campagna con la necessità di strade e di celeri mezzi di trasporto a carico della collettività, ma con la possibilità di realizzare una edilizia rada, salubre, e soprattutto estremamente familiare e meno costosa.

Complessivamente si osserva dunque che tutto il sistema urbanistico, tutto il sistema della razionalizzazione della distribuzione degli abitanti e delle attività economiche nel territorio deve essere più profondamente studiato ed i relatori fanno voti che per il periodo 1971-75 in occasione del nuovo programma, l'esperienza del quinquennio in corso possa suggerire adattamenti ed innovazioni tali da far prevedere possibile la realizzazione effettiva di un assetto territoriale equilibrato e corrispondente non solo a principi razionali, ma anche alle esigenze spirituali, sociali, morali e vorremmo dire anche estetico-artistiche della popolazione italiana.

LO SVILUPPO ECONOMICO PER IL MEZZOGIORNO

Sulla politica a favore per il Mezzogiorno, la Giunta consultiva per il Mezzogiorno ha reso un circostanziato e approfondito parere esteso dal Presidente senatore Jannuzzi,

con la giusta avvertenza fondamentale che le linee di azione per lo sviluppo economico del Mezzogiorno sono quelle esposte nell'apposito capitolo del programma, ma che tutto il programma ha come uno degli obiettivi fondamentali quello del superamento degli squilibri territoriali che ha la sua massima espressione nel Mezzogiorno d'Italia.

In questa sede si evita di ripetere quanto dettagliatamente è detto in quel parere che la maggioranza della Commissione finanze e tesoro condivide e si farà riferimento solo ad alcuni elementi caratterizzanti la depressione meridionale, all'evoluzione di talune grandezze, ad alcuni risultati conseguiti nel passato, alle principali linee dell'azione futura.

Che un'azione specifica volta a sollevare la grave situazione depressiva del Mezzogiorno fosse necessaria credo non sia discusso più da nessuno.

La politica per il Mezzogiorno — di cui la Cassa rappresenta l'espressione concreta, costituendo anche il primo esempio di una azione programmata sia pure con settori di intervento limitati — si è svolta con due caratteristiche temporali: la prima è stata la epoca delle grandi infrastrutture; la seconda, impostata nel 1957 e concretamente avviata intorno al 1959-60 è stata l'avvio alla dislocazione nel Mezzogiorno di attività produttive, specie industriali volta a creare nel Mezzogiorno stesso un meccanismo di propulsione interna propria.

Nel terzo periodo, avviato con la legge 717 del giugno 1965 s'intende proseguire e sviluppare l'azione intrapresa ma con un'efficiente carattere di attività coordinata inquadrata nel programma di sviluppo economico nazionale.

Il programma quindi recepisce e fa proprio la delineata attività messa in essere dalla citata legge ed affida alla sperimentata opera della Cassa la formulazione di programmi esecutivi e l'attuazione di essi.

Dal supplemento al Bollettino di Statistica del 6 giugno 1966 recante uno studio sui conti territoriali dell'Italia, si possono trarre molti elementi per la valutazione delle grandezze esprimenti l'andamento evolutivo dell'economia meridionale. D'altra parte

la relazione al Parlamento del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno pubblica nel volume dedicato agli studi monografici i dati relativi al reddito nazionale complessivi e *pro capite* della nazione distinti secondo i raggruppamenti territoriali. Si rileva che nel 1951, anno di studio dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno il rapporto del reddito *pro capite* del Mezzogiorno sull'Italia era del 59,5 per cento; nel 1957 lo stesso indice è stato del 60,3 per cento; nel 1963 del 61,2 per cento; nel 1963 (secondo i dati della nuova serie della contabilità nazionale) si raggiunge il livello massimo col 62,4 per cento; nel 1965 il rapporto diventa del 61,1 per cento.

Quest'andamento, ove si tenga conto del minore incremento percentuale della popolazione del Mezzogiorno sul resto d'Italia a causa dei movimenti migratori, porta alla conclusione che il divario Nord-Sud è rimasto quasi costante.

Tuttavia, si deve osservare che se il Mezzogiorno fosse stato abbandonato a se stesso, lo squilibrio sarebbe certamente aumentato sensibilmente. E non è inopportuno aggiungere che in linea generale è migliorato il tenore di vita delle popolazioni meridionali; che si è realizzata nel mezzogiorno una vasta dotazione di infrastrutture e strutture per la vita civile, che si è modificata la composizione qualitativa dei consumi, che si è modificata la struttura dell'occupazione per cui, mentre nel periodo 1954-1958 il 47 per cento della popolazione attiva era addetta all'agricoltura, il 25 per cento all'industria e il 28 per cento ai servizi, nel 1964 la composizione percentuale della popolazione attiva era costituita dal 37 per cento in agricoltura, dal 31 per cento nell'industria e dal 32 per cento nei servizi.

Le linee secondo le quali si svolgerà l'intervento nelle zone del Mezzogiorno riguardano innanzitutto la natura coordinata degli interventi stessi che si attueranno quindi secondo piani pluriennali formulati in attuazione del programma nazionale. In secondo luogo si è adottato per lo sviluppo del Mezzogiorno il concetto di concentrazione allo scopo di rendere massimo il risultato economico degli investimenti. Il concetto della

concentrazione viene enucleato in aree di sviluppo industriale, in comprensori irrigui e in comprensori turistici.

Sono considerate pure le aree di sviluppo globale caratterizzato da una intensificazione dello sviluppo industriale, agricolo e turistico e da una consistente attrezzatura di opere e servizi pubblici. Le aree di sviluppo globale saranno disposte lungo le grandi direttrici dello sviluppo dell'economia meridionale.

Industria

L'obiettivo dello sviluppo economico del Mezzogiorno dovrà essere assicurato con un più sostenuto andamento delle attività industriali meridionali.

L'occupazione nell'industria aumenterà nel quinquennio al saggio medio del 2 per cento; circa il 40-45 per cento dei nuovi posti di lavoro nell'industria dovranno essere localizzati nel Mezzogiorno.

Lo sviluppo delle attività industriali dovrà essere sostenuto da un volume di investimenti di circa 13 mila miliardi di cui 4.500 localizzati nel Mezzogiorno.

Il problema di fondo per l'industria meridionale posto dal programma è quello di un maggiore equilibrio nella dislocazione di nuove iniziative industriali sul territorio nazionale.

Le norme fondamentali per l'attuazione di tale principio sono queste:

saranno incoraggiate le industrie capaci di esercitare effetti propulsivi nell'ambiente economico e stimolati gli investimenti nelle imprese di medie dimensioni aventi un alto grado di efficienza tecnologica e grande capacità di assorbimento di mano d'opera.

Tra queste le industrie manifatturiere, specie di quelle che possono avvantaggiarsi della presenza di risorse locali e di economie esterne, nonché quelle che costituiscono integrazioni di attività produttive esistenti.

Specificando i settori la scelta è a favore delle industrie metalmeccaniche, chimiche e alimentari e poi delle industrie tessili, dell'abbigliamento, del legno, delle materie plastiche e dei manufatti di cemento.

La politica d'industrializzazione del Mezzogiorno poggia su tre elementi fondamentali: 1) l'intervento diretto della Pubblica Amministrazione attraverso le imprese pubbliche e a partecipazione statale; 2) il sostegno dell'attività privata mediante la concessione di contributi ed altri incentivi, la fornitura del credito, la fornitura del capitale di rischio; 3) la realizzazione degli incentivi e delle attrezzature specifiche nelle aree e nei nuclei di industrializzazione.

Si tratterà in altri capitoli della presente relazione degli incentivi e della politica delle partecipazioni statali e del credito e ci si rimette per il resto a quanto compiutamente espresso dal senatore Jannuzzi.

Agricoltura

Si vuol favorire in generale un elevato livello di produttività. Ciò è legato prevalentemente allo sviluppo dei comparti produttivi più rispondenti alle vocazioni della agricoltura meridionale e all'evoluzione della domanda interna e internazionale: l'orticolo, il frutticolo, il viti-clivicolo, lo zootecnico.

Si tratta in concreto di favorire:

- 1) l'estendimento dell'irrigazione;
- 2) la sostituzione o l'aggiornamento di alcune culture tradizionali;
- 3) la realizzazione di infrastrutture di conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- 4) la realizzazione di infrastrutture strettamente finalizzate ad un più intenso sviluppo dell'agricoltura e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali.

Tali direttrici fondamentali vanno integrate, in ordine all'esigenza soprattutto di assicurare una efficiente difesa idrogeologica delle nuove zone di intenso insediamento produttivo con quelle riguardanti la sistemazione montana, la conservazione del suolo e il rimboschimento.

La legge 26 giugno 1965, n. 717, attribuisce in modo preciso alla Cassa un compito organico di intervento nei comprensori di

zone irrigue, e nei comprensori di zone di valorizzazione agricola e di zone montane.

Per queste ultime occorre tener conto delle indicazioni contenute nell'ordine del giorno approvato dal Senato e accettato dal Governo per l'inclusione nel programma di attività di specifiche zone:

- 1) zone irrigabili attraverso il completamento o la realizzazione di nuove opere;
- 2) zone montane interessate da opere di tutela e salvaguardia dei comprensori irrigui;
- 3) zone che per vocazione naturale dell'ambiente e per la qualificazione delle colture presentano stretti rapporti di connessione e di integrazione produttiva con le zone irrigue, anche sotto l'aspetto della realizzazione di impianti comuni per la conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici.

Proseguirà intanto l'intervento del Ministero dell'agricoltura:

- 1) nella prosecuzione dell'attività di bonifica e di bonifica montana, di regolazione idraulica e di sistemazione idraulico-forestale (difesa dalle inondazioni e dai coli delle acque interne);
- 2) nell'opera di integrazione delle infrastrutture viabili e dei servizi civili inadeguati nell'attività di bonifica.

La società finanziaria agricola (articoli 9 e 11) deve rappresentare un nuovo strumento esecutivo per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nel piano di coordinamento.

I suoi compiti sono quelli di:

- 1) curare la creazione, lo sviluppo e l'ammodernamento di efficienti imprese produttive, assicuranti l'economico inserimento dei beni prodotti dalle imprese, *cui partecipa*, nel ciclo della commercializzazione, della distribuzione dei consumi;
- 2) promuovere un più organico collegamento tra produzione agricola e industria, con costituzione di unità agricolo-industriali di adeguata dimensione.

Turismo

Sulla base di specifici piani di valorizzazione, l'intervento straordinario sarà concentrato nei comprensori di interesse turistico, definiti in numero di 23 e comprenderà:

- 1) la realizzazione di opere a totale carico dello Stato (infrastrutture);
- 2) la corresponsione di contributi a fondo perduto e di finanziamento a tasso agevolato delle opere intermedie di attrezzature turistiche specifiche;
- 3) la corresponsione di contributi a fondo perduto e di finanziamento a tasso agevolato per le iniziative alberghiere, extra-alberghiere e impianti termali.

Particolare attenzione merita l'opera affidata alla Finanziaria.

La *Finanziaria*, d'intesa con la Cassa e gli altri enti ed organismi interessati, può esercitare una funzione diretta di imprenditore in tutti quei casi e in tutte quelle aree del Mezzogiorno in cui, malgrado adeguati interventi pubblici per la formazione di infrastrutture di base, vi sia, tuttavia, *carenza di volontà o di capacità imprenditoriali locali, nonchè ove si determini l'opportunità economica di investimenti diretti ad utilizzare risorse naturali non adeguatamente valorizzate.*

LE AREE DEPRESSE DEL CENTRO-NORD

Nei confronti delle aree depresse del Centro-Nord il programma, pur non facendone oggetto di un capitolo a sè stante, se ne occupa innanzitutto nella impostazione degli obiettivi generali del piano e nelle esplicite indicazioni relative ai nuovi posti di lavoro, ai quali necessariamente vanno correlati gli investimenti. Vi sono poi tanti altri riferimenti: si cita qui a scopo esemplificativo quanto riferito dal paragrafo 174 nei confronti dell'intervento delle aziende a partecipazione statale.

Non c'è dubbio che una politica programmata, debba costantemente essere volta al superamento degli squilibri territoriali ovun-

que essi si esprimono: a tal riguardo le zone montane in genere e i territori della Calabria e della Sardegna trovano nel piano un riferimento particolare.

LA POLITICA COMUNITARIA, IL PROGRESSO TECNOLOGICO E LA POLITICA MERIDIONALISTA

Mentre il programma persegue nel suo insieme e nelle sue articolazioni l'obiettivo fondamentale del superamento della depressione meridionale, si profilano sull'orizzonte parametri condizionanti di natura esterna su alcuni indirizzi di fondo.

L'equilibramento Nord-Sud incontra ostacoli limitativi nella esigenza efficientistica degli investimenti specie del settore industriale.

A tal proposito il programma ha già operato una scelta optando per una politica di intervento nelle regioni meridionali conferendo innanzitutto validità alle considerazioni di giustizia avvalorate dal peso negativo costituito dai fenomeni di congestione nelle aree già sature, dalle possibili conseguenti spinte inflazionistiche, dal costo elevato dei servizi sociali e dal costo del fattore umano di cui il Mezzogiorno sarebbe depauperato nelle classi di età più vigorose.

In tal senso la politica meridionalista si è inserita nel programma, con l'obiettivo di una più equilibrata distribuzione delle

attività industriali nel territorio e quindi con la diffusione delle localizzazioni industriali nel Mezzogiorno da conseguirsi con gli strumenti della programmazione delle grandi infrastrutture, con la manovra degli incentivi e con le iniziative delle imprese pubbliche.

Il problema dell'efficienza è stato affrontato dal programma e risolto innanzitutto con la considerazione che va sempre tenuto presente, insieme al perseguimento di un elevato tasso di produttività, l'obiettivo della massima occupazione; in secondo luogo che l'efficienza di alcuni settori non può conseguirsi al prezzo della inefficienza di altri settori; in terzo luogo che occorre tener conto delle tensioni tra la domanda monetaria e l'offerta dei beni reali cui il sistema è soggetto quando lavora al limite delle sue possibilità, tensioni che, se non controllate, possono condurre a processi inflazionistici con conseguenze recessive; che infine l'efficienza deve essere assicurata da tutto il sistema che deve ampliare la base e assicurare la coerenza sociale dell'apparato produttivo e per dare al fattore umano l'ambiente idoneo per il suo sviluppo.

In tal senso la politica comunitaria e il progresso tecnologico che impongono alcune dimensioni alle attività produttive e l'inserzione di tecnologie avanzate possono non rendere vana l'azione mirante a una più equilibrata strutturazione delle attività produttive nei vari territori del Paese.

PARTE VII.

