La politica economica a medio termine della CEE e la politica di programmazione nazionale

Milano - 19/21 gennaio 1967

1 - A.Bignardi: L'agricoltura italiana nel quadro della programmazione nazionale e della politica a medio termine della CEE.

2 - C.Boccafogli: L'organizzazione amministrativa delle aziende e la programmazione economica nazionale.

3 - F.Bologna: Edilizia e proprietà immobiliare nel piano di programmazione nazionale e riflessi sulla politica a medio termine della CEE

4 - A.Borletti: I problemi della distribuzione commerciale nel quadro di una politica di piano.

5 - F.Bracco: L'industria farmaceutica italiana e la programmazione europea.

6 - A.Campolongo: Il rischio di errore nei programmi di sviluppo.

7 - G.Caron: La politica di programmazione nazionale di fronte alla integrazione europea.

8 - A.Cavallari: Questo è l'anno del piano.

9 - C.E.P.E.S.: Il "progetto preliminare di programma di sviluppo a medio termine" della Comunità Economica Europea.

10 - G.Colonna di Paliano: "Verso lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità Economica Europea"

11 - R.De Zuani: Il trasporto nella politica di programmazione nazionale

12 - R.Ferrara: La politica dei trasporti in una programmazione nazionale e comunitaria.

13 - G.Ferretto: Adeguamento dei mezzi e delle politiche economiche per la soluzione dei problemi regionali in una visione comunitaria.

14 - R.Garzia: La funzione creditizia per lo sviluppo della Sardegna e la partecipazione degli operatori economici nel quadro della politica della CEE.

15 - T.Giunti: L'industria privata di fronte alla politica economica a medio termine della CEE e alla politica di programmazione nazionale.

16 - L.Jona: I problemi della finanza pubblica e del risparmio in una politica di piano.

17 - G.Orlando: Il commercio e la programmazione.

18 - A.Premoli: Una politica di sviluppo nel settore turistico nel quadro della programmazione nazionale ed in una visione europea.

19 - R.Ruozi: Il finanziamento degli investimenti nel programma di sviluppo comunitario e in quello italiano.

./.

23 x 32

Svar
Confezioni in plastica

20 - G.G.Stendardi: Programma comunitario e programma nazionale.

21 - N.Stopper: Le infrastrutture viarie nella politica regionale europea.

22 - A.Titta: Limiti, prospettive e correlazioni reciproche della politica di programmazione negli aspetti nazionale e comunitario.

23 - P.Vicinelli: La politica di sviluppo del mezzogiorno nel quadro della programmazionae nazionale e comunitaria.

./.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

L'AGRICOLTURA ITALIANA NEL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E DELLA POLITICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE

R e l a z i o n e a c u r a dell'On.le

Prof. Avv. AGOSTINO BIGNARDI

Vice Presidente della Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana

Indetto dal: Centro Informazioni e Studi sul MEC - C.I.S.M.E.C.
in collaborazione con l'Ufficio per l'Italia delle Comunità Europee - Roma -
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - Via Meravigli,11 -MILANO-

I

Ancor prima di entrare nel merito del tema che mi è stato assegnato dalla Segreteria di questo Convegno, mi sia consentito un breve richiamo allo svolgersi di determinati fenomeni evolutivi che hanno caratterizzato la vita economica mondiale fin dagli inizi del 20°secolo.

L'agricoltura che rappresentava fino a quel momento il fulcro centrale delle attività economiche di tutta la nazione, concorrendo alla formazione del reddito nazionale in maniera preminente, andava via via perdendo d'importanza per il progressivo prepotente sviluppo delle attività extra agricole primarie, secondarie e terziarie.

Lo sviluppo delle industrie determinò conseguentemente un graduale accelerato passaggio delle forze di lavoro agricolo nel settore industriale ove trovavano, come noto, condizioni più favorevoli di reddito e di lavoro.

Gli investimenti di capitali erano sempre più massicci nell'industria che non nell'agricoltura, ove anzi restavano modesti e molte volte inadeguati.

Questo fenomeno, mentre portava ad un graduale ingrossamento dei redditi di lavoro e di capitali nell'industria, non permetteva analoga comparata lievitazione nei redditi conseguiti nelle attività agricole tanto che con il passare degli anni, non modificandosi a favore dell'agricoltura il rapporto investimento-reddito, il divario esistente si è sempre più accresciuto.

Questo era d'altronde un fenomeno che interessava l'economia di tutti i Paesi, come il nostro, in via di sviluppo.

Da aggiungere, inoltre, che in uno stesso Paese, si registrava una diversità di sviluppo economico,anche secondo linee geografiche nel senso che alcune regioni meglio favorite e più avanti nel processo di sviluppo industriale, si venivano a trovare in condizioni migliori delle altre ove tale sviluppo non era ancora cominciato o si avviavano i primi timidi tentativi.

Fin dagli inizi del secolo in corso, pertanto, per opera di alcuni studiosi di problemi economici, cominciò ad affermarsi anche in Europa il concetto, già sviluppatosi oltre oceano, di"economia dualistica", intendendosi con ciò il divario economico esistente tra le varie regioni di uno stesso Paese.

In Italia però tale teoria, per ragioni eminentemente politiche, non ebbe lo sviluppo che si registrò invece in altre nazioni e solo dopo la seconda guerra mondiale, fu impostata dal Prof.P.Saraceno nella pubblicazione "Piano quadriennale di sviluppo". In tale studio l'autore indicava gli squilibri esistenti tra le regioni del nord e quelle

del sud e le direttive da prendersi onde ovviare all'inconveniente, attraverso un massiccio intervento statale nel campo delle bonifiche, irrigazioni, rimboschimenti, strade, impianti elettrici e ferroviari, edilizia, ricerca scientifica, servizi sociali in genere, ecc. ecc., al fine di provocare la necessaria espansione della domanda di prodotti nelle stesse regioni, anche in forza dell'assorbimento in tutti i settori di attività, delle forze di lavoro disoccupate e sotto-occupate; a questo avrebbe dovuto far seguito, sempre stimolato dallo Stato, uno sviluppo industriale.
Solo più tardi, e cioè un dodicennio fa, il suddetto dualismo economico, fino allora riferito agli squilibri territoriali, fu trasferito ai vari settori di attività. La necessità della eliminazione di dannosi squilibri territoriali e settoriali apparve ormai improcrastinabile quando il progresso tecnologico impose uno sviluppo delle economie nazionali, sviluppo che per raggiungere le finalità volute avrebbe dovuto essere il più possibilmente equilibrato.
E' a tutti noto che il più preoccupante squilibrio settoriale è rappresentato dalla situazione agricola. Negli ultimi anni, nel settore dell'agricoltura, si è trovato impegnato circa il 30% delle forze di lavoro, mentre l'agricoltura ha concorso alla formazione del reddito nazionale nella misura del 20% appena.E' facile quindi constatare come il rapporto tra reddito e forze di lavoro impegnate, si aggiri intorno ai 2/3, mentre la posizione di equilibrio dovrebbe essere uguale ad 1 (3/3). In altre parole la produttività del lavoro in agricoltura, è ancora lontana dall'optimum.
E' altrettanto noto che il differenziato sviluppo delle attività agricole compromette seriamente lo sviluppo di tutta l'economia generale in quanto il ruolo ricoperto dall'agricoltura, nell'ambito delle moderne economie, rimane tuttora di preminente importanza.
Il problema di uno sviluppo armonico dell'agricoltura assume un aspetto del tutto particolare per l'Italia, che nel breve spazio di pochi lustri è passata da una economia prevalentemente agricola ad una struttura economica orientata ormai in senso industriale. L'inserimento perciò del nostro Paese nel vasto processo integrativo delle economie oggi in atto in Europa, pone con carattere di urgenza la necessità di adeguare le strutture agricole alle esigenze di più vasti spazi economici.
Il settore agricolo pertanto, in un quadro di politica generale di sviluppo, deve essere considerato uno dei settori propulsivi della economia, uno dei settori cioè ove il concentramento degli investimenti ha la funzione di creare nuovi incentivi per altri settori in