ASPETTI FISCALI E FINANZIARI

POLITICA DELLA FINANZA PUBBLICA
E DEL RISPARMIO

L'ultimo capitolo dell'allegato al disegno di legge è, vorremmo dire, quello che costituisce l'anello di congiunzione tra il capitolo relativo alla formazione del reddito e le varie norme e le varie previsioni disseminate nel programma che esigono spese ed interventi pubblici.

Non basta infatti che il risparmio si formi, non basta che una parte del risparmio stesso resti disponibile al netto dagli ammortamenti, occorre studiare il modo col quale una parte del risparmio stesso possa affluire nelle casse dello Stato per rendere concretamente attuabile, oltre la vita dello Stato e degli altri Enti pubblici anche l'azione di intervento pubblico nell'economia e nella vita sociale.

Lo studio dei modi e dei mezzi con i quali la finanza pubblica può avere il risparmio a disposizione costituisce appunto l'oggetto del capitolo finale sul quale viene logico richiamare l'attenzione del Senato. Perché se non funzionasse il sistema previsto per i prelevamenti e per la raccolta dei mezzi onde sopperire alle spese programmate, tutto il programma cadrebbe.

Ecco perché il capitolo si inizia con la affermazione di alcuni principi. Perché il sistema possa mantenersi, all'interno e con l'estero, in condizioni di equilibrio finanziario si richiede (secondo il disegno di legge in esame).

a) che la finanza pubblica sia in grado di far fronte alle spese correnti ed a quelle in conto capitale in modo strutturalmente equilibrato e tale da non implicare tensioni incompatibili con la stabilità monetaria.

b) che la formazione del risparmio complessivo risulti sufficiente al finanziamento degli investimenti e coerente con la distribuzione del reddito;

c) che l'apporto netto di risorse finanziarie provenienti dall'estero non superi i limiti imposti dalla condizione del vincolo di equilibrio, nel lungo periodo, dei conti con l'estero e di eliminazione di ogni avanzo o disavanzo cronico nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Chi dovesse tradurre in pratica i principi formulerebbe immediatamente fondamentali osservazioni. La prima condizione esigerebbe che nel momento in cui il programma entra in attuazione non sussistessero squilibri sostanziali ai quali debba sopperire il bilancio dello Stato al di fuori di quelli segnalati. Ma tale condizione non sussisterà finché non si abbia una situazione di tranquillità nelle categorie di coloro che dalla finanza pubblica traggono totalmente i mezzi di vita e di consumo: i dipendenti statali, i pensionati a carico dello Stato e degli istituti di previdenza (compresi i titolari delle pensioni di guerra) ed i dipendenti degli enti locali e degli enti previdenziali ed assistenziali.

Non è chi non sappia che, invece, proprio in queste categorie è costantemente in atto un atteggiamento gravido di richieste e di proteste in relazione all'evidente stato di squilibrio in cui esse si trovano, non già per le misure degli aumenti che esse hanno avuto correlativamente alla perdita di valore della moneta, ma in conseguenza piuttosto del benessere tra le categorie considerate socialmente pari a quelle a cui coloro che si lamentano pur si onorano di appartenere.

Parallelamente alla situazione accennata sussiste la situazione di squilibrio derivante dal maggiore ritardo nella evoluzione sociale subito da alcune categorie (contadini, montanari, piccoli artigiani) rispetto ad alcune altre (operai, addetti ai servizi pubblici, commercianti, professionisti eccetera).

Infine sussiste la necessità dell'adeguamento dei servizi pubblici in genere alle esigenze di una vita maggiormente sviluppata di un maggior benessere. La maggiore istruzione esige maggiore consumo di acqua e correlativamente l'espansione, quando non la rinnovazione degli acquedotti, la diffusione dell'automobilismo implica il rinnovo di tutta la rete stradale, l'introduzione del materiale di plastica e la distruzione del focolare — sostituito dagli impianti a gas liquido implica la diffusione del servizio di raccolta di rifiuti solidi urbani — la applicazione dei sistemi di teleselezione ai telefoni implica la adozione di sempre maggior numero di apparecchi telefonici; la diffusione della rete elettrica implica la creazione di nuovi posti pubblici nelle aziende statali o parastatali e così via l'estensione poi della scuola obbligatoria ai ragazzi fino ai quattordici anni implica la adozione di mezzi di trasporto per la conduzione dei ragazzi stessi fino alla scuola del capoluogo, lontano dalle frazioni, e così via. Sono tutti bisogni che si manifestano in dipendenza di squilibri creati nel periodo dello sviluppo economico accelerato degli anni sessanta.

Di fronte a tutti questi bisogni è assai difficile che la finanza pubblica sia in grado di far fronte alle spese correnti e contemporaneamente agli interventi previsti dal piano.

Quanto alla formazione del risparmio è evidente che essa dipende dalla amplificazione dei consumi, dalla possibilità di espansione della spesa da parte delle classi che beneficiano dell'aumento di reddito, dai fattori psicologici di fiducia e sfiducia che si ricollegano anche alle situazioni interne e alla maggiore o minore compromissione dell'Italia in eventi pericolosi in conseguenza della politica estera.

Tutto compreso possiamo ritenere che sia abbastanza probabile che nel periodo breve, fino al 1970, le condizioni previste restino in stasi, ma è certamente necessario dire che solo individuando in precedenza le zone e i settori squilibrati nella loro ampiezza e prevedendo gli interventi per riportare i necessari rimedi a tali situazioni, si possa predisporre il programma per il quinquennio futuro.

In relazione alle premesse il programma si propone:

a) di contenere il ritmo di aumento delle spese di parte corrente gravanti sul bilancio dello Stato;

b) di provvedere ad una opportuna riforma del sistema tributario;

c) di predisporre l'andamento del mondo economico e finanziario in modo che sia possibile allo Stato di continuare a far ricorso al mercato finanziario.

È inutile parlare del primo argomento dato che si sa quale sia lo sforzo al quale è continuamente sottoposto il Ministro del tesoro, il quale da un lato si oppone alla assunzione di nuovi impegni e dall'altro tende a far coincidere il ricorso al credito al manifestarsi delle maggiori necessità di spesa. Per i motivi però ai quali abbiamo accennato, e che in parte possono finire a pregiudicare il buon funzionamento degli organi statali è da considerare che l'obiettivo da raggiungere rimanga piuttosto sperato che realizzato.

Per quel che riguarda la riforma del sistema tributario è invece pacifico ormai che essa si riverbererà solo sulle entrate del periodo successivo al 1970. Il disegno di legge per delega al Governo relativa alla riforma tributaria non è ancora presentato al Parlamento ed i tempi tecnici fanno presumere che esso non possa essere seguito dai primi decreti delegati che nel 1969, per essere del tutto ottimisti.

Non sembra tuttavia inutile accennare sia pure sommariamente a quelle che, secondo il programma in esame dovrebbero essere le linee della riforma.

1) Una più severa applicazione del concetto della progressività riassorbendo le varie imposte cedolari, le relative addizionali e la imposta complementare progressiva sul reddito in una imposta unica;

2) il riassorbimento delle imposte gravanti le società di capitali e le altre persone giuridiche in un'unica imposta sulle società;

3) l'istituzione di una imposta reale sui redditi da capitale, da applicarsi in aggiunta alla imposta unica sul reddito per

colpire con aliquota maggiorata i redditi derivanti da capitale puro;

4) la sostituzione della imposta generale sull'entrata con una imposta sul valore aggiunto e con una imposta monofase da applicare nel momento del passaggio della merce dal produttore o dal grossista al dettagliante;

5) la sistemazione della imposta sui consumi con base allargata ed aliquota minore;

6) la soppressione delle imposte comunali e provinciali inerenti al reddito e di quella sulle aree fabbricabili, la assegnazione ai comuni della imposta sui redditi da capitale e di una imposta sulle plusvalenze;

7) il riordino infine della imposta successoria e delle altre imposte indirette.

Ognuno vede e comprende che una vera e propria rivoluzione del sistema tributario non sarà possibile se non si attuerà contemporaneamente la riforma della amministrazione finanziaria nei suoi personali e nei suoi ordinamenti, e se non si completerà anche la installazione dei servizi meccanografici ed elettronici che permetterà di seguire il contribuente in tutta la sua attività.

Tutto ciò fa pensare alla complessità del compito che il programma attribuisce al Ministero delle finanze e alla difficoltà che dovranno essere affrontate per evitare quelle frodi per le quali sembrano a prima vista particolarmente adatte e la imposta unica sui redditi e l'imposta sul valore aggiunto. Bisogna infatti pensare che la molteplicità delle tassazioni da un lato permette attualmente un incrocio di controlli per cui difficilmente il contribuente può del tutto sfuggire e che l'imposta generale sull'entrata è certamente di meno complessa applicazione e quindi più difficilmente soggetta ad evasioni della imposta sul valore aggiunto che sarà riscossa fra l'altro in parte in base a registrazioni contabili ed in parte con ricorso ad abbonamento. Comunque sia, i disegni di legge, quando saranno presentati, saranno profondamente esaminati dal Parlamento il quale dovrà contemperare, d'accordo col governo, le necessità dello Stato che non può compro-

mettere il gettito delle entrate con le esigenze del cittadino che vuole poche imposte, chiarezza di rapporti col fisco, semplicità di procedure e, possibilmente, minore gravosità di quella che attualmente sopporta ed altresì con le inconcepibili imposizioni della Commissione della C.E.E. che si manifesta — è doveroso dirlo troppo poco cosciente della realtà tributaria italiana.

Si parla poi nel programma di una estensione del campo di applicazione delle imposte per migliori accertamenti e per eliminazione delle esenzioni: ma sia permesso al relatore di esprimere in argomento un atteggiamento di quanto meno prudentiale scetticismo. Troppi disegni di legge sono stati presentati, uno è sempre all'ordine del giorno anche ora, senza esito, perchè la mala erba dei privilegi e quella degli incentivi attraverso le esenzioni fiscali (e sono certamente gli incentivi che costano meno e sono più efficaci) non sia da considerare connaturata al clima italiano.

Un problema assai più grave è sollevato pur di sfuggita nell'allegato al disegno di legge: è quello della finanza locale. Già diciamo, ed è inutile ripetere, che più che di finanza locale si dovrebbe dire delle funzioni demandate a Comuni e Province e Regioni, delle necessità delle quali gli enti locali sono immediatamente coscienti, mentre i poteri centrali difficilmente conoscono la realtà delle cose, delle persone e dei bisogni, della possibilità di ridurre il campo d'azione delle amministrazioni locali per le mansioni amministrative per lasciar loro la possibilità di maggiore iniziativa: ma a tutto questo come si potrebbe pensare in sì breve scorcio di tempo? Quello che importa è ripetere che il Parlamento non può aderire alla riduzione degli Enti autarchici locali a semplici uffici decentrati della Amministrazione centrale, che il Parlamento non considera che tutto il *deficit* degli Enti locali sia dovuto a cattiva amministrazione, che alla funzione integratrice della attività dello Stato assunta dagli Enti locali in momenti di grave carenza degli interventi pubblici fu forse dovuto il miracolo della risurrezione italiana dalle rovine di una guerra distruttrice come quella del 1940.

Una riforma si impone. Ma una riforma non potrà mai consistere nella soppressione delle autonomie comunali e provinciali. Comunque, per il periodo breve, 1966-70 quello che urge è soltanto che siano alleviate le passività che si sono accumulate a carico degli enti minori e che a ciò lo Stato provveda con una parte dei suoi proventi fiscali.

Restano i provvedimenti per garantire il sano afflusso dei risparmi ai prestiti che lo Stato o gli enti dello Stato dovranno contrarre per arrivare alla distribuzione del denaro in conformità alle esigenze del programma.

Pienamente d'accordo che si dovranno facilitare tutte le forme di raccolta del denaro, pienamente d'accordo circa la necessità di facilitare i risparmi, ma sincerità vuole che si dica anche che la politica dell'indebitamento con emissione di obbligazioni ha i suoi limiti nel perdurare della fiducia del risparmiatore, nella possibilità che, nel tempo, si risani la finanza statale, e nella possibilità che duri un certo equilibrio tra investimenti in azioni ed investimenti obbligazionari.

In conclusione il capitolo sulla politica della finanza pubblica e sul risparmio enuncia principi assolutamente ineccepibili, propone provvedimenti dei quali è inutile trattare dato che è imminente la presentazione di uno speciale disegno di legge, elabora alcuni concetti informativi della finanza intesa come politica di entrata e di spesa pubblica, e permette di intravedere in futuro una razionalizzazione sia del sistema tributario, sia dei mezzi di acquisizione del denaro agli effetti di possibili interventi nel mondo dell'economia.

Per quel che si può fare nel quinquennio in cui il programma attualmente in esame potrà essere posto in esecuzione ben poco potrà dirsi: la volontà realizzatrice del Ministro è certamente molta; le idealità da raggiungere di giustizia e di equilibrio fiscale sono note a tutti, ma la realtà concreta discendente dalla personalità del contribuente italiano, dai suoi eroismi e dai suoi vizi permette di dubitare assai e della bontà delle scelte in concreto e della possibilità di attuarle.

L'approvazione che insieme con gli altri capitoli del piano avrà anche il capitolo in esame non sarà perciò che un voto di fiducia espresso personalmente al Ministro delle finanze perchè prima di attuare progetti inquadabili difficilmente nella realtà di ogni giorno egli eserciti quella virtù della prudente saggezza che mai come di fronte ai consigli di coloro che sono eccessivamente presi da considerazioni teoriche fu a ciascuno di noi necessaria.

IL FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA

L'attuazione del programma è affidata ai tre grandi aggregati secondo i quali si vogliono raggruppare gli operatori dell'attività economica considerati nell'accezione più larga: lo Stato, le imprese, le famiglie. In modo particolare, mentre lo Stato e le imprese sono più direttamente legati al complesso delle operazioni di investimento e produzione e quindi all'utilizzo del risparmio per quelle finalità, i tre aggregati concorrono tutti alla formazione del risparmio stesso.

Evidentemente il fabbisogno finanziario necessario ad assicurare la realizzazione degli investimenti deve trovare la sua contropartita nel risparmio e vi dovrà essere equilibrio in archi di tempo limitati tra le due entità.

Il programma ha ipotizzato un volume di investimenti totali pari a 42.830 miliardi. Di questi sono assorbiti dagli investimenti direttamente produttivi 24.880 miliardi (agricoltura e bonifiche 4.880 miliardi; industrie e servizi — escluse le ferrovie e le comunicazioni — 18.500 miliardi; incremento delle scorte 1.500 miliardi).

Gli investimenti sociali (ferrovie, telecomunicazioni, abitazioni, istruzione, sicurezza sociale, eccetera) assorbono 17.950 miliardi.