modo da consentire un celere processo espansivo di tutto il sistema economico.
Diventa sempre più necessario perciò ridurre lo squilibrio di redditi tra l'agricoltura e gli altri settori e meglio ancora deve essere stimolata la produttività in agricoltura.
Ho ritenuto necessario questo breve accenno alla evoluzione economica generale, perchè forse riuscirà a meglio inquadrare i fenomeni evolutivi che l'agricoltura sarà chiamata ad affrontare in un quadro di politica a medio termine nella Comunità.
Restando ancora nel campo nazionale, debbo rilevare come il rapido sviluppo del sistema economico che si registrava nel nostro Paese intorno al 1960, accresceva il fenomeno di esodo dei lavoratori del settore agricolo verso gli altri settori, attratti da più lauti guadagni creando, tra l'altro, una vasta serie di problemi tecnici, economici e sociali per tutto l'organismo nazionale in quanto oltre un certo limite e determinate modalità, il trasferimento di grandi masse di mano d'opera dalle campagne non sempre rappresenta un obiettivo economico nè tantomeno sociale.
Si acuì così il divario esistente tra i redditi agricoli e gli extra-agricoli, tanto che alcune sfavorevoli annate mostrarono il problema in tutta la sua drammaticità e purtroppo la stessa Conferenza del mondo rurale e dell'agricoltura del 1961, indetta dai politici per trovare una soluzione adeguata, non riuscì in buona parte a chiarire le cause della inferiorità dell'agricoltura rispetto agli altri settori chiudendosi con conclusioni che apparivano pre-fabbricate e talvolta addirittura pretestuose.
Un primo timido avvio di una politica economica orientata a fronteggiare i fenomeni patologici del settore, si ebbe con l'approvazione del 1° Piano Verde che, benchè lontano dall'avviare a soluzione i difficili problemi agricoli, purtuttavia rappresentò il tentativo di un riordinamento di tutte le leggi e le disposizioni che regolamentano l'attività agricola per inquadrarle in un più vasto piano di formulazione ed attuazione di iniziative organiche.
Restava comunque sempre insoluto il problema della equiparazione dei redditi conseguiti dai lavoratori agricoli a qualsiasi livello con quelli percepiti dagli addetti agli altri settori e la Confagricoltura, nel fare di questa esigenza il suo obiettivo primario,non mancò mai in ogni occasione di suggerire le linee direttive per tale conseguimento insistendo sul fatto che ciò principalmente era dettato dall'esigenza di carattere sociale di considerare il lavoratore agricolo alla stessa stregua di qualsiasi altro lavoratore,sicchè la remunera-

zione doveva essere la stessa o per lo meno comparabile.
E' per questa ragione che la Confagricoltura si è sempre battuta perchè ad ogni provvedimento preso in favore dell'agricoltura fosse impresso il precipuo carattere produttivistico anzichè discriminatorio che portava una sperequazione nella sperequazione.
I provvedimenti legislativi a favore del settore debbono tendere ad aumentare i redditi degli agricoltori attraverso un aumento della produttività in senso generale. In quale modo si deve dunque agire? Annullando gradualmente tutti i fattori ostativi ad un innalzamento dei redditi sia d'impresa sia di capitale, sia di lavoro. Una consapevole politica deve perciò opportunamente manovrare tutte le sue leve, premendo maggiormente sull'una e l'altra, a seconda delle necessità locali, avendo sempre presente, in ogni modo, che i bassi redditi altro non sono, in definitiva, che una più esacerbata espressione dello stato di generale disagio in cui versa l'agricoltura tutta. Porre in atto dunque adeguate misure: per il totale annientamento dell'analfabetismo, declinante ma ancora presente in numerose zone del Mezzogiorno; per una migliore formazione professionale; per il più ampio sviluppo della sperimentazione agricola; per un fisiologico esodo rurale; per la individuazione ed eliminazione delle terre marginali; per una migliore efficienza dell'azienda agricola rafforzando la posizione strumentale delle aziende stesse, gradualmente eliminando i loro punti deboli, quali l'empirismo degli allevamenti zootecnici nelle loro modalità e nei loro indirizzi, la meccanizzazione non correlata alle effettive possibilità tecniche e capacità economiche delle aziende, il poco intenso e non sagace uso dei fertilizzanti e dei prodotti per la lotta contro le malattie ed i parassiti delle piante e degli animali.
Occorre prevedere come primo passo, lo sviluppo della scuola elementare nelle campagne in tutti i suoi stadi, con l'impiego di ogni più moderno ritrovato didattico. A questa azione potrà accompagnarsi l'istruzione post-elementare, curando, molto più di quanto non si faccia, l'organizzazione di adatti corsi stagionali e diffondendo quegli istituti professionali per l'agricoltura che hanno dato buona prova, anche per una seria preparazione delle maestranze specializzate.
Sarà necessario quindi provvedere ad opere per i servizi sociali (strade, ospedali, ritrovi pubblici, cinema, ecc.ecc.) che avvicinino il più possibile il tenore di vita delle campagne a quello delle città.
Va da se che una migliore efficienza dell'azienda non può prescinde

re dalle necessarie revisioni delle combinazioni produttive, gradatamente restrigendo l'eccessiva pluralità delle coltivazioni, o, al contrario, gradatamente abbandonando le rigide impostazioni monocolturali tipiche del latifondo contadino, soggette a molti rischi e fomite di forti irregolarità nell'impiego di lavoro, a sua volta generatore di disoccupazione e sottoccupazione e quindi, da ultimo, di bassi redditi.
Last but least occorrerà agire per un miglioramento dell'economia aziendale nel senso di ampliare le basi fisiche ed economiche delle aziende con ricomposizioni fondiarie e stimolando le associazioni economiche.

II

Il piano di programmazione nazionale ha recepito in gran parte le indicazioni formulate dalla Confagricoltura sopratutto per quanto riguarda i due più importanti problemi: il livellamento dei redditi tra gli addetti agricoli con quelli degli altri settori, nonchè l'annullamento degli squilibri regionali.
Circa il primo problema, infatti, tra gli obiettivi che la programmazione si propone per il settore agricolo, è il progressivo raggiungimento di un livello di sostanziale parità dei redditi agricoli con quelli degli altri settori di attività. Si suppone che la realizzazione di tale obiettivo potrà raggiungersi nell'arco di un ventennio, ma già nel prossimo quinquennio i redditi agricoli per addetto dovrebbero passare dall'attuale 47% al 52% del reddito medio degli addetti agli altri settori.
A questo si dovrebbe arrivare, sempre secondo le previsioni programmatiche nazionali, attraverso un aumento della produzione lorda vendibile, nel prossimo decennio, ad un saggio medio annuo di aumento del 3,3%. Il saggio medio annuo di incremento del valore aggiunto dovrebbe essere intorno al 2,8-2,9%.
Si deve subito rilevare che gli incrementi produttivi previsti anche se ambiziosi, potrebbero essere conseguiti, anzi dovrebbero, in considerazione delle esigenze poste dall'entrata in vigore della politica comunitaria che vedrà l'attuazione della fase di mercato unico per la massima parte dei prodotti agricoli.
Molte perplessità sorgono sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, perplessità giustificate da un fatto oltremodo sintomatico. Nella primitiva stesura del piano quinquennale di sviluppo economico i redditi agricoli per addetto rappresentavano il 60% del reddito medio degli addetti agli altri settori; nell'ultimo te-

sto tale percentuale è rappresentata dal 53%. Il che significa che il divario tra le due categorie di redditi è ulteriormente aumentato nel breve spazio intercorso tra le due stesure, ossia 12 mesi circa, cioè nel 1965. Ora, si badi bene, il 1965 è stato un'annata agricola particolarmente favorevole e nonostante ciò, benchè l'agricoltura abbia registrato saggi globali di aumento sia della produzione lorda vendibile sia del prodotto lordo, il rapporto del reddito pro-capite dei coltivatori rispetto ai lavoratori extra-agricoli, si è ulteriormente contratto.

Se pertanto in una sola annata, ancorchè l'andamento stagionale sia stato favorevole, il divario che avrebbe dovuto essere colmato nel tempo è invece aumentato, cosa avverrà in seguito ad annate sfavorevoli che purtroppo sono frequenti ?

Le grandi difficoltà nel settore agricolo provengono proprio dalle mutevoli vicende metereologiche che influenzano e condizionano tutte le produzioni. I progressi tecnici non hanno ancora consentito di superare stabilmente queste diversità e pertanto i livelli produttivi rimangono sempre profondamente ancorati alle suddette vicende variabili di anno in anno a seconda degli andamenti stagionali.

Altro ordine di perplessità è determinato da una possibile ulteriore contrazione della popolazione agricola nelle sue migliori e più giovani forze, nel modo disordinato con cui ha proceduto durante tutti questi anni, nonchè la prevista riduzione di prezzo di molti prodotti agricoli in conseguenza dell'attuazione della fase finale del mercato comune.

A quest'ultimo proposito, debbo rilevare come il Piano quinquennale nazionale non abbia tenuto nella dovuta considerazione che fra i Sei Paesi della Comunità Europea è in avanzato corso di attuazione la libertà doganale e l'economia italiana dovrà perciò quanto prima operare in un grande mercato ove l'affermazione nei singoli casi spetterà alle capacità produttive.

Di conseguenza se non si fa presto e bene, il mercato comune europeo al quale abbiamo sempre guardato con molta fiducia, potrebbe tradursi in una trappola mortale per l'economia agricola italiana.

Altro obiettivo che si prefigge la programmazione in campo agricolo, come più avanti accennato, è quello della eliminazione degli squilibri territoriali che tanto affliggono la nostra economia generale. Infatti le economie prevalentemente agricole del nostro Mezzogiorno si trovano ad una notevole distanza da quelle dell'Italia Settentrionale ed anche in questo campo dobbiamo purtroppo constatare che in questi ultimi anni tale divario è aumentato.

E' pur vero che il piano programmatico prevede un forte concentramento di mezzi finanziari a favore delle regioni meridionali, ma non sono stati tenuti nella dovuta considerazione i riflessi che particolarmente su queste economie potrebbero aversi dall'unificazione dei mercati agricoli nel campo comunitario, nonchè dalla fissazione dei prezzi unici. Questi due fatti concomitanti potranno determinare, in alcuni casi, un ribasso relativo od assoluto dei prezzi alla produzione potendo dar luogo a seri problemi particolarmente gravi nelle regioni a strutture deficienti come sono appunto quelle dell'Italia Meridionale ed Insulare.