Gli investimenti di cui sopra sono considerati nel complesso, ossia riguardano il settore privato e il settore pubblico (Stato, Regioni, Provincie, Comuni, Enti assistenziali e previdenziali, Aziende di Stato, Enti pubblici (ENI, IRI, Enel, EFIM).

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli investimenti totali, pari a 42.830 miliardi si ripartiscono in investimenti pubblici per 6.670 miliardi (5.470 miliardi dello Stato e 1.200 miliardi delle Aziende autonome).

Sono previsti trasferimenti dal settore pubblico a quello privato per finanziare gli investimenti privati per 5.910 miliardi.

Il risparmio lordo previsto dal programma si può riassumere nel seguente prospetto:

Settore privato

	<i>miliardi</i>
risparmio delle famiglie (lavoratori, categorie assimilate)	5.050
risparmio netto delle imprese	16.930
ammortamenti	16.120
<hr/>	
Totale risparmio lordo del settore privato	38.100

Settore pubblico

risparmio pubblico netto	4.650
ammortamenti pubblici	480
<hr/>	
Totale risparmio lordo del settore pubblico	5.130
Totale risparmio lordo	43.230

Meno:

finanziamento eccedenza delle partite correnti verso l'estero	400
<hr/>	
Risparmio lordo disponibile	42.830

cifra eguale all'ammontare degli investimenti previsti.

In totale il settore pubblico finanzia investimenti per 12.580 miliardi. A fronte sta il proprio risparmio, che è pari a 5.130 miliardi, da cui però vanno detratti 450 miliardi per il ripiano del *deficit* di parte corrente delle Aziende autonome, sicchè resta il risparmio netto di 4.680 miliardi. Detraendo tale somma da 12.580 miliardi restano 7.900

miliardi, che rappresentano il ricorso del settore pubblico al mercato finanziario.

Il settore privato fa investimenti per 36.160 miliardi e finanzia l'eccedenza corrente con l'estero per 400 miliardi, sicchè ha bisogno di un finanziamento di 36.560 miliardi. Riceve tuttavia 5.910 miliardi dalla pubblica amministrazione e deve provvedere al restante fabbisogno di 30.650 miliardi.

Si ritiene che attraverso le fonti interne di finanziamento possa reperire 19.000 miliardi e pertanto deve soccorrere alla rimanente somma di 11.650 miliardi il mercato finanziario quale fonte esterna.

Sicchè il mercato finanziario dovrà provvedere in totale al fabbisogno di 19.550 miliardi.

Qual'è la reale possibilità di assicurare tali flussi di finanziamenti dalle varie fonti specificate e nella entità precisata in ordine alle varie occorrenze?

Il risparmio della pubblica amministrazione (nell'accezione non felice e precisa ma ormai diffusa) è dato dall'avanzo delle partite correnti della pubblica Amministrazione, differenza fra le entrate e le spese di parte corrente dello Stato, degli Enti locali e degli Istituti previdenziali.

Per quanto si riferisce al risparmio pubblico, ipotizzato in 5.130 miliardi nel quinquennio, il suo andamento nel recente passato è stato il seguente:

1961	945 miliardi
1962	1.007 »
1963	973 »
1964	1.078 »
1965	181 »
1966	153 »

Per il 1967 sono previsti — nel bilancio di previsione relativo a quest'anno — 434 + 100 = 534 miliardi.

Osservando le cifre relative agli anni 1961, 1962, 1963 e 1964, si potrebbe presumere di conseguire un risparmio pubblico — differenza tra entrate e spese correnti — pari a 1.030 miliardi in media all'anno.

Tuttavia le cifre relative agli anni 1965, 1966 e 1967 stanno a indicare situazioni assai

lontane da quelle che stanno a base del calcolo previsionale.

Vi sono due esigenze-limiti per la formazione di un sufficiente volume di risparmio pubblico: dal lato del prelievo l'elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale si è ipotizzata in misura inferiore a quella del quinquennio precedente, allo scopo di non accrescere ulteriormente la pressione tributaria oltre quella derivante dall'espansione del reddito.

L'amministrazione fa anche affidamento sulla razionalizzazione del sistema tributario.

Dal lato della spesa occorrerà che le spese correnti aumentino con un ritmo più contenuto e che esse siano in equilibrio con quelle del conto capitale.

L'attenuazione della dinamica delle spese correnti può essere ottenuta mediante misure atte alla semplificazione delle strutture, alla più razionale gestione dei servizi pubblici, allo snellimento delle procedure amministrative.

L'aumento delle spese per il personale della pubblica Amministrazione è stato ipotizzato in misura pari alla produttività della pubblica Amministrazione (3,65 per cento), anche se ciò è insufficiente al raggiungimento dell'eguaglianza di trattamento dei pubblici dipendenti con quelli dei settori più avanzati.

Si dovrà tendere pure al contenimento dell'espansione dei quadri.

Inoltre sono da perseguire forme di gestione dotate di autonomia, di responsabilità, di elevato carattere imprenditivo.

Occorrerà risanare economicamente la gestione delle aziende autonome e quindi dovrà

essere affrontato il problema dei costi e delle tariffe dei servizi pubblici.

Infine è necessario risolvere il problema del ridimensionamento degli Enti pubblici.

Secondo l'esperienza del passato decennio che va dal 1951 al 1961 la quota totale del risparmio sul reddito nazionale è cresciuta nel rapporto da 1,6 a 1 rispetto all'aumento del reddito stesso.

Quindi il graduale aumento dei salari reali che si verificò tra il 1951 e il 1962 si svolse contemporaneamente al progressivo aumento della propensione al risparmio della collettività.

D'altra parte, come viene confermato da numerose indagini concrete, la propensione al risparmio va rapidamente crescendo col crescere del reddito.

È quindi ovvio che, pur costituendo il volume di risparmio dei lavoratori dipendenti una frazione apprezzabile del risparmio complessivo, una parte considerevole del risparmio privato trae origine dai lavoratori indipendenti rappresentati da imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio.

La limitata disponibilità di informazioni quantitative sul modo col quale si forma il risparmio in Italia non consente di fornire una precisa valutazione della frazione del risparmio complessivo derivante dalle decisioni dei lavoratori indipendenti.

Tuttavia è utile riportare i risultati di una valutazione delle fonti del risparmio netto in Italia, fatta dall'Istituto centrale di statistica per il 1962. Essa si concreta nel seguente prospetto:

Risparmio forzato effettuato dalla pubblica Amministrazione		miliardi 1.005,5
Risparmio volontario effettuato dalle imprese	966	
Risparmio volontario effettuato dalle famiglie dei lavoratori indipendenti	1.346,5	
Risparmio volontario effettuato dalle famiglie dei lavoratori dipendenti	700	
Totale risparmio volontario		miliardi 3.012,5
Totale risparmio		miliardi 4.018,0

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si rileva quindi che un quarto del risparmio complessivo è costituito dal risparmio forzato, alla cui formazione non contribuisce la volontà del risparmiatore, e che del risparmio volontario complessivo, pari a 3.012,5 miliardi, il risparmio delle imprese e delle famiglie dei lavoratori indipendenti è pari a 2.312,5 miliardi, ossia a circa il 57,6 per cento del risparmio complessivo ed al 76,8 per cento del risparmio volontario.

Il progetto riconosce che « una pressione pubblica del risparmio spinta al di là di certi limiti, rischia di inaridire le fonti della formazione del risparmio volontario e di scoraggiare le prospettive di investimento ».

Questo principio ha avuto la sua traduzione quantitativa nella misura della quota di risparmio attribuita dal programma al settore pubblico: 5.130 miliardi, pari all'11,9 per cento del totale, rimanendo all'uso al settore privato l'attribuzione dell'88,1 per cento.

Il programma si propone di promuovere una vasta formazione del risparmio volontario attraverso una politica attiva volta a stimolare una più elevata propensione al risparmio delle varie categorie di percettori di reddito, e, con specifico riguardo ai lavoratori, con iniziative tendenti ad ampliare la loro capacità di risparmio.

Per accrescere la propensione al risparmio di tali categorie, il programma si propone di favorire: 1) la costituzione dei fondi comuni di investimento; 2) l'istituzione dei fondi di pensione alla cui formazione e gestione sia assicurata la partecipazione dei lavoratori; 3) il rafforzamento dei fondi di liquidazione attraverso la destinazione ad essi di una quota dei futuri incrementi salariali.

Il programma prevede anche la possibilità di destinare una quota delle riserve degli Istituti di assicurazione all'investimento in titoli azionari, sviluppando forme di assicurazione vita aventi possibilità di rivalutazione delle polizze sulla base degli investimenti, effettuati, in modo da conferire nuovo impulso a quella forma di assicurazione a lungo termine.

Il programma poi vuole facilitare non soltanto il risparmio ma l'investimento privato, attraverso l'attuazione dello schema di edilizia convenzionata basata sul concetto di costruzioni realizzate per iniziativa di privati o di cooperative con agevolazioni finanziarie da parte dello Stato e rispondenti a certi tipi di abitazione e a certi prezzi.

Si favorirà contemporaneamente l'acquisto diretto della casa.

PROPENSIONE AL RISPARMIO

	Risparmio	Reddito da lavoro dipendente	Reddito nazionale	Quota percentuale rispetto al reddito nazionale	
				Risparmio	Reddito da lavoro dipendente
1951	1.100	3.806	7.614	14,4	50
1952	805	4.190	7.971	10,1	52,6
1954	1.265	4.190	9.342	13,5	54
1959	2.707	7.415	13.529	20	54,8
1961	3.640	9.006	16.287	22,3	55,3
1962	4.018	10.597	18.388	21,9	57,6
1963	3.783	12.885	20.760	18,2	62,1

Assicurato un volume di risparmio sufficiente per l'alimentazione degli investimenti, bisognerà realizzare un sistema di convogliamento dei flussi di risparmio dalle origini ai centri di agglomerazione, e attraverso

so i canali erogatori a quelli di utilizzazione effettiva senza remore e senza parassitarie resistenze passive.

Quanto al ricorso pubblico al risparmio privato, un 10 per cento potrà essere assi-

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

curato dall'alienazione di beni e dalla riscossione di crediti; il 90 per cento dall'indebitamento. Il risparmio postale continuerà ad essere il canale più importante di afflusso dei capitali: coprirà la percentuale dell'indebitamento per il 20 ÷ 30 per cento, fornendo dai 1.833 ai 2.444 miliardi nel quinquennio.

Le emissioni di titoli di Stato o per conto del Tesoro dovrebbero mantenersi nell'ordine di 180 miliardi all'anno. Il restante fabbisogno troverà copertura nelle operazioni del Tesoro con la Banca d'Italia e con le aziende di credito.

Per quanto si riferisce al finanziamento degli investimenti privati, l'emissione di azioni e di obbligazioni dovrebbe aggirarsi intorno al 50 per cento del totale dell'indebitamento, che è il livello medio degli ultimi 4 anni.

Si prevede nel quinquennio un volume di emissioni di valori mobiliari pari a 2.050 miliardi all'anno, 1.100 di azioni e obbligazioni industriali, 770 di emissione di istituti speciali, 180 di titoli di Stato. Gli istituti privati finanzieranno investimenti privati per 1.200 miliardi all'anno, attraverso mutui con le banche e la raccolta diretta di depositi vincolati.

DIMENSIONI DEL MERCATO FINANZIARIO

Emissioni nette di valori mobiliari

(miliardi di lire)

	Tesoro	Enti pubblici Enel, IRI, ENI	Istituti speciali	Private		Totale
				Obbligazioni	Azioni	
1961	135,3	115,4	514,0	126,0	514,6	1.431,7
1962	62,0	60,0	718,2	205,9	715,5	1.791,1
1963	71,3	275,3	774,7	94,4	397,5	1.484,7
1964	228,6	474,4	714,7	33,0	581,3	2.031,5
1965	662,3	554,9	646,5	93,7	406,2	2.377,5
1966	1.551,1	313,8	859,6	2,8	470,1	3.290,6

FONDO PER LO SVILUPPO ECONOMICO
E SOCIALE

Il complesso degli incentivi in essere e quelli che saranno stabiliti verrà unificato sotto l'aspetto legislativo attraverso una legge organica e sotto il profilo economico con la concentrazione di tutti gli stanziamenti specifici nel Fondo per lo sviluppo economico e sociale.

Si potrà in tal modo controllare e coordinare organicamente lo sviluppo produttivo unitariamente.

Rimarranno gli incentivi di carattere tradizionale, specie per le aree depresse e per il Mezzogiorno, costituiti:

1) dalla messa a disposizione del credito specializzato (agrario, industriale, turistico, artigiano, eccetera);

2) dai crediti a tasso agevolato;

3) dalla concessione di contributi a fondo perduto;

4) da esenzioni tributarie poliennali;

5) da agevolazioni sulle tariffe dei trasporti.

Il programma prevede altre forme di intervento:

1) la fornitura del capitale di rischio attraverso la possibilità di acquisire partecipazioni azionarie di minoranza da parte di appositi Istituti finanziari;

2) rimborso parziale dei contributi sociali e parziali per favorire un più alto impiego di mano d'opera;

3) agevolazioni per trasferire gli impianti dalle zone congestionate;

4) incentivi per favorire la ricerca scientifica applicata.

SISTEMA FINANZIARIO E CREDITIZIO

L'ordinamento creditizio e la politica del credito rivestono un'importanza essenziale ed imprescindibile per lo sviluppo economico.

Il risparmio da attivizzare ne può ricevere fecondi stimoli e utili facilitazioni o intralcianti remore a seconda la natura del sistema e del meccanismo dell'intermediazione bancaria, che dovrà essere correlata a quello del mercato finanziario.

I problemi relativi al credito sono stati trattati dal programma come impostazione generale, di settore e di territorio.

Sotto l'aspetto generale, si afferma innanzitutto la necessità del coordinamento delle azioni rivolte a rendere più efficace il sostegno finanziario delle iniziative produttive.

Il coordinamento in parola si attuerà attraverso uno stretto collegamento tra il Comitato interministeriale per la programmazione economica ed il Comitato interministeriale del credito e del risparmio per determinare le linee di una politica generale del credito ed assicurare concretamente il convogliamento dei flussi monetari secondo linee conformi al programma.

Vi è un problema di afflusso e un problema di impieghi.

Quanto all'afflusso, create le premesse per la formazione del risparmio a livello adeguato, occorrerà che esso possa essere avviato verso i centri più conformi alle esigenze d'impiego e all'indole specifica dei risparmiatori.