Il problema, pertanto, avrebbe dovuto essere affrontato in maniera più adeguata e con l'indicazione di validi strumenti che, operando a fondo sugli agenti ostacolatori del processo di sviluppo, tenessero conto che una espansione economica di tutta la nazione, è strettamente legata ad un innalzamento dei redditi delle attività agricole e delle varie regioni.

Il problema di fondo dell'espansione economica agricola non può che essere il tema centrale di tutta la politica economica italiana poichè non si potrà registrare alcun progresso se non si ha un adeguato sviluppo del settore portante di tutta l'economia nazionale, cioè dell'agricoltura.

L'obiettivo della politica di programmazione nel settore agricolo è bensì come esplicitamente indicato nel piano quinquennale, l'assoluta necessità di un raggiungimento di un più elevato livello di produttività globale, ma dovranno essere riviste alcune impostazioni che lo stesso documento indica quali condizioni necessarie per tale livellamento.

Tralasciando volutamente di entrare nei particolari di ordine tecnico quali le indicate riconversioni colturali con il passaggio da coltivazioni di tipo estensivo a produzioni di più alto pregio quali le carni, il latte, ortaggi, frutta ed agrumi che solo il gioco della domanda interna ed esterna conseguente al ritmo di sviluppo che si determinerà potrà meglio stabilire in un primo concreto avvio della programmazione, ci sia consentito di soffermarci, seppure brevemente, sulle varie realtà agricole del Paese, scendendo a considerare le caratteristiche delle singole unità produttive operanti nel settore.

E' ormai a tutti noto che l'agricoltura italiana è costituita per la massima parte da imprese piccole, a volte piccolissime, appena sufficienti a produrre per il sostentamento della famiglia colonica titolare. Le esigenze moderne impongono invece complessi aziendali più ampi non solo in senso fisico, ma sopratutto economico. Occorre porre ma

no alla preparazione di strumenti legislativi che operino a fondo per un necessario quanto improcrastinabile processo di riordinamento e di ricomposizione fondiaria per la costituzione di aziende capaci di assicurare l'economicità della produzione, l'ammodernamento tecnico, la soddisfacente remunerazione del lavoro e dei capitali e sopratutto con la capacità di competere nel mercato comune europeo. Strutture, almeno per la massima parte, di carattere privato, individuale o in una forma associativa tale da non mortificare la figura e le attribuzioni dell'imprenditore e lontane, comunque, da ogni forma di collettivismo, tanto invocata oggi da una grande parte degli attuali politici.

A questo proposito, lo stesso Onorevole La Malfa ha recentemente scritto (1): "..... occorre, quindi, riesaminare urgentemente la tradizionale politica in favore della piccola proprietà contadina, certamente dettata da giustificabili motivi di varia natura", (personalmente aggiungeremmo particolarmente politici) "ormai superati. Si riscontra, infatti, in molti casi la necessità di ampliare le dimensioni dell'unità di produzione. Per poter raggiungere queste diverse dimensioni si potrà scegliere, secondo le condizioni ambientali, lo strumento della cooperazione, quello dell'impresa familiare modernamente intesa o di quella con salariati, o quello dell'intervento diretto pubblico. Ma tale scelta dovrà essere eseguita, in ogni caso, in base ad un rigoroso criterio di nazionalità tecnico-economica".

A parte alcuni riferimenti a forme cooperativistiche o addirittura coercitive pubbliche che l'uomo politico non può esimersi da fare, più che altro perchè imposti dalla moda politica attuale, preme sottolineare come anche l'On.La Malfa faccia un chiaro richiamo alla necessità di osservare un "rigoroso criterio di razionalità tecnica-economica" alla quale la Confederazione degli Agricoltori si è sempre ispirata in tutti i proponimenti ed i suggerimenti formulati in tema di politica degli investimenti pubblici.

Ci preme inoltre rilevare come anche l'On.La Malfa oggi, riprendendo quanto da noi sempre sostenuto, riconosca ormai superati i concetti che hanno ispirato la tradizionale politica in favore della piccola proprietà contadina che ancora invece molti politici sostengono più

---

(1) - La Malfa - Sviluppo agricolo e programmazione: Agricoltura Oggi n.44-45 30novembre 1965 .

che altro, crediamo, per concedere qualcosa alle teorie collettivistiche, ma non per radicata convinzione.
Con questo non vogliamo dire che l'impresa contadina non possa o non debba essere più ammessa fra i tipi di impresa validi per l'esercizio dell'agricoltura nel nostro Paese, essa può benissimo sussistere sopra tutto se riesce a trovare un suo luogo economico. Non vogliamo cadere nello stesso peccato in cui sono incorsi molti politici e dello stesso programmatore negando ogni validità alle condizioni associate in agricoltura con particolare riferimento alle imprese mezzadrili.
Pertanto, riepilogando, la politica programmatica in agricoltura comporta tutta una serie di interventi volti, in primo luogo, a realizzare con urgenza:
- l'improcrastinabile riconversione strutturale delle aziende agricole, attualmente inadeguate alle moderne esigenze, per dimensioni, organizzazione e dotazione. Assicurare in definitiva a queste unità livelli di produzione e sopratutto di produttività quali richiedono il regime di concorrenza, di espansione dei redditi e la progressiva rarefazione di mano d'opera;
- l'indirizzo delle produzioni agricole verso il soddisfacimento delle necessità di vita e di sviluppo del Paese;
- lo sviluppo della produttività pro-capite in quanto effetto riflesso dello sviluppo economico generale. Elemento importante è il comportamento dell'agricoltore e del lavoratore agricolo quali percettori di reddito: la diminuzione percentuale della popolazione attiva agricola è fatto necessariamente connesso con lo sviluppo economico;
- la riconversione delle colture verso gli allevamenti animali e l'ortofrutticoltura non certamente attraverso piani di produzione, fissazione di determinate colture o di tipi di animali da allevare, ma tramite informazioni di mercato o azioni di sostegno del mercato;
- la riduzione dei prezzi dei principali mezzi di produzione;
- incidendo sul definitivo assetto delle cosiddette infrastrutture, ossia delle strutture extra-aziendali. Cioè di tutto ciò che sta fuori delle aziende, in primo luogo il perfezionamento e consolidamento della bonifica idraulica e di difesa del suolo, nonchè di quanto può concorrere ad assicurare le migliori possibilità di valorizzazione e di collocamento della produzione sui mercati, nonchè il più economico approvvigionamento dei mezzi di produzione;
- incoraggiamento dell'associazione fra i produttori agricoli in tute le possibili forme.

Questi in sintesi sono i punti più salienti che devono essere tenuti pre

senti in un piano di programmazione per un ordinato, equilibrato sviluppo delle attività agricole del nostro Paese.

III

In campo comunitario, già dal 1964, a seguito dell'apertura delle frontiere, ci si era resi conto dell'opportunità del coordinamento delle varie politiche economiche al fine di evitare che la creazione di un unico grande mercato comportasse un disarmonico squilibrio dello sviluppo economico generale. Così che, proprio recentemente, è stato messo a punto un progetto di programma di politica a medio termine che "rappresenta insieme una sintesi dei problemi fondamentali dello sviluppo economico ed una analisi delle condizioni generali della espansione economica in cui siano tracciate le grandi linee delle prospettive di sviluppo a medio termine".
Lo stesso progetto di programma fonda le sue linee essenziali sul fatto che lo sviluppo totale potrà migliorare solo con il rapido miglioramento del livello di vita generale e con la riduzione del ritardo delle regioni meno sviluppate.
Prossimi ormai al traguardo della unificazione dei mercati, infatti, non si può pensare come gli Stati membri debbano continuare ad adattare politiche economiche non uniformi o comunque non comparabili tra loro. E il documento programmatico predisposto dalla Comunità può essere considerato come un primo tentativo di unificazione delle politiche economiche dei Sei Paesi in quanto già contempla un loro specifico raffronto.
Ritengo però che ciò non sia del tutto sufficiente; non basta un semplice raffronto, occorre un più stretto coordinamento delle sei politiche se non si vuole che tutto rimanga al livello intenzionale.
Considerando inoltre che gli obiettivi primari che il programma si prefigge di raggiungere, sono quelli della eliminazione degli squilibri territoriali e settoriali, oggi presenti e comuni a tutte le politiche economiche dei Paesi già sviluppati, costituendone anzi la caratteristica essenziale, occorre riaffermare che il conseguimento di tali obiettivi è compito talmente rilevante ed importante che non può essere impostato che a livello comunitario.
Del resto si deve pure ammettere che detto coordinamento era già previsto in alcuni articoli del Trattato di Roma il quale, a differenza dei comuni trattati internazionali, ha istituito un proprio ordinamento giuridico, al quale dovranno integrarsi gli organismi giuridici degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato stesso.
Se non si volesse perciò adottare un sistema unico per tutti i Paesi

membri, ma si volesse lasciare a questi prerogative anche legislative singole, tutto ciò potrebbe mettere in serio pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato CEE, contemplati sopratutto nell'art.5, comma 2, causando una discriminazione vietata dall'art.6.