Nei confronti del risparmio d'impresa, occorrerà tutelare l'equilibrio tra fonti interne ed esterne di finanziamento, in quanto le fonti esterne hanno bisogno del supporto interno per la natura stessa del finanziamento esterno, che è elemento aggiuntivo a ciò che indica un'autonoma vitalità e una possibilità essenziale propria di continuare nel processo, progredendo anche in senso tecnologico e organizzativo.

La partecipazione intima espressa nella forma azionaria sta ad indicare un allargamento delle fonti interne e si colloca a metà strada fino al momento dell'unione al rischio connesso con l'investimento.

L'azione rivolta a una più intensa formazione di risparmio e alla sua utilizzazione nel settore azionario è stata già illustrata nel capitolo dedicato al finanziamento del programma e si fa riferimento ad esso.

Poichè il settore pubblico non trae completo sostegno dalla quota accantonata delle entrate, detratte le spese correnti, vi è la necessità del ricorso della pubblica amministrazione al mercato finanziario, e questo ricorso deve garantire un necessario equilibrio in relazione alle esigenze di finanziamento degli investimenti privati.

Poichè la fonte principale di afflusso al settore pubblico è la Cassa depositi e prestiti e questa trae i suoi mezzi in misura prevalente dal risparmio postale, occorre seguirne l'andamento e considerare la possibilità d'incrementarlo con la revisione del tasso sui buoni fruttiferi, che ebbe nel dicembre 1954 la nota contrazione. E ciò in relazione alla necessità di assicurare agli Enti locali la possibilità concreta di realizzare le opere pubbliche previste dal programma, specie in alcuni settori (edilizia, costruzioni ospedaliere in attuazione del piano degli ospedali, eccetera).

L'ordinamento creditizio italiano, molto opportunamente e razionalmente, è realizzato con articolazione di specializzazioni settoriali e gli Istituti speciali operanti nei vari settori hanno anche la possibilità operativa di orientare gli investimenti secondo una visione di utilità generale proprio in virtù della loro specializzazione.

Il programma tratta dei problemi del credito dei settori produttivi nei vari capitoli dedicati ai medesimi, ma sarebbe stata opportuna una valutazione complessiva unica anche ai fini di definirne meglio le dimensioni e le configurazioni e di inquadrarli in un sistema coordinato e precisato meglio.

Così nel capitolo dedicato all'agricoltura si tratta della necessità di procedere ad una generale revisione e coordinamento della legislazione sul credito agrario in modo da renderlo in grado di corrispondere meglio alle esigenze di trasformazione e di sviluppo dell'agricoltura, ma si è nel campo del generico e di una visione di parte del sistema creditizio.

Per quanto attiene al settore industriale, vi è una enunciazione di indirizzi e di problemi più dettagliata che si riportano qui nei termini essenziali.

Il finanziamento dell'industria riguarda i due settori fondamentali dell'impianto e della gestione.

Per entrambi bisognerà assicurare un flusso di mezzi finanziari adeguato e sufficiente.

A tal fine è necessario rendere equilibrato il rapporto tra mezzi propri e quelli esterni e ciò è importante specie per le piccole e medie aziende che non hanno possibilità di accedere al mercato mobiliare.

Per le grandi aziende, conservando equilibrato il rapporto anzidetto, nell'ambito dell'apporto esterno vi è la necessità di assicurare un certo equilibrio tra il flusso derivante dal mercato finanziario e quello derivante dalla intermediazione bancaria.

Si profila la necessità di una migliore organizzazione del credito industriale con particolare riguardo agli Istituti regionali, a quelli speciali operanti nel Mezzogiorno e al Mediocredito centrale.

L'azione del Medio credito centrale dovrà avere una caratterizzazione particolare nella possibilità di raccolta del capitale obbligazionario, conferendo quindi al Medio credito tale facoltà in armonia di un piano generale delle operazioni da effettuare in ciascun settore con la indicazione dei limiti d'intervento.

Obbligo dello Stato è quello di programmati aumenti del fondo di dotazione.

Per quanto riguarda il capitale di rischio, necessario specialmente per le piccole imprese e nelle aree in via di sviluppo, occorrerà stimolare un più attivo esercizio delle

facoltà degli istituti di credito speciale di assumere partecipazioni di minoranza e di coordinare la loro azione.

In connessione a tali indirizzi si fa affidamento sul concorso dell'IMI allo sviluppo dell'economia mediante operazioni creditizie e assunzioni di partecipazione.

Nei confronti del turismo si enuncia il proposito di mettere in moto il « piccolo credito turistico » mediante la costituzione di un fondo di rotazione per la concessione di piccoli mutui a breve termine da impiegare per adattamento di case private e di esercizi pubblici.

Nella trattazione della politica degli scambi il programma fa riferimento ai crediti agevolati agli esportatori.

Nel campo dell'edilizia si è molto generici quando si afferma la necessità di superare le difficoltà di collocamento delle cartelle fondiari che limita l'attività del credito nel settore.

Sarebbe stato tanto utile affrontare il problema generale del credito con integralità e interezza. La scarsa efficienza applicativa di quel provvedimento legislativo emanato in tempi dell'avversa congiuntura che avrebbe dovuto tanto operare nel settore edilizio conferma l'assunto.

L'attuarsi progressivo del mercato comune europeo impone infine una visione ormai più allargata dei problemi finanziari e creditizi allo scopo di creare un mercato unico di capitali mediante l'armonizzazione delle regole e delle condizioni di funzionamento dei vari meccanismi finanziari.

Sarà necessaria molta attenzione in questo settore affinché siano rispettate le competenze, le specializzazioni e le autonomie.

PARTE VIII.

CONSIDERAZIONI FINALI

L'ARTICOLAZIONE REGIONALE
DELLA PROGRAMMAZIONE

Il programma economico nazionale fornisce l'indicazione dei dati e degli aggregati economici sul piano globale nazionale con alcune indicazioni e precisazioni a carattere territoriale.

Queste riguardano innanzitutto la dinamica dell'occupazione e la dislocazione delle forze di lavoro nelle tre circoscrizioni territoriali secondo le quali sogliono raggrupparsi le regioni italiane:

1) territorio o Italia nord-occidentale comprendente il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Liguria, la Lombardia;

2) territorio o Italia nord-orientale e centrale col Trentino-Alto Adige, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna, le Marche, la Toscana, l'Umbria, il Lazio;

3) territorio o Italia meridionale e insulare comprendente la Campania, gli Abruzzi, il Molise, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna.

Il programma poi si occupa della grande ripartizione degli investimenti industriali precisando che il 40 per cento di essi dovranno essere dislocati nel Mezzogiorno. Non esistono, all'infuori di questi elementi, principi di avvio a una disaggregazione regionale dei parametri fondamentali del sistema economico.

La necessità, direi l'inevitabilità di una caratterizzazione regionale del programma si impone per l'esigenza che il programma abbia una sua derivazione, una sua formulazione e una sua attuazione democratica e per l'esigenza di rispecchiare nel piano la varietà delle situazioni regionali, trasferendosi le tonalità proprie della regione, i bisogni specifici, le prospettive di sviluppo diversificate nelle strutture, nei modi e nei

tempi, gli assetti territoriali confacenti alla natura e alla dislocazione regionale nell'ambito del territorio nazionale. Sono fondamentali e ricche di utilità le analisi urbanistiche e quelle econometriche riguardanti le singole regioni: prioritaria la determinazione della domanda e delle risorse proprie della regione.

Ad opera delle regioni costituite e dei comitati regionali per la programmazione economica si vanno formulando, attraverso studi, ricerche ed elaborazioni particolari, i piani regionali, i quali contengono generalmente un'ampia disamina delle condizioni generali e particolari della regione e la precisazione di infrastrutture, investimenti, insediamenti industriali, attività turistiche, commerciali, agricole, istituzioni scolastiche, sanitarie, sistema viario e così via.

I fenomeni di concentrazione delle attività economiche in alcune regioni e, per contrapposto, di sottosviluppo e di depressione di altre regioni, non possono non essere considerati in un sistema che si proponga lo sviluppo equilibrato del Paese.

Agli aspetti positivi derivanti dalla più intensa valorizzazione delle economie esterne che certe attività creano nella zona in cui si insediano a vantaggio di altre attività, dallo sviluppo dei servizi, dal sostegno e dall'espansione delle attività imprenditoriali, dall'impiego e utilizzazione attuale della mano d'opera qualificata, ai riflessi nella agricoltura anche per la possibilità di travasare nel settore la mano d'opera eccedentaria creata dall'impiego del progresso tecnologico, si contrappongono le componenti negative sostanzialmente incentrate nei costi di congestione che vanno dal livello dei fitti al costo delle infrastrutture e strutture per la vita civile delle popolazioni che si agglomerano in questi centri e dal depauperamento

mento della popolazione più qualificata e più dinamica delle regioni di esodo.

Il territorio regionale ha una esigenza propria di organizzazione urbanistica che determina e configura le infrastrutture necessarie; un'esigenza di programmazione dello sviluppo agricolo più confacente alle caratteristiche della regione; un'esigenza di enucleazione delle aree di sviluppo industriale e dei comprensori turistici; l'esigenza di una propria configurazione delle strutture riguardanti la cultura, la sanità, le abitazioni, la formazione professionale, il sistema delle comunicazioni interne.

Il territorio nazionale ha un suo bisogno di assetto globale, con il coordinamento degli assetti regionali e deve poter globalmente accogliere gli elementi dello sviluppo totale armonizzati secondo una configurazione unitaria ed equilibrata.

Le relazioni tra la programmazione economica regionale e quella nazionale possono essere precisate sotto il profilo del contenuto e sotto l'aspetto dei poteri decisionali.

A livello nazionale sono certamente da considerare il volume globale degli investimenti, le dislocazioni delle aree di sviluppo, la determinazione degli strumenti di programmazione, le decisioni sulle entrate tributarie, quelle relative alle grandi arterie stradali e ferroviarie e alle opere portuali, alle concentrazioni industriali in relazione allo sviluppo dei mercati nazionali e internazionali, alle infrastrutture e alle opere pubbliche.

In sede regionale potranno essere prese le determinazioni relative all'assetto territoriale regionale, alla rete viaria regionale, alle attrezzature delle aree di sviluppo, dei comprensori turistici, dei comprensori irrigui.

L'articolazione regionale del programma postula l'esigenza di una disaggregazione dei conti nazionali fino al livello regionale.

È noto che l'ISTAT ha provveduto alla elaborazione dei Conti territoriali con raggruppamento del territorio nazionale in tre settori: il nord-occidentale, il nord-orientale e centro, il Mezzogiorno. Non c'è dubbio che dovendo procedere al coordinamento

dei programmi regionali con quello nazionale in questa prima fase e alla redazione dei programmi definitivi al presente e in avvenire la necessità di elementi conoscitivi di base relativi al territorio nazionale si impone come elemento indispensabile.

CENNI SUL PROGRAMMA DI POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA COMUNITA' EUROPEA

La Comunità economica europea ha elaborato un suo programma di sviluppo.

I Paesi membri dovrebbero attenersi non in virtù di imposizioni coercitive inesistenti ma in spontaneo moto di adesione all'azione comune.

La politica economica a medio termine della Comunità economica europea si propone lo scopo di creare le condizioni ottime per realizzare uno sviluppo continuo e armonizzato.

Ciò significa che occorre realizzare una piena occupazione del lavoro e un equilibrato sviluppo tra tutte le regioni e tutti i settori economici della comunità.

In questo modo saranno accresciute le possibilità di una rapida evoluzione del livello di vita di tutte le categorie sociali e di una riduzione del ritardo delle regioni meno sviluppate.

Gli orientamenti di politica economica del programma si fondano sulla visione d'insieme della prospettiva di sviluppo del quinquennio.

Attraverso la proiezione si concretizzano in termini quantitativi le evoluzioni e le trasformazioni da considerare.

Esse attualmente si limitano alla popolazione, all'occupazione, alla formazione del prodotto interno per grandi settori e alle sue utilizzazioni per grandi categorie.

Si tratta quindi di proiezioni globali in volume sulle operazioni in beni e servizi.

I quattro punti fondamentali posti a base del programma comunitario riguardano innanzitutto l'evoluzione della popolazione.

La popolazione totale dovrebbe accrescersi di 7 milioni di persone, sicchè la Comunità passerebbe da una popolazione complessiva di 181 milioni di unità a 188 milioni.

Vi sarà un rallentamento del ritmo di accrescimento della popolazione attiva che dal tasso dello 0,6 per cento verificatosi nel quinquennio 1960-65 passerà allo 0,5 per cento nel quinquennio 1966-70 (in Italia il ritmo sarà di 0,8 per cento).

Tenendo conto di taluni fattori influenzanti l'evoluzione dell'impiego totale e in particolare della diminuzione della durata del lavoro, la Comunità si troverà nel 1970 nella condizione di pieno impiego.

Lo sviluppo della produzione tenderà sempre più a dipendere dall'incremento della produttività che dovrebbe avere un tasso ipotizzato del 3,5 per cento, lievemente inferiore a quello del quinquennio precedente.

Il verificarsi di tale ipotesi dipenderà dall'andamento della mobilità del lavoro, dal livello di qualificazione del lavoro, dagli investimenti, dalla ricerca scientifica e dall'andamento della finanza pubblica.

Nei confronti dell'elemento base costituito dal reddito sono stati previsti per il quinquennio 1966-70 i seguenti tassi annui d'incremento del reddito nazionale: Italia 5 per cento; Francia 4,8 per cento; Paesi Bassi 4,6 per cento; Belgio 4,1 per cento; Germania 4 per cento; intera Comunità 4,6 per cento.

I tassi constatati nel 1966 sono: Italia 5,5 per cento; Francia 5,5 per cento; Paesi Bassi 4,5 per cento; Belgio 3 per cento; Germania 3 per cento.

Affinchè il tasso annuo di incremento del prodotto nazionale, del 4,6 per cento, sia conseguito, i consumi privati non dovranno aumentare più del 4,1 per cento all'anno il che, considerato l'aumento della popolazione, si traduce nel saggio medio del 3,3 per cento per abitante.

Gli investimenti privati dovrebbero viceversa incrementarsi del 5,1 per cento e quelli pubblici dell'8,9 per cento.

Le percentuali anzidette vanno intese nel senso che il rapporto d'incremento dei consumi e degli investimenti sia da 1 a 2.

NATURA E LIMITI DELLA POLITICA DEI REDDITI

Occorre fare alcune precisazioni essenziali sulla politica dei redditi.

Tutta la programmazione ha per finalità la massima soddisfazione dei bisogni umani.

Ne derivano due espressioni concrete: quella della piena occupazione e quella della più alta e umana valorizzazione di tutte le qualità della persona.