A tale proposito ricordo che in base alle norme del Trattato, la potestà normativa degli Stati della Comunità deve considerarsi subordinata a quella dell'ordinamento comunitario, in modo che i vari provvedimenti legislativi dei singoli Paesi, anche se successivi, non possano derogare, abrogare, limitare i progetti normativi disposti dalla CEE. Questo indirizzo ha trovato anche il più autorevole consenso da parte della Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea con sentenza 15 luglio 1964. In tale decisione del massimo Organo giurisdizionale comunitario è affermato:

"Gli obblighi assunti col Trattato istitutivo della Comunità non sa-
"rebbero risolti ma soltanto condizionati qualora le parti contraen-
"ti potessero sottrarsi alla loro osservanza mediante ulteriori prov
"vedimenti legislativi.

"La preminenza del diritto comunitario trova conferma nell'art.189 a
"norma del quale i regolamenti sono obbligatori e direttamente applica
"bili a ciascuno degli Stati membri. Questa disposizione, che non è ac
"compagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Sta
"to potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento
"legislativo che prevalesse sui testi comunitari".

Un impegno di sviluppo economico equilibrato e generale, quale quello previsto nel documento programmatico della Comunità, è talmente impegnente che la Comunità non può non farlo proprio.

Tutto quanto è sommamente importante perchè l'adozione di un programma comunitario per uno sviluppo ordinato e concorde dei Sei Paesi della Comunità rappresenta il primo passo verso l'unione politica della Comunità Economica Europea.

Unione politica alla quale teniamo in modo particolare perchè soltanto così lo sviluppo economico già in atto potrà essere rafforzato e consolidato nel tempo.

Ho limitato necessariamente questo preambolo prima di entrare nel vivo della questione, prima cioè di voler considerare il ruolo che l'agricoltura italiana,ed anzi direi le agricolture dei Sei Paesi, dovranno esaminare nel quadro dello sviluppo economico generale della Comunità.

In parte e con gli adattamenti necessari ai singoli Stati valgono le considerazioni da me prima esposte in ordine alla posizione dell'agricoltura italiana nel contesto del programma quinquennale di sviluppo

economico nazionale.
Vi sono però altre considerazioni da fare sopratutto alla luce di quel lo che è il contenuto del progetto di programma di politica economica a medio termine della Comunità.

IV

Ho rilevato con piacere come gli Organi comunitari preposti alla stesura del programma di politica economica a medio termine abbiano tenuto conto delle diversità esistenti nelle varie regioni sottolineando l'importanza che ha nel contesto generale dello sviluppo economico, la politica regionale dedicando a questa largo spazio e considerandola tra le componenti di base per il raggiungimento dei migliori risultati.
Ho apprezzato inoltre il fatto che sia stata riconfermata la necessità che lo sviluppo economico generale debba avvenire attraverso un equilibrata partecipazione per ridurre, in conseguenza, il ritardo delle regioni meno favorite. Questo è tanto più importante in considerazione anche del fatto che malgrado l'elevato ritmo di progresso realizzato dalla Comunità nei suoi primi anni di vita e gli imponenti progressi alle economie dei Sei Paesi, pur tuttavia la ripartizione sociale del benessere non è ancora quella auspicabile ed anzi talune disparità hanno accennato ad aggravarsi, tanto che, mentre alcuni territori hanno largamente beneficiato del più vasto mercato, altri territori e regioni ad economia depressa hanno visto ampliare il loro divario rispetto alle situazioni preesistenti.
Non posso fare a meno però, a questo proposito, di sottolineare la necessità di tenere presenti le varie realtà economiche in quanto una regione che relativamente ad altra potrebbe essere considerata in ritardo,potrebbe essere paragonata ad altra. Pertanto, si rileva l'opportunità che anche per la considerazione del grado di depressione economica delle singole regioni sia fatto uno studio comparativo al fine di mettere in evidenza quelle che presentano effettivamente una depressione economica nei confronti di tutte le altre regioni del contesto comunitario.
Nel campo della politica regionale, la Comunità sottolinea l'importanza che assumono in un processo evolutivo l'infrastruttura di trasporto e la necessità di costituire "poli di sviluppo" che raggruppino le imprese in grado, dopo un aiuto iniziale, di svilupparsi spontaneamente. Questi "poli" favorirebbero poi, a loro volta, lo sviluppo di centri secondari.
"La validità dei principi direttivi per accrescere l'efficacia degli

aiuti finanziari accordati dai Paesi membri e dalle istituzioni della Comunità, nonchè delle misure inerenti a progetti a lunge termine da inquadrarsi in programmi pluriennali mantenuti elastici che stabiliscano la priorità dei singoli progetti, sottolineata anche dalla Commissione Economica Finanziaria", non può essere, invece, da me condivisa.

Intanto, debbo subito dire che non sono del tutto d'accordo nel fare principalmente affidamento al fine di un più veloce avvicinamento tra loro delle regioni, relativamente alla politica delle infrastrutture, sul tradizionale sistema degli incentivi e delle agevolazioni alle imprese per stimolarne la localizzazione in determinate regioni, in quanto l'esperienza del Mezzogiorno d'Italia ha messo in evidenza l'insufficienza di tali politiche a determinare un acceleramento dello sviluppo economico.

Altre serie perplessità sorgono per quanto riguarda i cosidetti "poli di sviluppo", che, come è noto, non hanno dato per ora quei risultati che ci si attendeva. Infatti, se è vero che allo stato attuale delle cose una deduzione sull'esperimento in atto possa considerarsi prematura, è altrettanto vero che i primi risultati del "polo di sviluppo" Bari-Taranto - Brindisi", sono stati nettamente inferiori alle aspettative e l'economia totale della zona interessata ne ha tratto un beneficio in misura piuttosto ridotta.

Sarebbe, invece, auspicabile, che i piani contemplassero, con precedenza sugli investimenti per nuove iniziative a carattere industriale, misure idonee all'integrale sfruttamento della capacità produttiva di quelle esistenti e nel contempo maggiori disponibilità per un più alto incremento della produttività dell'agricoltura ponendo questa nella giusta considerazione nei confronti dell'industria.

V

Quanto più sopra detto, ha maggior valore per quelle regioni la cui economia è basata essenzialmente, se non esclusivamente, sull'agricoltura. Ho rilevato, a proposito di tale importante settore di attività che il piano di sviluppo economico a medio termine non ha assegnato all'agricoltura lo spazio ed il posto che in tale documento avrebbe dovuto avere.

Voglio anzitutto ricordare che dovendosi la politica agricola comune ispirare a determinati principî e tendere a fini quindi ben stabiliti, avrebbero dovuto essere chiaramente sviluppati e non soltanto enunciati gli obiettivi di base per un organico sviluppo del settore agricolo, tenendo presente che non si deve considerare il settore agricolo come

un settore trainato ma come un settore trainante ed alla stessa stregua degli altri settori principali di attività.
Come è noto lo sviluppo dell'agricoltura passa necessariamente attraverso una politica di elevazione dei redditi - fondiario, di impresa e di lavoro - da equilibrare ai livelli riscontrabili negli altri settori dell'attività del Paese. Tale elevazione dovrà determinare indispensabile miglioramento del tenore di vita delle popolazioni rurali e dovrà rappresentare un necessario volano equilibratore al fenomeno dell'esodo dalle campagne, in modo che la disponibilità delle forze nazionali di lavoro sia tra i vari settori senza pregiudizio per una effettiva necessità di una progressiva agricoltura.
L'adeguamento dell'agricoltura deve inoltre necessariamente passare attraverso un potenziamento delle strutture aziendali. Attualmente inadeguate alle moderne esigenze per dimensione, organizzazione e dotazione. Devono essere assicurati in definitiva a queste unità livelli di produzione e sopratutto di produttività quali richiedono il regime di concorrenza, di espansione dei redditi e la conseguente progressiva rarefazione di mano d'opera.
Collateralmente deve essere raggiunto un assetto definitivo ed organico delle cosidette infrastrutture, ossia delle strutture extra-aziendali.
Per quanto concerne le strutture, valgono le osservazioni già avanzate, ma ritengo opportuno ribadire che è necessario fin da principio evitare che la politica comunitaria, secondo un recente indirizzo, tenda ad orientarsi verso la preferenza di una forma piuttosto che un'altra di proprietà della terra o di conduzione aziendale.
Parimenti è da evidenziare in modo chiaro ed assoluto la libertà di iniziativa imprenditoriale, secondo il suo significato più vasto di direzione della combinazione dei fattori produttivi nei confronti dei soggetti cui ne spetta l'esercizio nell'ambito delle singole aziende.
Mentre posso pienamente condividere una semplice indicazione di massima verso la impresa familiare, purchè valida e vitale, non si deve pur tuttavia ignorare che nelle agricolture dei Paesi più validi ed avviati alla crescente rarefazione degli addetti all'agricoltura è in atto un ritorno ad altre forme di conduzione, con dimensioni aziendali più ampie, e di maggiore impegno imprenditoriale.
Nel documento programmatico della Comunità l'agricoltura, ripeto, non ha avuto la necessaria attenzione e le enunciazioni al riguardo sono state piuttosto sfocate. Una, tra l'altro, ha destato in me varie perplessità: quella cioé con la quale nel capitolo dedicato alla politica intersettoriale, si parla di adeguamenti strutturali, chiarendo che

tale politica dovrebbe consistere "nell'evitare di mantenere artificiosamente in vita strutture oggi esistenti o settori non redditizi, ma mirare a facilitare i necessari programmi di adattamento e a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo di settori ed attività".
Tale concetto non può essere applicato settorialmente, almeno per quanto riguarda l'agricoltura la quale, ancora una volta, potrebbe vedere non risolti i problemi se considerata "settore non redditizio", mentre sono evidenti le ragioni fondamentali per le quali si impone un suo determinante sostegno.
Sottolineo però ancora una volta che anche se oggi l'agricoltura non rappresenta più l'attività preminente nei vari Paesi, rimane pur sempre il settore di attività primaria in quanto, torniamo a ripetere, sul suo sviluppo si incentrano tutte le altre attività economiche.