Ciò si consegue:

1) fornendo per gli usi e gli impieghi di tutti la più ampia dotazione di beni e servizi per la vita civile: scuola, abitazione, sicurezza sociale e sanità, ricerca scientifica, istruzione professionale, trasporti e comunicazioni, sport e ricreazione, difesa del suolo;

2) garantendo la disponibilità di un reddito il più possibile elevato a tutti.

Nel finalismo riassuntivo di ogni azione politica, economica e sociale la politica dei redditi dovrebbe rappresentare quindi lo obiettivo fondamentale della politica di programmazione, in quanto è evidente che un più elevato volume di redditi di pertinenza privata e pubblica, delle famiglie e delle imprese costituisce l'elemento primario per un più dilatato uso del benessere inteso come possibilità di disporre e godere dei beni interni ed esterni. Tuttavia, nell'accezione e nel significato ormai d'uso comune, la politica dei redditi viene intesa in senso limitato.

Non c'è dubbio che esista una concatenazione logica tra il processo distributivo e quello formativo dei redditi, una inscindibilità essenziale e funzionale tra i due fenomeni, ferma rimanendo l'influenza delle libere scelte e delle autonome determinazioni.

Il problema allora è di realizzare un insieme di circuiti equilibrati ed espansivi che definiscano l'unitarietà della funzione. Il ruolo aspirante, la spinta propulsiva del consumo deve avere il suo riscontro nell'attività

degli investimenti idonei ed adeguatamente dimensionati.

Affinchè ciò si verifichi, occorre individuare i flussi di risparmio che alimentano gli investimenti in relazione ai flussi di consumo corrispondenti, gli uni e gli altri legati intimamente ai flussi di reddito in modo da realizzarne un sistema propulsivo equilibrato, armonizzando la fase distributiva con il momento prossimo o differito in cui il reddito viene utilizzato ossia col momento del consumo e con quello dell'investimento tramite l'interposizione più o meno rapida del risparmio.

Tenendo presente questa dinamica funzionale si può configurare la politica dei redditi secondo una linea o un insieme di linee ottimali di distribuzione, concependo profitto e salario come parametri legati al processo formativo del reddito.

In altri termini profitti e salari più che dar luogo a una sommatoria costante in un determinato momento debbono avere possibilità di sviluppo espansivo attraverso le loro connessioni col reddito considerato esso pure nel suo sviluppo espansivo.

Si deve pure considerare, ai fini dell'indirizzo tendenziale dell'azione da svolgere, che ragioni di equità portano ad escludere l'ambivalenza di posizione tra quelli che possono disporre di redditi elevati e quelli il cui reddito sia limitato, scarso, insufficiente per i bisogni normali della vita.

Il problema si presenta come problema di compatibilità, di tempi e di ritmi. Le compatibilità vanno evidentemente riferite alle possibilità concrete di alimentare armonicamente i flussi di reddito con quelli di risparmio e di investimenti; i tempi e i ritmi ne debbono precisare gli incrementi temporali in ordine a tale armonizzazione.

La politica dei redditi sanamente intesa non può essere che uno strumento aggiuntivo e non sostitutivo di tutte le politiche rivolte ad ottenere l'equilibrio nell'espansione.

Essa presuppone innanzitutto la determinazione quantitativa dell'aumento globale dei redditi (salari, stipendi, profitti, rendite) compatibile con la stabilità dei prezzi.

Operazione conseguente e necessaria è la fissazione dei criteri per la distribuzione di

tali aumenti tra le varie categorie. Infine, è necessario che ci sia la possibilità di far accettare agli interessati le quote di redditi ad essi attribuite.

È logico innanzitutto che occorra realizzare un costante equilibrio tra la domanda globale — complesso dei redditi disponibili (salari, stipendi, profitti, interessi, rendite) — e della domanda estera, con l'offerta globale — produzione di beni e servizi più l'importazione. (La domanda globale viene espressa evidentemente in termini monetari e si riferisce a consumi e investimenti).

Quando ciò si verifica vi è una costanza nella stabilità monetaria; il valore della moneta o suo potere d'acquisto viene rapportato al livello dei prezzi.

Richiamiamo intanto alcune nozioni sulla produttività (vedi De Meo: « Produttività e distribuzione del reddito in Italia ecc. »). Viene riconosciuto e ammesso dagli economisti e dagli studiosi che da « un quarto alla metà dell'incremento complessivo della produzione raggiunto nel periodo post-bellico è stato determinato dall'aumento della produttività ».

Questa va distinta in « produttività del lavoro » intesa come rapporto tra il valore globale dei beni e servizi prodotti nell'unità di tempo e il volume del lavoro impiegato per produrli e in « produttività del capitale » costituita dal rapporto fra il valore complessivo dei beni e dei servizi prodotti ed il capitale impiegato per produrli.

I due rapporti anzidetti forniscono misure parziali e generiche della produttività in quanto, mentre « considerano disgiuntamente i due principali fattori da cui la produzione dipende, si basano d'altra parte sull'intero valore della produzione ».

L'aumento del prodotto per unità di lavoro deriva in parte dall'aumento di capitale impiegato e in parte prevalente dal « progresso tecnico » che non si identifica soltanto nell'introduzione di macchine più efficienti, nell'impiego di nuovi ritrovati o processi di lavorazione, ma anche nei miglioramenti dell'organizzazione aziendale, nella redistribuzione delle risorse produttive da settori aventi bassa produttività a quelli con produttività più elevate, eccetera.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si passa così al concetto globale di produttività che fa riferimento al lavoro e al capitale considerati contemporaneamente.

Così si può avere una produttività globale maggiore di quelle parziali significando ciò « che il progresso tecnico ha permesso di utilizzare in modo più efficiente ogni unità di lavoro e ogni unità di capitale nel processo produttivo ».

Prodotto per unità di lavoro e per unità di capitale per settore di attività economica

(Valori 1954 = migliaia di lire)

PRODOTTO PER UNITÀ DI LAVORO				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Complesso
1951 . . .	274	531	525	409
1959 . . .	435	812	575	613
1963 . . .	568	1.054	764	832

PRODOTTO PER UNITÀ DI CAPITALE				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Complesso
1951 . . .	0,186	0,409	0,369	0,291
1959 . . .	0,217	0,653	0,354	0,379
1963 . . .	0,202	0,817	0,351	0,421

Tassi medi annui composti di variazione della produttività globale per settore di attività economica nel periodo 1951-63

Agricoltura	4,20
Industria	6,07
Servizi	2,72
Settori non agricoli (industria e servizi)	4,73
Complesso	5,48

La produttività del lavoro è stata di 409,000 nel 1951 e 832 nel 1963 (in lire del '54) ed è cresciuta al tasso medio del 6,10 per cento (dal 1962 al 1963 è cresciuta al tasso del 9 per cento) con l'aumento complessivo del 75,1 per cento.

Divisi per settori i tassi sono stati i seguenti:

Agricoltura	6,26
Industria	5,88
Servizi	3,17
Complesso	6,10

La produttività del capitale è stata di 0,291 nel 1951 e 0,421 nel 1963 (in lire del 1954) ed è cresciuta al tasso medio del 3,2 per cento.

La produttività globale — rapporto fra l'intero valore della produzione ottenuta in un dato periodo e il valore dei fattori impiegati (lavoro e capitale) — è aumentata in Italia dal 1951 al 1963 al tasso medio del 5,5 per cento all'anno.

Tutti i sistemi economici del mondo occidentale hanno presentato una continua ascesa del livello generale dei prezzi.

L'aumento è stato di entità limitata (inflazione strisciante) ma continuo.

Probabilmente ciò è dovuto al livello sostenuto della domanda che caratterizza le economie moderne e alla sua intrinseca natura prioritaria.

Non va dimenticato l'apparato distributivo che tanto contribuisce sulla variazione del livello dei prezzi al dettaglio, variazione che spesso è consistita in una lievitazione di essi, anche in periodi di stabilità e addirittura di diminuzione dei prezzi all'ingrosso.

Si può presumere che la politica dei redditi sia stata introdotta a seguito degli eventi congiunturali degli ultimi anni che hanno offerto il quadro sintomatologico di una spirale inflazionistica in atto e di fenomeni recessivi. A tal proposito occorre riferire che vi è tutta una letteratura interpretativa dei fenomeni anzidetti senza uniformità di valutazione e di giudizi, e convergenza assoluta sulla individuazione delle politiche da attuare. Ai sostenitori della tesi della inflazione dei costi dovuta agli aumenti rapidi dei salari e al trasferimento sui prezzi degli aumenti stessi; a quelli viceversa che fanno risalire all'inflazione della domanda l'origine della spirale inflazionistica e a quelli infine che ammettono l'influenza delle due cause con azione cumulativa, si oppongono i sostenitori della tesi secondo la quale il processo inflazionistico risale al meccanismo stesso dell'economia di mercato che causa cicli ricorrenti di tensioni e depressioni e, con speciale riferimento agli ultimi anni, all'arretratezza dell'agricoltura non in grado di soddisfare le accresciute esigenze alimentari del Paese, alla scarsa adattabilità dell'apparato industriale nei confronti dell'accre-

sciuta domanda, alla vischiosità del sistema distributivo, al peso della rendita sul suolo edificabile.

Sembra tuttavia non esservi dubbio che l'accresciuta rapida domanda dei beni di consumo dovuta ai rapidi aumenti salariali non ha trovato il sistema pronto ad adeguarsi con corrispondente offerta su nuove linee di equilibrio e quindi sia stata causa almeno sensibilmente aggiuntiva, se non autonoma, dei richiamati fenomeni perturbanti di natura inflazionistica.

La spiegazione fornita da alcuni autori (v. De Meo op. cit.) è qui brevemente riassunta.

Ogni rapido sviluppo economico si accompagna generalmente ad una forte espansione del settore dei servizi, il quale è caratterizzato da più limitate possibilità di aumento della produttività. Ciò è avvenuto nel periodo 1951-1963.

L'aumento dell'importanza relativa del settore servizi si è accompagnato ad un innalzamento del livello generale dei prezzi.

Tutto ciò è verificabile ove si consideri quanto avviene nei due gruppi secondo i quali si possono classificare le imprese.

Quelle che producono beni — le aziende agricole e specie le aziende industriali — riescono in breve tempo a produrre di più a costi unitari minori e, pertanto, sotto la spinta delle richieste dei lavoratori, concedono taluni aumenti salariali ma lasciano immutato il livello dei prezzi. In tal modo dette imprese conciliano i propri interessi con quelli dei dipendenti ma non fanno avvantaggiare tutti i consumatori degli aumenti di produttività.

Vi sono poi le imprese che accrescono in misura scarsa la loro produttività e sono soprattutto quelle che producono servizi.

Pur rimanendo immutati i prezzi, si producono egualmente effetti inflazionistici dai concessi aumenti salariali. Infatti, la produzione addizionale delle imprese del primo gruppo potrà solo in parte essere assorbita dal maggior potere d'acquisto a disposizione dei lavoratori delle imprese stesse.

La restante parte della produzione addizionale dovrebbe essere assorbita dai lavo-

ratori delle altre imprese i quali però, essendo rimasto inalterato sia il livello delle loro retribuzioni sia il livello dei prezzi, non saranno in grado di acquistarla.

Quindi una parte del maggior potere di acquisto dei lavoratori delle imprese del primo gruppo si rivolgerà verso i beni prodotti dalle altre imprese le quali si troveranno perciò di fronte ad un aumento della domanda e a una tendenza della loro mano di opera a trasferirsi alle imprese del primo gruppo essendo presupposta una situazione di pieno impiego o quasi. Per superare queste difficoltà tali imprese saranno costrette, anche per ragioni di equità, a concedere aumenti salariali che vanno al di là degli aumenti di produttività conseguiti e ciò necessariamente determinerà aumenti nei prezzi dei beni prodotti dalle stesse imprese statiche.

Sicché i lavoratori di queste imprese, in virtù degli aumenti salariali ricevuti potranno acquistare quella parte della produzione addizionale delle imprese avanzate sotto il profilo produttivistico che non può venire assorbita da queste ultime imprese. Si mette così in moto un processo inflazionistico.

Nel caso che gli aumenti salariali, anziché venir commisurati agli aumenti di produttività delle singole imprese vengano proporzionati all'aumento medio della produttività dell'intero sistema economico, viene determinata egualmente una pressione inflazionistica, perchè gli aumenti salariali concessi dalle imprese che hanno un aumento di produttività inferiore alla media, eccederebbero la loro produttività e vi sarebbe un trasferimento nei prezzi dei maggiori oneri.

Si può concludere che ogni rapido sviluppo economico è accompagnato da un cambiamento di struttura della domanda, che si manifesta soprattutto con una forte espansione del settore dei servizi e, evidentemente, tali tensioni inflazionistiche potranno avere intensità limitata o estesa.

In una situazione di sviluppo fisiologico si deve necessariamente ipotizzare un'equilibrio tra costi e ricavi per quanto attiene alle imprese, un incremento degli investimenti come strumento per l'incremento dell'occupazione e un ritmo crescente di redditi da

lavoro, specie da lavoro dipendente come obiettivo essenziale.

Vanno tenuti presenti tuttavia alcuni comportamenti che si accentuano in prossimità del pieno impiego. (V. Silos Labini - Produttività, eccetera).

Vi è una domanda potenziale e una domanda effettiva.

L'imprenditore costruisce i suoi impianti in anticipo rispetto alla domanda effettiva facendo assegnamento su quella potenziale e così inizia la sua attività non utilizzando appieno la capacità produttiva. Le medie e piccole imprese cercheranno di utilizzare tutta la capacità produttiva, purchè i ricavi siano tali da assicurare un profitto minimo in quanto il loro sviluppo dipende dall'auto-finanziamento e dalle possibilità di avere prestiti non sempre facilmente realizzabili.

Tuttavia, se la domanda flette, il grado di capacità utilizzata diminuisce e viene ridotto il lavoro, gli investimenti ristagnano.

Le imprese maggiori possono influire direttamente sui prezzi e regolano la loro produzione in base allo sviluppo della domanda che cercano tuttavia di mantenere alta. Il loro profitto può crescere in relazione alla produttività del lavoro e, pertanto, gli imprenditori cercano di aumentarla attraverso i miglioramenti tecnici organizzativi e le innovazioni.

Col crescere della domanda cresce l'occupazione ma se si è vicini al pieno impiego, sotto la spinta delle richieste dei lavoratori concedono aumenti salariali, specie di fatto, e trasferiscono nei prezzi tutto o parte dell'aumento dei costi anche per ragioni concorrenziali. Si apre la spirale inflazionistica. A determinare gli investimenti stanno il grado di capacità inutilizzata e il saggio del profitto.

Le variazioni del grado di capacità inutilizzata possono essere attribuite alle variazioni della domanda complessiva.

I maggiori consumi determinati dall'aumento dei salari, fanno aumentare la domanda e tendono a far ridurre il grado di capacità inutilizzata e quindi stimolano gli investimenti atti ad ampliare la capacità produttiva.

Riassuntivamente vi è la necessità di assicurare un equilibrio nei prezzi, ponendo nella giusta considerazione, nella linea di uno sviluppo sostenuto, le aspirazioni a miglioramenti retributivi e rispettando le esigenze della formazione del risparmio e della sua utilizzazione in investimenti.

Da quest'insieme di posizioni scaturisce a scelta operata dal programma di correlare gli aumenti salariali e di profitto agli incrementi della produttività. E ciò perchè l'esperienza fatta in molti paesi del mondo occidentale, sembra ormai aver dimostrato che l'utilizzazione degli strumenti classici dati dalla politica monetaria e dalla politica fiscale per la eliminazione della *inflationary gap*, costituisce uno strumento inadeguato e primitivo di stabilizzazione: esso tende a comprimere la domanda globale, rendendo più difficile e costoso l'ottenimento dei mezzi per nuovi investimenti e riducendo i redditi con inasprimenti fiscali senza tener conto che l'economia moderna opera attorno alla piena occupazione in presenza di gruppi organizzati.

A questo proposito va peraltro osservato che alcuni studiosi (tra essi Samuelson, Balogh, Streeten, Smithies), che i classici strumenti impiegati per garantire o ripristinare l'astabilità monetaria, quelli fiscali e quelli creativi, non hanno dato in passato i risultati sperati perchè si sono impiegati in un solo senso, verso una stessa direzione e per il fatto che i governi hanno sempre tra gli obiettivi di azione la piena occupazione.

Un aspetto importante della politica dei redditi è costituito dalla fisionomia configurativa del sindacato e dalle necessità di una sua funzione autonoma in relazione alla sua stessa essenza.

La dinamica sindacale deve essere conservata, la sua autonomia funzionale assicurata. Una sua visione autonoma dello sviluppo, della evoluzione e del peso dei fattori produttivi nel processo economico, se è necessaria, è anche opportuna e proficua.

L'atto della partecipazione alle determinazioni finali esprimendosi con una serie di accettate linee mediane, di natura soprattutto pratica, non comprime o mortifica la sua es-

senza ma la suppone e la traduce in fattiva operosità.

Si tratta di incontri non istituzionalizzati, ma liberamente espressi in uno spirito non di contrapposizione rigida ma di ricerca dei punti di convergenza spostabili nel tempo per un migliore e più stabile equilibrio generale.

Il legame dell'incremento dei salari con l'incremento della produttività deve essere considerato nel quadro di una valutazione di ogni altro elemento.

Può verificarsi un aumento dei salari più rapido della produttività senza ripercussione sul livello dei costi e dei profitti quando l'aumento salariale sia concomitante con una flessione dei prezzi delle materie prime importate.

Per contrapposto, nel caso di un aumento dei salari meno rapido della produttività può non aversi un effetto deprimente sulla domanda, e quindi degli investimenti, se la domanda estera cresce con un ritmo di aumento più rapido.

Riassuntivamente: una politica dei redditi correlata agli incrementi della produttività deve intendersi innanzitutto come strumento aggiuntivo nell'ambito di tutta la politica programmata in cui tutti i meccanismi siano armonicamente e funzionalmente operanti e deve riguardare tutti i fattori della produzione. In un clima di parsimonia generale e in vista di un ritmo espansivo generale le variazioni salariali devono potersi rapidamente evolvere, senza sfasamenti temporali dovuti ai tempi tecnici necessari per la determinazione dei parametri relativi ai saggi di incremento della produttività media del sistema.

Quote di aumento del prodotto debbono potersi trasferire sui prezzi allo scopo di non alterarne l'equilibrio generale, di incidere sul contenimento dei costi e di tener conto dei settori in cui il saggio d'incremento della produttività sia inferiore alla media.

All'azione sui prezzi si deve unire quella del credito selettivo e quella della politica fiscale che tenga conto della finalità produttiva ed espansiva del reddito e dell'occupazione e che, per conseguenza, incida sull'accumulazione non reinvestita e si traduca quindi in accumulazione pubblica. La poli-

tica dei redditi va inoltre legata intimamente a quella per l'attuazione effettiva del risparmio contrattuale mediante quote autonome, a dare inizio dai settori nei quali il saggio di aumento della produttività è superiore alla media del sistema.

Infine, è da ritenere che il legame salario-produttività sia limitato all'arco temporale del quinquennio anche allo scopo di controllarne l'efficacia attraverso l'esperienza.

LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

L'economia italiana, con particolare riferimento al settore industriale, mentre procede a dargli un suo assetto interno, riceve tutta una serie di influssi e condizionamenti derivanti dalla sua inserzione intima nei più vasti spazi europei e mondiali.

La definitiva libera circolazione delle merci (1968) e della mano d'opera nell'ambito della Comunità Economica Europea; la presumibile anche se progressiva adesione dei Paesi dell'area E.F.T.A. alla C.E.E., con particolare riguardo all'avviato ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, la prevista prossima conclusione del Kennedy Round e la probabile evoluzione dei rapporti economici-politici tra i Paesi europei e gli Stati Uniti in vista della scadenza del Trattato della NATO (1969); l'avvio e la regolamentazione di rapporti economici fra l'area CEE e l'area dell'Europa orientale; la necessità di interventi sempre più definiti ed estesi in senso non assistenziale o neocolonialista, ma in termini economico-sociali costituiscono gli elementi del contesto dei fatti internazionali svolgentisi in connessione dell'esperienza in atto della politica programmata.

Le scelte presenti del programma devono poter tener conto dell'adeguamento necessario alla realtà evolutiva esterna e il programma se ne preoccupa quando afferma essere « molto probabile che l'economia italiana debba fronteggiare una forte pressione competitiva in seguito all'accelerazione che l'ampliamento dei mercati internazionali imprimerà al progresso tecnologico e organizzativo ».

Poichè dal 1° luglio 1968 si dovrà affrontare la situazione completa di mercato aperto dovuto al sistema economico europeo unitario, la probabilità si trasforma in certezza immediata che imporrà una più dilatata visione al problema di conservare e mantenere una capacità autonoma d'intervento nella competizione internazionale.

La dimensione europea della competitività internazionale si allarga e s'inquadra nell'orizzonte di una più vasta dimensione mondiale e pone ai paesi europei problemi che si configurano attraverso il potenziale extraeuropeo sia finanziario che del cosiddetto « technological gap ».

A tale proposito riportiamo brevemente alcuni dati molto significativi. Le spese per la ricerca scientifica al cambio ufficiale per il periodo 1962-1963 sono ammontate ad oltre 17,5 per cento miliardi dollari.

Le spese effettuate per lo scopo dai Paesi della CEE sono ammontate a 3,2 miliardi di dollari pari al 18,5 per cento della spesa statunitense. Quella complessiva dei Paesi della CEE e del Regno Unito pari a oltre 5 miliardi di dollari, pari al 28,6 per cento della spesa degli Stati Uniti.

Tenendo conto che esistono notevoli differenze fra Paese e Paese nel costo dei fattori impiegati per le ricerche (stipendi, salari, costo delle attrezzature e apparecchi scientifici), a parità di ricerca effettuata alcuni paesi sostengono una spesa maggiore o minore.

Negli Stati Uniti la ricerca scientifica sarebbe più costosa che nei Paesi dell'Europa occidentale. Riferendoci alle sole spese per la ricerca scientifica per scopi civili e considerando i rapporti in termini di qualità di ricerche, le spese sostenute dai paesi della CEE sono il 78,9 per cento della spesa statunitense per il periodo 1962-63.

Nel nostro Paese, come si è visto, per la ricerca scientifica e tecnologica il programma prevede che nel quinquennio la spesa complessiva, esclusa la quota di stanziamenti per l'Università, sarà di 1.320 miliardi, pari allo 0,7 per cento del reddito nazionale.

L'estensore del parere, che è stato ampio e approfondito, della Commissione esteri, senatore Battino Vittorelli, afferma che molto

spesso ci si è soffermati, quasi ci si trovasse davanti a un mistero arcano e impenetrabile, sulla differenza di produttività esistente non soltanto fra l'industria italiana e le altre industrie del mondo occidentale e dell'Unione Sovietica, ma fra l'industria europea nel suo complesso e l'industria americana, senza cercare d'identificare le cause prime di questa differenza di produttività, che non deriva dalla incapacità della mano d'opera dei Paesi la cui produttività è meno avanzata di altri né dalla mancanza di spirito imprenditoriale della classe dirigente economica, bensì da altre cause che si vanno identificando oggi sempre più chiaramente nel divario scientifico e tecnologico.

Siccome, in materia economica, ogni cosa ha un costo, ci si è accorti che lo sviluppo scientifico e tecnologico ha un costo esattamente come l'impianto di un'azienda; e che è un costo sociale, il quale va affrontato preventivamente, forse non a sole spese della classe imprenditoriale, ma a spese della collettività. L'osservazione va condivisa.

Occorre anche precisare e chiarire taluni concetti relativi al complesso dei problemi enunciati: secondo dati elaborati dal National Institute of Economic and Social Research di Londra, risulta che il saggio di incremento annesso della produttività nel settore delle industrie manifatturiere è stata, per il periodo 1954-65, la seguente:

Stati Uniti	3,25%
Repubblica Federale Tedesca	5,50%
Francia	5,25%
Italia	5,30%

Vi è una produttività del sistema nel suo complesso, una produttività di settore produttivo, una produttività aziendale nell'ambito dello stesso settore.

Così la competitività può essere riferita al complesso, ma è essenzialmente un fatto specifico di prodotto.

L'emigrazione

Il fenomeno migratorio è analizzato minutamente dal senatore Battino Vittorelli sotto il profilo umano ed economico.

Vi è una massa monetaria utilizzabile ai fini dello sviluppo economico costituito in gran parte dalle rimesse dei nostri emigrati prevista in 850 miliardi nel quinquennio e una contropartita derivante dall'abbandono della terra natia che si priva di una immensa ricchezza. Occorre almeno compensare i sacrifici materiali e morali degli emigrati fornendo loro innanzitutto una preparazione professionale, culturale e linguistica adeguata, curando la preparazione prescolastica dei figli e quella scolastica propriamente detta ai fini della conoscenza della lingua e della cultura italiana necessaria per gli eventuali rientri in Patria degli emigrati. Altri indispensabili aiuti riguardano il campo dell'assistenza e, nel caso che l'emigrante torni in Patria, i benefici della casa attraverso la Gescal e dell'occupazione.

Assistenza ai Paesi in via di sviluppo

Questo problema ha ormai sensibilizzato l'opinione pubblica e i dirigenti di tutte le nazioni per il suo contenuto profondamente umano.

L'intervento da parte dei paesi ad economia avanzata è un imperativo categorico e si esprime in termini di solidarietà generale. Le prospettive da raggiungere hanno in questa sede e per ora importanza relativa: redditività prossima o differita costituiscono i termini di un dilemma ancora non risolto. L'importante è di predisporre sistematicamente una quota delle nostre risorse per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo, quota che secondo una valutazione accertata dalla generalità si dovrebbe avvicinare all'1 per cento del reddito nazionale.

Il programma prevede un impegno globale per il quinquennio di 1.000 miliardi, cifra evidentemente lontana da quella ipotizzata.

L'estensore del parere sottolinea l'esiguità della somma. Scrive che ritiene il problema meritevole di un approfondimento in sede legislativa e di governo per poter definire i termini di una doverosa e indifferibile politica.

IL PROGRESSO TECNOLOGICO

Il progresso tecnico o tecnologico utilizza i seguenti fattori:

spostamento dei fattori produttivi da settori aventi bassa produttività a quelli con produttività più elevata;

spostamenti territoriali delle risorse dalle regioni arretrate a quelle ove il rendimento dei fattori è spesso più alto;

il miglioramento qualitativo delle risorse, soprattutto del fattore lavoro (preparazione tecnica, addestramento degli occupati, eccetera);

i cosiddetti « rendimenti crescenti » dovuti all'accentuazione della divisione del lavoro;

il progresso tecnico propriamente detto dato dal flusso di nuove invenzioni, da nuovi processi di lavorazione, da processi d'automazione e meccanizzazione spinte;

le economie di scala, caratterizzate dalle dimensioni aziendali le quali hanno spesso grande incidenza sulla produttività.

Il nostro sistema produttivo deve conciliare le esigenze dell'efficienza, e quindi della produttività, con quelle dell'occupazione e deve poter avere un alto grado competitivo.

Va dato pertanto ingresso pieno al progresso tecnologico, come va considerata la esigenza della concentrazione tecnica degli impianti. Evidentemente quest'insieme di necessità vanno sottoposte a criteri selettivi.

Il programma deve compiere rapidamente l'operazione di disaggregazione e di selezione delle attività industriali.

In questo quadro vanno collocate le scelte selettive e graduate.

Alcuni settori sono sottoposti solo a domanda di natura particolare, come quello missilistico e termonucleare che riguardano solo il settore militare.

Altri settori ricevono grande influenza da una situazione di mercato che per il nostro sistema è insufficiente, come l'elettronica pesante, l'energia nucleare, l'aeronautica da trasporto.

Sono questi i settori — enunciati a titolo esemplificativo — che hanno necessità di essere considerati nel quadro di una collaborazione internazionale o soltanto europea.

In altri settori sarà certamente possibile spingere l'intensità del capitale con le nostre risorse, a condizione che sia fatto in misura circoscritta.

Infine, vi sono i settori nei quali sarà possibile elevare la produttività conciliando appieno tale esigenza con quella dell'occupazione.

ATTIVITA' PRIVATA E ATTIVITA' PUBBLICA

Uno dei temi più trattati in sede diversa, con motivazioni, derivazioni e prospettive spesso divergenti solo in senso tendenziale è quello del ruolo dell'attività pubblica e di quella dello Stato e, in genere della pubblica amministrazione in una politica programmata.

Le linee che possono guidare per un sano orientamento sono quelle che possono farsi scaturire da un concreto realismo evitando gli eccessi di astrazioni concettuali. I tre aggregati fondamentali del sistema economico — pubblica Amministrazione, imprese e famiglie — debbono orientare e inquadrare la loro attività verso il raggiungimento degli obiettivi del piano considerato come quadro di riferimento.

Nei confronti dell'azione pubblica è stata detta nel recentissimo passato un'alta ed autorevole parola (Paolo VI - Enciclica « *Popolorum progressio* ») quando è stato affermato: « I programmi sono necessari per incoraggiare, stimolare, coordinare, supplire e integrare l'azione degli individui e dei corpi intermedi e che spetta ai pubblici poteri di scegliere, o anche di imporre, gli obiettivi da perseguire, i traguardi da raggiungere, i mezzi onde pervenirvi; tocca ad essi stimolare tutte le forze organizzate in questa azione comune ».