°——°0°——°

D-15/2-5-1 3

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE AZIENDE E LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NAZIONALE

M e m o r i a a c u r a d e l

Comm. CARLO BOCCAFOGLI - Direttore Contabilità OSO S.p.A.
Esperto CISMEC - MILANO

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE AZIENDE E LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NAZIONALE

L'importanza di questo Convegno appare evidente alla sola enunciazione dell'oggetto di studio: il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquiennio 1966/1970, in corso di esame al nostro Parlamento e il progetto di programma di politica economica a medio termine della C.E.E.

Della programmazione italiana si è parlato anche troppo, dicendone ora tutto il bene, ora tutto il male possibili, con un manicheismo che in entrambi i casi affonda le sue radici più in motivazioni politiche che in considerazioni di ordine meramente economico.

Il fatto è che oggi si programma in tutta Europa, nell'Europa del MEC e in quella dell'EFTA, per non dire poi dei Paesi dell'Europa orientale dove per la verità non si programma, ma addirittura si pianifica. Dissertare, quindi, ancor oggi, se si debba o non si debba programmare, mi pare cosa quanto meno superata, essendo vero - a mio parere - che se mai si doveva programmare da tempo e che in ogni caso, oggi, il problema che si pone è del come si debba programmare. E con ciò non intendo dire se la nostra programmazione debba essere vincolante o indicativa, poichè sappiamo tutti ormai che sarà indicativa e scorrevole; ma intendo sottolineare le perplessità derivanti dal fatto che essa finirà per collocarsi nel contesto di un apparato statale la cui riforma, per migliorarne la ridotta efficienza, avrebbe dovuto precedere qualsivoglia programmazione.

Non c'è dubbio infatti che una politica di piano che opera delle scelte, che stabilisce delle priorità, che fissa degli obiettivi il cui raggiungimento condiziona quelli successivi è da considerare al pari di un motore che presuppone una carrozzeria con adeguate caratteristiche.

Ora, l'apparato statale non mi pare in tali condizioni oggi da reggere all'impulso del piano, il quale potrà trovarsi a fare i conti con le difficoltà procedenti da questa particolare situazione di fatto con altre difficoltà obiettive, talune delle quali da considerarsi come effetti prevedibili di cause che il programma di sviluppo porta con se dalla sua laboriosa e contrastata gestazione.

Potrei aggiungere a questo punto le perplessità insorgenti dall'agganciamento del piano nazionale a quello della Comunità Economica Europea, perplessità che la cosiddetta scorrevolezza del nostro piano non basta a dissolvere.

./.

Vorrei invece soffermarmi su un problema che già ho prospettato in altre occasioni e che può sembrare solo a prima vista limitato: il problema cioè della posizione in cui vengono a trovarsi specialmente le medie e piccole aziende italiane nel Mercato Comune e in questa politica di piani.

Le grandi imprese già operano in generale su diversi mercati e sono quindi in condizioni di affrontare la concorrenza sia sui mercati esteri che nel nostro Paese, ma le medie e piccole aziende, che finora si sono per la maggior parte limitate ad operare in Italia, si trovano ora di fronte alla concorrenza delle imprese straniere che si stabiliscono nel nostro Paese.

Esse debbono, perciò, cercare di ridurre i loro costi per fronteggiare questa concorrenza e per essere eventualmente in grado di operare anch'esse a loro volta sugli altri mercati della Comunità.

E' questo il punto fondamentale sul quale desidero soffermarmi: quante fra le medie e piccole Aziende italiane sono in grado di conoscere esattamente e con immediatezza i costi dei loro prodotti e, soprattutto, i costi delle varie fasi di attività dell'Azienda, dell'acquisto della materia prima alla lavorazione, dalla produzione alla vendita?

La mia esperienza di organizzatore di Aziende mi consente di affermare che troppe, ancora troppe Aziende non hanno una organizzazione amministrativo-contabile in grado di fornire loro dati tempestivi e sicuri.

Evidentemente, ogni Azienda, ogni operatore economico deve fare il suo programma, il suo piano di lavoro e di sviluppo per l'avvenire, partendo dal presupposto che egli opera su un mercato di dimensioni più vaste, ma in concorrenza con un maggior numero di imprese grandi e piccole. E per fare questo piano, questo programma deve sapere quali sono esattamente i suoi costi, di acquisto, di lavorazione, di vendita e quali sono le possibilità di smercio dei suoi prodotti, come le può incrementare e con quali mezzi, con quali costi.

Occorre, perciò che ognuno analizzi accuratamente la attività della propria azienda ed organizzi opportunamente la sua contabilità per averne dati precisi, che gli servano di guida nelle scelte che deve operare.

Se nell'offerta dei suoi prodotti è in competizione con un maggior numero di concorrenti, deve pensare che nella analoga condizione si trovano le imprese che gli forniscono le materie prime e, perciò, deve documentarsi sulle possibilità di rifornimento non solo nel Paese, ma anche negli altri Paesi del Mercato Comune.

E qui sorge la questione che già ho avuto occasione di trattare in passato: l'opportunità di accordi

./.

settoriali fra gli industriali che acquistano determinate materie prime per giungere ad acquisti collettivi, che permettano di ottenere forniture a condizioni più favorevoli.

I costi di produzione dipendono in gran parte dalla produttività degli impianti e dal costo del personale; ed il costo degli impianti si ripercuote sul costo del prodotto attraverso gli ammortamenti; ma sul costo stesso gravano spesso in misura notevole gli interessi se il capitale da investire negli impianti deve essere preso a prestito.

D'altro lato l'aumento della produzione consente spesso notevoli riduzioni nel costo unitario dei prodotti, ma impone di trovare immediato e regolare smercio dei prodotti e quindi la necessità di potenziare o, qualche volta, di creare addirittura, una organizzazione di vendita, con ricerche di mercato, pubblicità, costi di personale: tutti costi fissi che incidono sul ricavo globale e che trovano la loro giustificazione economica, soltanto se portano ad un incremento tale della cifra di affari, da garantire un aumento di utile lordo superiore al loro ammontare.

In sostanza le piccole e medie aziende italiane debbono fare ogni sforzo per migliorare la loro organizzazione amministrativa in modo da poter competere con le imprese straniere più agguerrite.

Occorre spesso abbandonare relazioni e canali di rifornimento tradizionali, per adottare tecniche di acquisto e di vendite più moderne e meglio rispondenti allo scopo.

Tutto questo compete alle imprese, agli operatori economici; ma per operare proficuamente nel mercato aperto, occorre che i punti di partenza nostri e quelli delle imprese concorrenti degli altri Paesi siano eguali o, per lo meno, molto vicini fra loro.

E qui sorgono le questioni circa l'incidenza della pressione fiscale diretta ed indiretta e il costo della sicurezza sociale, che sono sensibilmente diversi da Paese a Paese. Indubbiamente, se si vuole arrivare veramente al Mercato Comune, non basta abbattere le barriere doganali, occorre armonizzare le leggi fiscali o parafiscali, dai monopoli (diversi in ogni Paese) alle imposte sulle cifre d'affari, alle imposte di consumo e alle imposte dirette.

Tutti problemi che ci stanno di fronte e che ci dicono non solo quanto lungo è il cammino che ancora ci rimane da percorrere, ma quanta buona volontà ci vorrà da parte di tutti per arrivare fino in fondo.

/.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

EDILIZIA E PROPRIETA' IMMOBILIARE NEL PIANO DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E RIFLESSI SULLA POLITICA A MEDIO TERMINE DELLA C.E.E.

M e m o r i a a c u r a

dell'Avv.Franco Bologna

Vice Presidente della Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia - Roma

Presidente della Union Internationale de la Propriété Foncière Bâtie - Parigi

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - r o m a

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI 11 - MILANO

di queste realtà e, ancora, richiamare l'attenzione degli organi comunitari sul fatto che il programma nazionale e le singole leggi nazionali in previsione e in attuazione del programma sono state poste in essere non solo tralasciando l'osservanza delle norme del trattato, ma anche trascurando questa realtà.

Un programma di politica economica europea a medio termine deve quindi, in osservanza delle prescrizioni del trattato, compiere previsioni e indicare linee operative che evitino, per quanto possibile, di dar luogo a situazioni dannose per le economie della comunità e per quelle dei singoli Stati.