L'azione dello Stato si esplica attraverso la sua articolata amministrazione e la gestione del bilancio.

Occorre quindi considerare la strutturazione e l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato ed i contenuti operativi di essa.

In altro capitolo si fa riferimento alla riorganizzazione strutturale della pubblica Amministrazione con particolare riferimento a quella dello Stato.

Quanto ai contenuti che esprimono gli strumenti operativi dello Stato, per una politica di piano sono ancora necessari quelli ormai consolidati dalla prassi storica ed acquisita dalla generalità degli Stati, ma ad essi vanno aggiunti altri che esprimono una globalità di strumentazione.

Il primo strumento di attuazione del programma è costituito dalla spesa pubblica e in senso più vasto dal bilancio dello Stato:

- 1) per le sue dimensioni;
- 2) per la sua strutturazione;
- 3) in relazione alla sua produttività.

Nel processo generale dell'attività economica lo Stato di inserisce innanzitutto col prelievo fiscale e con l'acquisizione di mezzi finanziari dal mercato finanziario procurandosi i mezzi necessari per la sua azione. La natura, l'entità, i modi del prelievo, i soggetti percossi esplicano un'azione sostanziale di dirottamento, di disponibilità finanziarie e di incentivo o di freno delle attività private, di primissimo ordine.

L'azione pubblica si estrinseca con la domanda di beni e servizi offerti sia dai fattori produttivi che dalle imprese.

Infine l'azione pubblica presenta un'offerta di beni e servizi finali e strumentali che nella generalità dei casi presenta un'utilità indivisibile e di base e una utilità differita come nel caso della creazione di infrastrutture.

Il bilancio dello Stato, quale elemento preminente del bilancio della pubblica Amministrazione deve innanzitutto realizzare un coordinamento tra il prelievo e la spesa intesi nei suoi termini complessivi e degli aggregati ai fini di una politica di sviluppo.

La pubblica Amministrazione deve pure presentare una propensione marginale al risparmio e agli investimenti non inferiore a quella del settore privato.

Il sistema tributario deve essere preordinato e attuato in senso produttivistico, in modo cioè da essere legato intimamente alla produzione e incoraggiarla e insieme ad una adeguata politica di qualificazione della spesa deve agire sulla ripartizione del reddito nazionale tra consumi e risparmio con la manovra degli investimenti, realizzando una linea ottimale di ripartizione tra investimenti privati e quelli pubblici.

Così l'azione dello Stato continuerà ad esplicarsi:

1) per la produzione di servizi pubblici generali; la difesa delle persone e degli averi; l'amministrazione della giustizia; la difesa del territorio; l'istruzione nei suoi vari organi e gradi;

2) per la produzione di servizi pubblici speciali, ossia divisibili in unità di vendita, quali quelli relativi ai trasporti di persone e di cose, le telecomunicazioni postali, telefoniche e grafiche;

3) per l'attuazione di opere pubbliche di interesse generale che servono anche a modificare la struttura del territorio e a creare l'ambiente idoneo per gli investimenti.

A tali linee di azione si aggiungeranno quelle:

4) per la produzione di beni e servizi, ossia con l'intervento diretto nel processo produttivo;

5) con le spese su conto capitale, attraverso i trasferimenti atti a realizzare un sostegno all'attività privata.

L'orientamento generale del credito nel suo volume, nel volume dei flussi particolari, nei tempi e nei ritmi, la politica monetaria e finanziaria, la politica dei prezzi, quella degli incentivi, dei prezzi e dei redditi sono altrettanti settori che s'inquadrano nel vasto disegno di un'azione unitaria e coordinata con modi, tempi e ritmi opportunamente dosati.

EQUILIBRIO GLOBALE EQUILIBRIO DEI COMPARTI E CONDIZIONAMENTI RECIPROCI

Il finalismo — aumento del reddito *pro capite* con una soddisfacente dotazione di servizi civili e il superamento degli squilibri — postula la realizzazione di una serie di equilibri dinamici volti in tale prospettiva nella serie dei processi economici.

Gli equilibri suppongono gli squilibri, i quali però devono poter assumere la forma e le dimensioni di quelle differenze di potenziale che alimentano e danno origine alle forze determinanti il movimento di sviluppo.

All'equilibrio globale del sistema, espresso in termini di domanda globale ed offerta globale, debbono corrispondere altrettanti equilibri e mutuo condizionamento nei singoli comparti dei singoli obiettivi.

Da ciò scaturiscono le espressioni quantitative di dosaggi e limitazioni del campo di variabilità tra varie grandezze, e ciò non allo scopo di formulare uno schema di conti aritmeticamente perfetto ma per esigenza di coerenza e compatibilità.

Così la piena occupazione deve essere compatibile con l'aumento della produttività e del progresso tecnologico; l'incremento dei consumi con quello degli investimenti; la pressione fiscale in armonia col volume di risparmio da conseguire, il sistema dei costi con quello dei ricavi; l'economicità ubicativa con l'opportunità derivante dalle finalità sociali, la distribuzione del reddito con la necessità dell'alimentazione delle fonti del reddito; il risparmio privato con quello pubblico; il risparmio affluente al mercato finanziario e quello affluente al sistema bancario e così via.

CONCLUSIONI

La programmazione definita attraverso la enucleazione delle sue componenti di traguardi, di linee operative, di strumenti di realizzazione, esige l'assunzione di un impegno responsabile da parte di ciascuno e di tutti affinché con i suoi connotati possa

presiedere alla fase evolutiva del nostro sviluppo economico, sociale e civile.

Spetta al Parlamento sancirne definitivamente la validità legislativa, nella precisata fisionomia e graduatoria di imperatività e di seguirne annualmente le vicende ai fini del suo adeguamento alla mutevole realtà fenomenica.

Vi sono gradi e modi diversificati d'impegno, che si possono tuttavia enucleare nei tre grandi confronti operativi.

Le Amministrazioni pubbliche, in quanto soggetti attivi del programma, debbono conformare la loro condotta alle linee fissate dal programma stesso.

Le imprese e gli enti pubblici dotati di autonomia amministrativa debbono avere comportamento decisionale secondo gli obiettivi del programma.

Infine vi è l'opera delle imprese private, che debbono trovare l'ambiente idoneo affinché la valutazione di convenienza delle loro operazioni possa condurre ad orientamenti convergenti con le finalità e gli obiettivi del piano.

L'insieme degli altri centri decisionali, di cui si sostanzia la multiforme realtà nazionale, a cominciare dai lavoratori e dalle famiglie, potranno in tal modo avere consapevole atteggiamento armonizzato con le linee del programma.

La scelta di fondo operata nel proporre il Progetto di programma è quella di un meccanismo aperto agente nell'ambito del Mercato comune europeo con l'obiettivo finalistico di uno sviluppo equilibrato ed equilibrante.

Sviluppo equilibrato per quanto si riferisce all'epoca del raggiunto regime, sviluppo equilibrante per quanto attiene all'attuale situazione, caratterizzata dall'esistenza di profondi e vasti squilibri, riassuntivamente esprimibili in termini di squilibri umano-sociali.

È evidente che bisognerà incidere sulla strutturazione del processo formativo e distributivo del reddito; è altrettanto indispensabile che occorre assicurare la crescita del reddito come condizione essenziale per il raggiungimento di un accettabile equilibrio umano.

Una vasta e diffusa azione selettiva di stimoli, un'altrettanta distribuita e ampia opera di selettivi contenimenti dovranno avere incidenze profonde e qualificanti sulla domanda globale considerata quindi nei suoi aggregati quantitativi parziali e nel complesso, allo scopo di raggiungere i traguardi su indicati.

Viene ipotizzato un tipo di sviluppo nel quale l'azione dello Stato, quella delle imprese e quella delle famiglie sia un'azione armonizzata con mutue reazioni d'impulso e di determinazione.

Prescindendo dalla soluzione teorico-dottrinale dei concetti di valore-lavoro, valore-scambio, evitando d'ipotizzare i nessi consequenziali su tipi limiti di organizzazione statale-sociale, nei quali il rapporto individuo società o individuo massa sia esaltato o compresso, configuriamo un sistema organizzativo armonico, guidato da norme imperative operanti, nel complesso e nei singoli grandi aggregati, proprio dalla politica programmata in cui agiscono forze spontanee, meccanismi autonomi, dispositivi d'impulso, di convogliamenti, di limitazioni a seconda i campi e i settori.

Concretizzando tali concetti fondamentali, lo Stato ha il compito di operare con i suoi strumenti tra cui primeggiano l'azione fiscale, la politica di bilancio, l'azione delle partecipazioni statali e delle pubbliche imprese.

Tale azione è direttrice, trainante, orientatrice, imperativa a seconda le varie linee su cui si esplica.

Le finalità generali indicate dal programma — sviluppo sostenuto ed equilibrato — e gli obiettivi specifici indicati nel quinquennio, forse troveranno unanimità di adesioni e consensi.

Le posizioni differenziate scaturiscono dalle valutazioni che si possono fare in ordine a taluni aspetti specifici o generali del problema posto, aspetti che si scorgono nella formulazione di alcuni interrogativi: Quale meccanismo pone in essere il programma di sviluppo economico per quinquennio 1966-70?

Quali sono le forze propulsive e di movimento del meccanismo stesso? Quali sono

le direttrici generali di movimento del meccanismo? È idoneo il meccanismo, sono idonee e congrue le forze determinanti e azionanti il movimento? Il complesso del programma è una concezione speculativa e astratta ovvero si colloca in una strutturazione di realistica possibilità effettuale?

Le risposte a questi interrogativi sono evidentemente di natura diversificata e l'accentuazione più marcata, anzi quella radicale, si rinviene certamente nella posizione che si colloca a monte di tutto ciò che è stato escogitato col programma.

Questo prende il suo spunto e trae la sua origine dalla constatazione obiettiva di una realtà economico-sociale, nella quale sono riscontrabili situazioni non ammissibili di ingiustizie variamente espresse.

Proporsi di eliminarle è universalmente accettato.

Superarle risalendo alle cause remote e prossime risponde a razionalità ideologica e pratica.

Le antinomie sorgono nella valutazione delle cause stesse. La valutazione delle cause porta alla valutazione del sistema nel suo essere e nella sua essenza, e qui gli atteggiamenti si contrappongono frontalmente con l'affermazione — di parte comunista — che le origini delle varie forme e manifestazioni della crescita sperequata delle società risiede nel sistema stesso.

Il programma vuole invece operare nel sistema con le rettifiche, le integrazioni, gli aggiustamenti e i cambiamenti necessari per diversificare la realtà effettuale del prossimo e del lontano futuro, ritenendo che sono da considerarsi alcune idee-forza più congeniali alla nostra indole senza ipotizzare un cambiamento in radice e totale del sistema.

Vi è un concetto fondamentale e importante su cui ormai vi sono alcune convergenze ed accettazioni.

Si allude a quello dell'accumulazione quale elemento determinante dell'espansione economica.

Il problema è quello di realizzarla con ordinato processo e di finalizzarla verso un obiettivo generale che prescindendo da condizionamenti del tutto particolari. Il tutto

col rispetto delle esigenze primordiali dell'uomo e anche con l'utilizzazione proficua degli stimoli e dei moventi delle umane azioni.

L'opera dello Stato deve essere a presidio e garanzia di queste esigenze fondamentali, la sua organizzazione democratica e la sua dimensione debbono potersi adeguare ed essere proporzionate a queste esigenze e trovare l'alimento vivo del suo operare nell'acquisizione delle istanze provenienti da tutti i nuclei della convivenza con speciale riguardo a quelli più capillari.

La forza lavoro

Posto l'uomo al centro dell'attività economica e sociale, egli è anche il soggetto dell'economia e il punto di convergenza di ogni azione o fatto, di ogni finalismo operativo.

L'organizzazione pubblica, statale, regionale, provinciale, comunale devono considerarsi con la propria dimensione strumentale anche se generalizzata.

La generalizzazione e l'anonimato della pubblica azione, dei pubblici servizi hanno e debbono avere il significato di una esclusione di privilegi e di organizzazione personalisticamente determinata ma atta a procurare beni e servizi per ciascuno e per tutti.

La personalità del singolo è requisito valido per conseguire il diritto dovere di assorbire dall'ambiente, ossia dall'insieme degli altri, ogni linfa, e per versare in esso il contenuto elaborativo del proprio io, la estrinsecazione della propria singolarità quale onda capace di suscitare radiazioni a catena di valore immenso.

Vi è un'accumulazione di personalità dovuta a requisiti, attitudini e cultura trasformante o a capacità di intuizioni geniali e di visioni anticipate di fenomenologie, di leggi e processi di natura fisica, psicologica e sociale.

Vi è un'accumulazione di personalità dovuta alle stratificazioni di esperienze proprie o acquisite nel tempo, alle modificazio-

ni qualitative, intellettive e volitive, a un processo di affinamento maturato attraverso generazioni.

Il tutto porta a differenziazioni, a dislocazioni diversificate, a potenziali multipli e variamente qualificati, a realtà effettuali non univoche e uniformi.

Questa gamma immensa di tonalità deve poter essere convogliata, interpretata e diretta, con rispetto delle singolarità personali.

L'inquadramento del programma entro tale prospettiva fornirà ad esso una illuminazione, una forza d'impulso e una diret-

trice finalistica a vasta portata e un dinamismo equilibrato.

Entro questo quadro di visione integrale, unitaria e coordinata, l'azione, incentrata in una politica di programmazione potrà, così, efficacemente contribuire a rendere vigoroso e ordinato lo sviluppo, affinché l'uomo possa esprimere e sviluppare per sé e per l'umana convivenza il meglio e il massimo della sua personalità.

DE LUCA Angelo, MAGLIANO Terenzio
e TRABUCCHI, relatori

APPENDICE

RELAZIONE SULL'ORDINE DEL GIORNO
DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione finanze e tesoro ha esaminato con molta attenzione l'ordine del giorno, trasmessole dal Consiglio regionale sardo, e da questo approvato il 10 maggio 1966.

Attraverso il documento in parola il Consiglio regionale della Sardegna ha inteso richiamare l'attenzione del Parlamento sulle condizioni generali, economiche e sociali dell'Isola e sulla urgente necessità di superarle mediante la traduzione in realtà operante della legge 11 giugno 1962, n. 588 e del programma di sviluppo economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, da effettuarsi sia con atti amministrativi e provvedimenti legislativi che ne derivano in qualsiasi modo, sia garantendo alla Regione la possibilità

di estendere il proprio ruolo nella presentazione di proposte organiche ai fini della propria rinascita e nella predisposizione di un piano globale straordinario ed aggiuntivo a favore della Sardegna.