Per conseguire tale scopo è sufficiente che vengano rispettate le norme del trattato in materia di divieto di concentrazione e di creazione di situazioni monopolistiche; le norme in materia di libera circolazione dei beni, anche immobili; le norme in materia di coordinamento delle legislazioni.

Sono questi i principi generali che un programma di politica economica comunitaria non può ignorare e sono nel contempo le norme alla cui osservanza il programma di politica economica comunitaria deve richiamare i singoli programmi nazionali e l'attività normativa ed esecutiva dei singoli Stati.

Queste norme, invece, sono state trascurate dal piano quinquennale italiano, così come lo sono state dalle singole leggi che, in materia di attività edilizia, di proprietà immobiliare, di investimenti nella proprietà immobiliare, sono state emanate dal nostro Stato.

Le cifre sopraripportate esprimono tutta l'importanza che il settore ha per il nostro Paese tanto dal punto di vista economico, quanto da quello sociale ed ammoniscono come sia assolutamente indispensabile agire con la più severa cautela per evitare che la crisi già da tempo manifestatasi assuma proporzioni anche maggiori con pregiudizievoli conseguenze difficilmente valutabili.

Nella sua relazione all'Assemblea della Associazione Nazionale Costruttori Edili il Presidente Ing.Perri ha comunicato che, mentre le abitazioni ultimate nel 1964 furono 450.000, il loro numero è di circa 400.000 nel 1965 e si prevede che non supereranno le 300.000 nella media del triennio 1966/68 e resteranno certamente al di sotto delle 350.000 nel quinquennio 66/70.

Questi dati non consentono previsioni ottimistiche, specie se si tien

./.

conto che il progetto di piano quinquennale assegna le realizzazioni edilizie per il 75% alla iniziativa privata e per il 25% alla iniziativa pubblica, la quale ultima, peraltro, ha visto ridursi progressivamente la sua quota di intervento fino al 5% circa del totale.

Inutile ripetere qui le diverse cause che hanno determinato la contrazione della attività edilizia e che sono universalmente note; è però necessario ripetere ancora una volta che la ragione fondamentale è di carattere psicologico e si concreta nella sfiducia nell'investimento immobiliare che si è venuta diffondendo sempre più e, bisogna riconoscerlo, non a torto.

Mentre da un lato si afferma di voler attribuire larga parte dell'attività edilizia all'iniziativa privata, nulla si è fatto per incoraggiare gli investimenti: la proroga della disciplina vincolistica delle locazioni che, malgrado gli impegni ripetutamente assunti dal Governo, ha assunto carattere cronico, la pressione fiscale, la minaccia dell'introduzione dell'equo canone, la gravezza ingiustificata con la quale vengono applicati i contributi di miglioria specifica, sono tutti elementi concreti che tengono lontano dall'investimento immobiliare il risparmio privato.

Peraltro bisogna registrare, nel settore dell'edilizia pubblica, l'insuccesso della legge 167 che ha bloccato e messo fuori mercato una ingentissima quantità di aree, senza incentivare l'edilizia popolare d'iniziativa pubblica poichè i Comuni non riescono neppure a stanziare i fondi necessari alle opere di urbanizzazione.

Ancora, le vicissitudini della legge 246, che hanno condotto alla clamorosa sentenza della Corte Costituzionale e alle contestazioni legali che ne stanno seguendo, sono ragione di disturbo e di perplessità per gli operatori economici del settore e per i possibili risparmiatori.

Infine l'esproprio obbligatorio e generalizzato previsto dal progetto di legge urbanistica e i criteri di determinazione dell'indennizzo, lungi dal generare quella "indifferenza" nei proprietari che i proponenti auspicano, determina la più grave ragione di apprensione e di sfiducia.

Orbene, tutte le disposizioni or ora menzionate che pur incidono sensibilmente nell'economia dello Stato nazionale, che hanno creato turbamenti, squilibri e distorsioni nell'economia nazionale, sono state assunte in spregio e in ignoranza delle norme dei principi comunitari che abbiamo poco fà ricordato: principi del coordinamento delle legislazioni, della li-

./.

bera circolazione di capitali, del divieto di creazione di situazioni monopolistiche.

E' una ancor maggiore, più grave e più imponente violazione di questi principi sta per essere realizzata attraverso il nuovo progetto di legge urbanistica.

Nell'ultima seduta prenatalizia il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge sulla nuova disciplina urbanistica che sarà prossimamente presentato al Parlamento.

Anche se il testo del provvedimento non è ancora stato pubblicato, i criteri che lo informano sono noti e inducono a qualche considerazione sui riflessi che la nuova disciplina potrà avere nei confronti del programma comunitario.

E' fuori di dubbio per tutti, crediamo, che le stipulazioni del patto di Roma rappresentano il grande quadro nel quale deve inserirsi e col quale deve armonizzare ogni iniziativa nazionale.

Il progetto di legge ha una fisionomia così radicalmente rivoluzionaria che, da varie parti, non si è esitato a definirla "eversiva" e, in realtà, l'istituto dell'esproprio obbligatorio e generalizzato basta da solo a giustificare il panico che il progetto ha gettato, già nelle sue precedenti edizioni, fra gli operatori economici e i risparmiatori della edilizia, con le conseguenze deleterie che da anni ormai si vanno constatando per il mercato immobiliare, per l'industria edilizia propriamente detta e per tutte le altre attività che da questa traggono ragione di esistenza.

Un aspetto di particolare rilievo l'esproprio obbligatorio e generalizzato acquista nei confronti della politica economica della C.E.E., se si considera che siffatto esproprio, che si vuol giustificare come inteso a stroncare la speculazione privata sulle aree (speculazione, peraltro, a carattere temporaneo, intermittente e soggetta alle vicende dell'alternarsi delle congiunture economiche) verrà ad instaurare un vero e proprio monopolio permanente dell'ente pubblico su tutto il territorio nazionale, annullando il libero gioco della domanda e dell'offerta a favore di un'unica situazione di privilegio, in contrasto totale con uno dei principi base del trattato di Roma che si propone di assicurare la maggiore libertà di movimento di ogni attività e di non consentire l'esistenza di situazioni monopolistiche.

./.

E' senza dubbio indispensabile che, prima di ogni altra cosa, le nuove norme e le riforme che si vogliono introdurre siano coerenti con lo spirito del patto; singole iniziative nazionali non conformi a questo spirito sono destinate o a rimanere inoperanti oppure a turbare con pericolosi squilibri il piano comunitario se non addirittura a paralizzarlo.

Bisogna quindi che gli interventi in materia urbanistica nel nostro Paese procedano con estrema prudenza specie in questo momento particolarmente difficile per il settore che ci interessa.

Nessuno contesta la necessità di una normativa chiara, moderna ed efficiente in questa materia, di una normativa cioè che detti le linee fondamentali dell'azione dei pubblici poteri e della iniziativa privata e che sgombri il terreno da tutte le incertezze che hanno dato luogo, da un lato, a deprecabili arbitri e, dall'altro hanno mortificato utili iniziative.

Probabilmente la legge urbanistica del 1942, che aveva introdotto il "comparto edilizio" sarebbe ancora idonea ove fosse integrata dalle norme regolamentari di applicazione che non sono mai state emanate.

Anche se nel testo del programma di sviluppo economico per il quinquennio 66/70 la enunciazione dei principi cui dovrà conformarsi la nuova urbanistica è assai generica e confusa, va notato che l'urbanistica ha carattere prioritario e determinante per le realizzazioni degli obiettivi del piano, ma, se si vogliono raggiungere, almeno con ragionevole approssimazione, tali obiettivi, bisogna prendere atto della situazione attuale ed agire subito per il ripristino di condizioni di normalità in un settore vitale per l'economia del Paese.

A nostro Avviso, se si intende rispettare ed attuare il Trattato, occorre mantenere, prima di tutto, condizioni analoghe a quelle degli altri Paesi partecipanti, bisogna rimuovere al più presto tutti gli ostacoli che si frappongono al ripristino di condizioni di normalità e di costanza per l'attività edilizia in rapporto col fabbisogno nazionale; a questo proposito bisogna ricordare che la richiesta è ancora costituita per 2/3 da abitazioni in locazione e per 1/3 da abitazioni in acquisto.

Il problema di politica economica comunitaria si presenta come una occasione per realizzare quella sotanziale comparabilità fra le singole legislazioni nazionali nei diversi campi dell'economia; dovrà quindi la comunità curare di indirizzare i singoli Stati verso soluzioni che, già

./.

vagliate ed applicate in qualcuno degli Stati membri, si presentano oggi come suscettibili di trovare applicazione anche negli Stati che pure hanno identici problemi: ricordiamo a questo proposito quanto altri Paesi appartenenti alla C.E.E. vanno facendo con successo nel settore dell'edilizia, attraverso provvedimenti di carattere fiscale e creditizio (vedi Epargne - Logement in Francia - Bausparkassen in Germania) per non parlare del Belgio, Paese nel quale tutto il settore edilizio immobiliare venne coraggiosamente liberalizzato fin dal 1948, con risultato di avere, ormai da molti anni, un mercato in condizioni di equilibrio e di costante sviluppo, di consentire agli enti pubblici, liberi da pesi finanziari,per contributi o sovvenzioni, larghezza di mezzi per le opere pubbliche e di avere, attraverso una sana concorrenza, eliminata la speculazione.

La mancata applicazione in sede di piano nazionale delle norme del trattato, il mancato coordinamento fra programma nazionale e programma comunitario, la assunzione di provvedimenti nazionali idonei solo a creare turbamenti e sconvolgimenti economici, sono tutti fatti che, non solo rendono assai dubbia la realizzazione dei programmi di sviluppo di tutta la economia nazionale, che si vuole condizionata dall'urbanistica, ma potrebbero estendere addirittura i loro effetti anche al campo della C.E.E.; infatti non sarebbe improbabile che, secondo i principi comunitari accettati, della libera circolazione dei lavoratori e dei capitali, larghe masse di lavoratori fossero indotte a trasmigrare in altri Paesi in cerca di lavoro, così come il risparmio nazionale potrebbe essere attratto altrove da investimenti immobiliari più tranquilli e remunerativi.

Certamente nessun buon italiano si augura che ciò avvenga.

4

Convegno di Studi
LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

I PROBLEMI DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE NEL QUADRO DI UNA POLITICA DI PIANO

Relazione a cura del

Dottor ALDO BORLETTI
Presidente de la Rinascente

indetto dal : centro informazioni e studi sul mec - c. i. s. m. e. c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - Roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA
Via Meravigli 11 - MILANO

I PROBLEMI DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE NEL QUADRO DI UNA POLITICA DI PIANO

Le relazioni generali hanno efficacemente posto in luce la problematica che l'impostazione della politica di piano determina per l'economia italiana nel suo complesso e per i vari settori che la compongono: a tale impostazione mi richiamo nell'esaminare i riferimenti che la medesima politica di piano avrà nei riguardi della distribuzione, intendendosi per tale termine quel complesso di attività terziarie che forniscono un completo servizio merceologico dal punto di produzione alla sua disponibilità sui banchi di vendita al dettaglio: non solo quindi i grandi magazzini, i magazzini a prezzo unico, i supermercati - quelle formule cioè in cui si concretizza tipicamente la grande distribuzione - ma anche i mercati di raccolta, i sistemi dei trasporti, i metodi di conservazione e di condizionamento della merce e così via.

Le altre relazioni parziali sottolineeranno del resto come gli aspetti che riguardano l'attività distributiva siano strettamente connessi a quelli degli altri settori, in particolar modo a quelli dei servizi e della produzione, così che viene ancora una volta confermato il rapporto di stretta interdipendenza fra l'uno e l'altro di essi anche agli effetti di un tema di vasta portata come è quello propostoci dall'odierno convegno.

Con la presente relazione mi sono proposto comunque di esaminare come i problemi della distribuzione commerciale possano trovare un corretto assetto in un contesto di programma economico a medio termine, il quale persegua la finalità di orientare e coordinare le varie attività economiche e sociali, per promuovere l'elevazione dei redditi, per garantire una loro equa ripartizione e per difenderne la stabilità. Con questo intendimento ritengo sia poi opportuno esaminare gli esempi di Paesi che già dispongono di strutture adeguate per il coordinamento e l'indirizzo della loro economia e di altri che si propongono di realizzarle: nel primo caso la prassi attuata in Francia e nel secondo il progetto di programma italiano e quello della Comunità economica europea.

Anche attraverso una rassegna necessariamente sommaria sarà possibile intravedere come possano essere collocati i problemi della distribuzione, quale limite sia ad essi imposto dall'interdipendenza degli altri fattori e fino a quale punto sia conveniente - ai fini dei risultati ottenibili - specializzare l'opera di previsione a medio e lungo termine.

La difficoltà comune del resto a tutti gli altri comparti del settore terziario, che l'evoluzione delle strutture della distribuzione possa essere prevista con sufficiente tempestività, è giustificata dal carattere stesso di attività "residua" (se non "indotta"), rispetto ad altre attività che agi-

scono sull'apparato commerciale, condizionandolo ed essendo al tempo stesso condizionate. A mio avviso, ciò rappresenta uno stimolo ad approfondire la conoscenza di aspetti sui quali poco sappiamo, se riguardati in senso dinamico, e sui quali comunque la nostra conoscenza ha prospezione relativamente modeste.

Il progetto italiano.

La proposta del "testo unificato del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70", presentata per la discussione al Parlamento italiano nell'autunno scorso, mostra piena coscienza del carattere di attività "risultante" del commercio.

Cita, infatti, la prima proposizione del XIX Capitolo: "Il settore della distribuzione riflette le caratteristiche strutturali dell'economia italiana, in cui a fenomeni tipici di elevato sviluppo si accompagnano aspetti di bassa produttività". Si tratta di una diagnosi sostanzialmente corretta che sottolinea tutta la complessità del problema. La struttura commerciale, ed i modi in cui essa svolge la sua funzione, non può che riflettere i caratteri dei fattori che ad essa danno forma e giustificazione. Il livello e l'efficienza del sistema distributivo è la risultante, da un lato, degli elementi e aspetti della produzione, intesa in senso lato, e dall'altro dell'assetto complessivo della popolazione, in quanto utente del servizio commerciale. Se, però, la funzione commerciale si esaurisse semplicemente in termini di intermediazione tra domanda ed offerta, acquistando così il carattere di attività meramente indotta, non varrebbe certamente la pena di considerare il settore come protagonista importante nel discorso sulla programmazione.

Sappiamo invece che al condizionamento degli altri settori il commercio reagisce esplicando una attività sollecitatrice che rafforza gli impulsi dello sviluppo economico e, al tempo stesso, riesce ad esprimere quei meccanismi di stabilizzazione senza i quali i progressi generali risulterebbero solo nominali. E' a proposito di questa funzione di sollecitazione e di stabilizzazione che il settore distributivo può giocare un ruolo importante nella costruzione di programmi di politica economica; quando essi mirino realmente al raggiungimento degli alti fini cui si ispirano.

In questa fase di ricerca delle formule che comportino alti tassi di produttività diventa veramente importante: i vantaggi ottenuti nella fase di distribuzione e di commercializzazione dei prodotti, si ripercuotono direttamente sull'economia dei fattori produttivi e, nello stesso tempo e per conseguenza, vengono rese accessibili a masse crescenti di consumatori beni in quantità più elevate e di qualità via via migliori.

La proposta del "programma italiano" contiene la consapevolezza piena delle influenze che al commercio si indirizzano dagli altri settori e dell'influenza che - a sua volta - il commercio trasmette all'intero assetto economico. Però, a chi legge il documento, tale impostazione appare più

intuita che acquisita in ragione di indagini conoscitive di tipo statistico e di approfondimenti analitici sulle interrelazioni a cui si è appena fatto cenno.

Infatti il capitolo XIX , dedicato al settore commerciale, mentre contiene esplicitamente l'indirizzo verso la rimozione dei vari ostacoli che si oppongono ancora ad una sua libera evoluzione, mentre suggerisce che l'azione di razionalizzazione deve essere estesa a tutta la fase di distribuzione, e non su alcuni punti di essa, accenna poi, e solo timidamente, agli strumenti ed ai mezzi che consentano la definizione di un'adeguata politica del commercio. Non è fatta così menzione agli indirizzi di una politica fiscale per il commercio, ad una politica di urbanistica commerciale, ad una precisa politica creditizia e così via.

Le scarse indicazioni sui problemi di struttura, su quelle di intervento dei pubblici poteri per l'opera di razionalizzazione e di armonizzazione delle diverse forme distributive, non sono ancora sufficienti a delineare un'organica politica distributiva che dia certezza agli operatori in ordine ai vincoli che saranno loro imposte in funzione dell'interesse generale, ed in ordine alle aree in cui la loro attività potrà liberamente ed autonomamente realizzarsi.

L'esempio francese

Le difficoltà che s'incontrano nel nostro Paese per chiarire l'esatta proposizione del problema commerciale in termini di finalità, di determinazione di priorità, di ricerca di un generale equilibrio economico, nel quale la distribuzione possa svolgere un ruolo veramente propulsivo e stabilizzatore, dipendono dalla complessità reale del problema, dalla mancanza di adeguate conoscenze statistiche e dalla ancor scarsa determinabilità degli effetti di interrelazione tra i diversi agenti propulsori dello sviluppo economico.

Il lavoro di programmazione intrappreso in Francia nell'immediato dopoguerra è un chiaro esempio di queste difficoltà: la Francia è ormai alla sua quinta formulazione programmatica, eppure non si può certo affermare che l'impegno di questi venti anni abbia condotto a conclusioni definitive. Gli stessi dubbi che ci fanno procedere con cautela e con timidezza non sono stati fugati in quel Paese, ove pure il problema è stato lungamente studiato nelle sedi più adeguate e responsabili.

Solo ora, con il "quinto Piano", e dopo aver raccolto una ampia documentazione di conoscenze stastistiche (ritenute tuttavia ancora inadeguate), si stanno ponendo le basi per formulare delle misure di politica economica che con competenza possano indirizzare gli sforzi congiunti degli operatori e della pubblica autorità verso precisi obiettivi.