Dopo ampia discussione, la Commissione ha accolto lo spirito informatore e il contenuto essenziale dell'ordine del giorno richiamato, che si riporta nella presente relazione, e ha deciso di riferire in merito al Senato.

I relatori aggiungono essere auspicabile che il Senato possa eliminare le preoccupazioni espresse dal Consiglio regionale della Sardegna nel modo più idoneo ad esso consentito.

ORDINE DEL GIORNO CONTU ANSELMO, BRANCA, GHIRRA, DEFRAIA e PUDDU

SULLA ATTUAZIONE INTEGRALE DELLA LEGGE 11 GIUGNO 1962, N. 588

IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA,

nel riaffermare la validità dei motivi di fondo della lotta autonomistica iniziata dal popolo sardo all'indomani della prima guerra mondiale e la comune volontà di fermamente operare perchè il processo di rinascita economica e sociale si espliciti e realizzi in tutta la sua ampiezza;

e nel sollecitare gli organi centrali dello Stato — e, in primo luogo, il Governo per la sua preminente potestà e responsabilità di iniziativa — all'integrale e puntuale rispetto degli obblighi costituzionali e di legge nei riguardi della Sardegna;

premessò:

che la crisi economica e sociale della Sardegna, quale emerge dai dati sulla disoccupazione, sull'emigrazione, sugli investimenti e sul reddito, è andata aggravandosi, con una sempre più marcata accentuazione del divario dei livelli di vita, di lavoro, e di civiltà rispetto alle rimanenti parti del territorio nazionale, specie nel nord;

che l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale ha come obiettivo « la messa in moto in Sardegna di un autonomo processo di sviluppo che consenta all'economia isolana la sua integrazione con il sistema economico nazionale » (relazione del Governo alla legge 11 giugno 1962, n. 588);

che l'articolo 1 della legge 11 giugno 1962, n. 588, indica il miglioramento e la trasformazione delle strutture economiche e sociali, la massima occupazione stabile e incrementi del reddito più rapidi ed equilibrati di quelli che si sarebbero conseguiti in assenza dell'intervento straordinario e della programmazione regionale;

ritenuto

che per il raggiungimento di tali obiettivi occorre:

1) creare nel quinquennio non meno di 130.000 nuovi posti di lavoro extra-agricolo, con la contemporanea stabilizzazione della popolazione attualmente occupata in agricoltura, al fine di avvicinare i livelli di attività e di occupazione della popolazione sarda a quelli nazionali;

2) realizzare un tasso annuo di incremento del reddito non inferiore al 13 per cento per uguagliare, nel quinquennio, la media nazionale ed avvicinarsi, nel decennio, ai livelli di reddito delle regioni settentrionali;

3) trasformare e migliorare le strutture economiche e sociali e riequilibrare l'attuale distribuzione del reddito nell'Isola, eliminando le cause di fondo dell'arretratezza del settore agro-pastorale ed il sottosviluppo industriale mediante:

a) la liquidazione della proprietà fondiaria assenteista;

b) l'adozione di piani zonalì di trasformazione obbligatoria, che investano tutto il territorio agricolo, pastorale e forestale;

c) un più ampio intervento e una più diffusa localizzazione delle imprese industriali a direzione pubblica, considerate come strumento essenziale e condizionante per il promuovimento e la espansione di un moderno processo di sviluppo;

d) la valorizzazione integrale delle risorse locali;

e) il massimo reinvestimento nell'Isola del reddito prodotto;

f) l'attribuzione prevalente degli incrementi di reddito al lavoro, all'agricoltura e alle zone diseredate;

considerato:

che finalità della programmazione nazionale è il « superamento degli squilibri settoriali e sociali » nel Paese, ed in specie « la eliminazione del divario fra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate »;

che pertanto l'impegno dello Stato in favore della Sardegna, come delle altre regioni del Mezzogiorno, deve essere rapidamente adeguato, in termini quantitativi, ai fini che si vogliono raggiungere, e che tutta la politica economica e sociale nazionale deve essere orientata a soddisfare, pienamente e in tempi ragionevolmente brevi, le loro indilazionabili esigenze di sviluppo economico e di progresso sociale;

che l'intervento straordinario in Sardegna, come nel Mezzogiorno, può conseguire i risultati che se ne attendono soltanto se la politica economica adottata a livello nazionale non favorisca tendenze di sviluppi, territoriali, settoriali o sociali contrastanti con quelle che tale intervento straordinario si propone di raggiungere;

che deve essere adottata, conseguentemente, una politica che dia alla Sardegna e alle altre regioni del Mezzogiorno la disponibilità di risorse sufficienti; e debbono essere predisposti provvedimenti legislativi ed amministrativi adeguati ad eliminare od a ridurre drasticamente gli attuali squilibri e ad evitare che l'esodo già verificatosi — quello in atto e quello che si prevede possa continuare a manifestarsi per il richiamo esercitato dalla sicurezza e dalla stabilità dell'occupazione, nonchè dai più alti livelli salariali e dalle migliori condizioni generali di vita delle regioni settentrionali o di altri Paesi — possa compromettere lo stesso processo di rinnovamento della nostra economia;

constatato

che i fondi straordinari previsti dalla legge 11 giugno 1962, n. 588, rappresentano soltanto il 17 per cento circa dei mezzi di investimento necessari alla Sardegna per avviare la rinascita economica e sociale e che, pertanto, lo sviluppo economico dell'Isola dipende ancora in larga misura dallo sviluppo generale del Paese ed, in particolare, dai fini, dai mez-

zi, dai provvedimenti di riforma e dagli strumenti operativi che saranno determinati nel quadro del programma quinquennale di sviluppo economico, attualmente all'esame del Parlamento;

ricordato:

che il Piano regionale sardo deve essere, comunque, considerato autonomo rispetto al Piano nazionale e che, perciò, deve avere come sue caratteristiche la globalità, l'aggiuntività e la straordinarietà e che di tali caratteristiche deve essere tenuto adeguato conto nel Piano nazionale;

che già fin d'ora, indipendentemente dai tempi di approvazione del Piano quinquennale nazionale, le Amministrazioni statali e gli Enti pubblici non devono sfuggire all'obbligo di effettuare i loro interventi nel quadro e nelle direttive del Piano straordinario per la Sardegna;

ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 51 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3,

fa voti al Parlamento:

affinchè sia garantita, nella programmazione nazionale e negli atti di Governo che ne conseguono, l'assoluta priorità dell'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole rispetto a qualsiasi altro obiettivo della politica economica del Paese, nella considerazione che la soluzione del problema del Mezzogiorno, come problema di equilibrio territoriale, settoriale e sociale, non soltanto risponde a profonde e irrinunciabili esigenze di giustizia, ma assicura e consolida l'efficienza dell'intero sistema economico nazionale;

affinchè si adempia alle disposizioni della legge 11 giugno 1962, n. 588, garantendo l'aggiuntività e la straordinarietà dei fondi stanziati, rispettando l'obbligo del coordinamento organico di tutta la spesa pubblica anche trasmettendo la relazione annuale prevista, e realizzando l'intesa con la Regione sarda sulle direttive degli interventi e i programmi di spesa;

affinchè non si eluda in concreto, come è avvenuto in questi anni, l'obbligo imposto dalla legge 11 giugno 1962, n. 588, ai Ministeri

— ed in particolare a quello delle partecipazioni statali — agli Enti pubblici — e segnatamente all'ENEL — di disporre i loro interventi nella logica e secondo le direttive vincolanti del Piano regionale di sviluppo;

e, affinché, conseguentemente, in attuazione ai principi formulati si provveda nell'attività legislativa del Parlamento e nella concreta attività amministrativa del Governo a:

1) operare perchè la quota di spesa pubblica prevista nel Piano nazionale per il Mezzogiorno e le isole venga notevolmente elevata e adeguata in relazione ai fini sopra enunciati così da ovviare anche all'assoluta insufficienza dei mezzi degli Enti locali, i quali, nelle attuali condizioni finanziarie, non possono in alcun modo assicurare alle comunità amministrate i servizi civili essenziali;

2) incentivare l'industrializzazione nel Mezzogiorno, disincentivandola nelle regioni a più alta concentrazione industriale del Nord e localizzando nel Sud tutte le nuove iniziative a capitale pubblico;

3) adottare un sistema di tariffe elettriche differenziate per il Mezzogiorno e la Sardegna, tale da favorire lo sviluppo degli insediamenti industriali e la trasformazione e razionalizzazione delle attività agricole ed artigianali;

4) assicurare un adeguato incremento dei mezzi finanziari a disposizione degli Istituti di credito per il Mezzogiorno, ed in particolare al « Credito industriale sardo », e ad adottare norme, che, fatta salva la validità tecnico-economica delle imprese, rendano più facile e sollecita l'erogazione del credito e meno onerosa la prestazione delle garanzie;

5) attuare, nel rispetto dei tempi indicati dal Piano regionale, le già approvate iniziative promosse da Aziende a partecipazione statale e predisporre il programma di interventi previsto dall'articolo 2 della legge 11 giugno 1962, n. 588, atto a consentire il formarsi di un tessuto di industrie di base e di trasformazione diffuso, che valorizzi le risorse locali, soprattutto la risorsa rappresentata dalle forze di lavoro, e renda possibile il raggiungimento dell'obiettivo della massima occupazione stabile;

6) promuovere la totale perequazione dei livelli salariali tra il Sud ed il Nord, con la eliminazione definitiva delle cosiddette « zone salariali » differenziate;

7) osservare la norma dell'articolo 8 dello Statuto speciale, ripristinando il finanziamento dei « piani particolari di opere pubbliche e di trasformazioni fondiari »;

8) creare un sistema di collegamenti interni ed esterni, tali da consentire l'effettiva integrazione dell'Isola nella struttura economica italiana ed europea;

9) sentire preventivamente la Regione in ordine agli impegni internazionali di politica economica, ed in particolare a quelli che riguardano i regolamenti della Comunità economica europea, per valutarne la compatibilità con gli interessi regionali;

IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA,
infine,

fa voti:

affinchè lo Stato, utilizzando le competenze legislative che gli sono proprie, deliberi i provvedimenti giuridici e di riforma idonei a determinare il superamento del sottosviluppo agricolo, industriale e civile, rimuovendo le cause, indicate nelle premesse, dell'arretratezza e della depressione economica e sociale della Sardegna;

affinchè il progetto di programma nazionale di sviluppo venga adeguato a tali esigenze, garantendo, a un tempo, il diritto della Regione a presentare le proposte organiche ai fini della propria rinascita ed assicurando il ruolo della Regione medesima nella predisposizione ed attuazione di un piano globale, straordinario ed aggiuntivo, quale è quello voluto dalla legge 11 giugno 1962, n. 588, in applicazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3. Cagliari, 6 maggio 1966.

F.to: Anselmo CONTU, BRANCA, GHIRRA, DEFRAIA, PUDDU

Il presente ordine del giorno è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 10 maggio 1966.

IL SEGRETARIO GENERALE

COMUNI E COMITATI CHE HANNO ADERITO AL VOTO
DEL CONSIGLIO REGIONALE SARDO CON PROPRIE DELIBERAZIONI

1) Comune di Oschiri;	39) » » Gonnoscodina;
2) » » Elini;	40) » » Selegas;
3) » » Portoscuso;	41) » » Domaggiore;
4) » » Senis;	42) » » Irgoli;
5) » » Urzulei;	43) » » Pattada;
6) Comitato della zona omogenea n. 1 (Sas- sari);	44) » » Banari;
7) Comune di Orune;	45) » » Tula;
8) » » Florinas;	46) » » Selargius;
9) » » Borutta;	47) » » Nuragus;
10) » » Musei;	48) » » Arbus;
11) » » Mogorella;	49) » » Ulassai;
12) » » Bauladu;	50) » » Neoneli;
13) » » Milis;	51) » » Arzana;
14) » » Bolotana;	52) » » Cossoine;
15) » » Uras;	53) » » Seneghe;
16) » » Villasor;	54) » » Teulada;
17) » » Tinnura;	55) » » Santa Giusta;
18) » » Tadasuni;	56) » » Ales;
19) » » Seui;	57) » » Bitti;
20) » » Silius;	58) » » Bulzi;
21) » » Simaxis;	59) » » Noragugume;
22) » » Orosei;	60) » » Bessude;
23) » » Onifai;	61) » » Berchidda;
24) » » Aritzo;	62) » » Trinità D'Agultu e Vignola;
25) » » Laconi;	63) » » Pau;
26) » » Sorgono;	64) » » Bonnanaro;
27) » » Sini;	65) » » Oristano;
28) » » Genoni;	66) » » Carbonia;
29) » » Isili;	67) » » Monti;
30) Comitato zonale di sviluppo della IV zo- na omogenea con capoluogo nel co- mune di Ozieri ;	68) » » Onani;
31) Comune di Sindia;	69) » » Goni;
32) » » Santadi;	70) » » Anela;
33) » » Tuili;	71) » » Ossi;
34) » » Palau;	72) » » Zerfaliu;
35) » » Barrali;	73) » » Sennariolo;
36) » » Villasalto;	74) » » Bannei;
37) » » Bultei;	75) » » Ballao;
38) » » Perfugas;	76) » » Gi'ba;
	77) » » Siniscola;
	78) » » Ula Tirso;
	79) » » Busachi;

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- | | | | | | | | |
|-----|---|---|----------------------|------|---|---|---------------|
| 80) | » | » | Villanova Truschedu; | 92) | » | » | Suni; |
| 81) | » | » | Iglesias; | 93) | » | » | Buggerru; |
| 82) | » | » | Cabras; | 94) | » | » | Putifigari; |
| 83) | » | » | Tiana; | 95) | » | » | Muravera; |
| 84) | » | » | Ittiri; | 96) | » | » | Ozieri; |
| 85) | » | » | Giave; | 97) | » | » | Samassi; |
| 86) | » | » | Pula; | 98) | » | » | Gadoni; |
| 87) | » | » | Orotelli; | 99) | » | » | Tresnuraghes; |
| 88) | » | » | Barumini; | 100) | » | » | Tissi; |
| 89) | » | » | Monastir; | 101) | Comitato di sviluppo della 1 ^a zona ter-
ritoriale omogenea S. Gavino Monreale; | | |
| 90) | » | » | Villaputzu; | 102) | Municipio di Cagliari. | | |
| 91) | » | » | Flussio; | | | | |

DISEGNO DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È approvato il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici.

Art. 2.

Per il conseguimento delle finalità del programma di cui al precedente articolo, il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti.

Art. 3.

Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle Regioni.