Il piano francese, a proposito della distribuzione, dopo aver indicato i traguardi cornice di aumento del reddito, dei consumi, degli

investimenti e delle altre variabili generali, quali l'occupazione, i tassi medi di produttività, la prevista densità degli stabilimenti commerciali e così via, si sofferma particolarmente sui seguenti aspetti qualitativi :

di struttura

. le varie attività del ciclo distributivo: dai mercati nazionali di raccolta dei prodotti agricolo-alimentari, ai depositi per la conservazione, ai sistemi di trasporti ed a tutte le necessarie infrastrutture di altro genere che possano fornire alle merci un adeguato e razionale servizio.

urbanistici

. la localizzazione dei punti di vendita al dettaglio, in quanto risultante di condizioni legate all'evoluzione tecnica ed all'assetto urbanistico, studiata e descritta in funzione specializzata rispetto all'area di inserimento;
. il problema dei centri storici tradizionali, visto in funzione di attrezzature distributive o fortemente specializzate o di grandi dimensioni - al tipo grandi magazzini - dotate di adeguati parcheggi ed agevolate per quanto riguarda la facilità di accesso, così che tali empori, oltre a sviluppare la funzione distributiva a carattere regionale, siano anche in grado (con i teatri, i cinematografi e gli altri servizi del tempo libero) di conservare ai centri storici quel carattere di vivacità che altrimenti essi andrebbero progressivamente perdendo (1)

formazione professionale

. problema posto in luce a tutti gli stadi distributivi, di grosso e dettaglio, e ai diversi livelli di specializzazione: dalle scuole per i piccoli e medi imprenditori a quelle per i tecnici, per i quadri e per il personale subalterno.

---

(1) Per la città di Parigi, ad esempio, è già operante la Legge 60-790 del 2 Agosto 1960, che con incentivi e disincentivi, mira appunto al raggiungimento di questo scopo. Nei nuovi centri francesi di insediamento urbano, invece, sono previste strutture commerciali molto diversificate. Per la periferia, ancora, grandi impianti di centri commerciali con "attrazione" regionale. Negli insediamenti periferici di nuova costituzione, infine, sono previsti medi e piccoli centri commerciali limitati, come assortimento, ai prodotti di più comune e frequente consumo.

fiscalità

. l'unificazione in un'unica imposta al valore aggiunto (taxe sur la valeur ajoutée)di tutti i tributi di carattere indiretto, erariali o locali, così da giungere ad un notevole grado di semplicità e da porre le premesse per arrivare a traguardi accettabili di perequazione fiscale, senza la quale il concetto di competitività nel commercio avrebbe scarso significato.

Il progetto per la C. E. E.

Il progetto del primo programma di politica economica a medio termine, di recente formulazione presso la Comunità economica europea, dedica alla distribuzione ed ai suoi problemi uno spazio certamente non rilevante.

Nè avrebbe potuto essere altrimenti, sia per il carattere stesso di documento previsivo dei più significativi parametri generali di evoluzione economica, sia per la relativa anzianità degli studi dai quali esso trae origine. Ciò nondimeno, esso considera - riservandosene implicitamente l'approfondimento - una serie di elementi che costituiscono altrettante indicazioni di obiettivi cui i singoli paesi della Comunità dovranno tendere nella loro opera di ristrutturazione interna. Dall'esame di previsione sull'evoluzione quantitativa dei consumi, che denunciano tassi di crescita di poco inferiori a quelli del precedente quinquennio, il documento trae motivo per sottolineare l'importanza che la maggior produttività del settore potrà comportare ai fini di una positiva stabilità del sistema interno dei prezzi nella Comunità.

Viene conferito fondamentalmente rilievo alla funzione stabilizzatrice di un buon sistema distributivo, sottolineando la necessità "di instaurare una concorrenza efficace fra i diversi circuiti commerciali, eliminando gli ostacoli di qualsiasi natura che potranno opporvisi". Ed ancora si chiarisce come "converrà attribuire un'importanza particolare all'estensione ed all'ammodernamento delle imprese, alla razionalizzazione della gestione delle scorte e degli imballaggi e al rafforzamento della collaborazione fra le piccole imprese".

L'essenzialità della sintesi costituisce già di per sè una precisa indicazione che contiene le basi per l'edificazione di una efficacie politica del commercio. L'approfondimento delle conoscenze statistiche e qualitative delle strutture distributive commerciali, pur se indispensabile, non potrà che costituire una conferma alla validità dei punti sottolineati dal progetto: produttività, concorrenza, giusto dimensionamento delle imprese, razionalizzazione degli strumenti distributivi.

Il prendere atto di una tale chiarezza di idee e d'indirizzi negli schemi di previsione Comunitari, induce a valutazioni di ottimismo.

L'integrazione delle economie dei sei Paesi - già a buon punto negli aspetti formali e procedurali e ormai ineversibile per la volontà delle popolazioni interessate - comporterà determinanti modificazioni non solo di natura dimensionale, ma anche qualitativa.

Sono, o meglio saranno, questi problemi di vasta portata - come una nuova specializzazione territoriale delle fonti di produzione, di spostamenti regionali dei baricentri economici, ed una più generale evoluzione nella distribuzione geografica della popolazione, con i conseguenti mutamenti di costume - che il servizio distributivo, già da ora, non può trascurare di considerare. Per tali motivi, oltre che per necessità di altre coerenze, un disegno prospettivo comunitario il quale registri puntualmente modificazioni e tendenze, si rivela come uno strumento assolutamente valido ed anzi indispensabile.

Considerazioni conclusive

La rapida rassegna su quanto è già stato fatto, nel nostro ed in altri Paesi, in materia di programmazione, sembra essere sufficiente per trarre delle considerazioni, sia pure di prima approssimazione ed in termini molto generali.

Innanzi tutto sembra indispensabile - in Italia, ancor più che altrove - la definizione di obiettivi chiari, che rispettino, con le indeformabili leggi dell'economia, il lavoro e l'attività dei singoli, senza creare posizioni di privilegio o di penalizzazione per alcuno. In tale maniera l'apporto di esperienze in fase di determinazione del contenuto del programma risulterà facile e si otterranno più spontanee adesioni nella realizzazione concreta degli obiettivi.

Se questa prima condizione di equità sarà garantita, l'interesse dei singoli non potrà che coincidere con gli interessi più generali della collettività. E quanto prima saranno chiaramente definiti questi ultimi, tanto prima potrà iniziare il processo di evoluzione nelle direzioni indicate.

In questa interpretazione di ricerca di indirizzi e punti di "certezza", gli operatori della distribuzione potranno cogliere argomenti validi per una preparazione più sicura che acconsenta di affrontare i mutamenti sostanziali che già si avvertono: non solo quelli imposti dal continuo rinnovo di tecnologie, ma anche quelli dipendenti da assetti completamente nuovi nella dimensioni dei mercati e delle loro forme. Le conseguenze di una progressiva attuazione del Mercato comune costituiscono un fatto nuovo di cui pochi riescono a prevedere dimensioni e portata. L'accessibilità, in termini di modelli qualitativi e quantitativi, ad una rappresentazione delle condizioni future del lavoro di ognuno, costituisce l'occasione che solo la previsione e la programmazione economica è in grado di fornire.

Nella ricerca di questa sicurezza, tuttavia, siamo ancora ad una fase che precede l'inizio vero e proprio. Gli esempi dei modelli previsionali più evoluti, ad eccezione di indicazioni globali, estremamente utili, riescono nel migliore dei casi, ad isolare dei problemi piuttosto che a sug-

gerire dei comportamenti. Ciò vale in particolare maniera per quelle attività che - come la distribuzione, nella ampia accezione che ha voluto indicare all'inizio della presente relazione - sono sensibilmente condizionate da variabili completamente indipendenti.

Come poter misurare, ad esempio, il grado di occupazione del settore, la densità commerciale adeguata, gli stessi tassi di produttività, se tutti questi parametri sono direttamente correlati al mercato generale del lavoro, alla particolare fisionomia che può assumere, anche a breve termine, la popolazione e così via ?

Non vi è dubbio che l'approfondimento delle conoscenze statistiche ed il contributo di tecniche modellistiche perfezionate potranno far emergere tendenze e prospettive abbastanza accettabili. Ma rimane sempre il fatto che l'adeguamento del "servizio" al contesto socio-economico di una collettività deve compiersi mediante un processo continuo e senza il rischio di scarti eccessivi. Per questo motivo un realistico disegno di politica economica per il nostro Paese in materia di distribuzione commerciale dovrebbe svilupparsi in funzione delle aspettative che la ricerca prospettiva può configurare, ma con costante attenzione ai fatti del presente. Sarebbe cioè una vana finzione immaginare perfette soluzioni nel futuro quando non si dedicassero ai casi dell'attuale contingenza neppure quei modesti sforzi che potrebbero offrire un immediato miglioramento e costituire la premessa per un più stabile e duraturo equilibrio futuro.

Milano, Dicembre 1966

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE

E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

"L'INDUSTRIA FARMACEUTICA ITALIANA E LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA"

M e m o r i a a c u r a d e l

Cavaliere del Lavoro Dott. FULVIO BRACCO

Presidente ASSOFARMA - Associazione tra industrie chimico-farmaceutiche
Roma - Milano

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee
roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11 - MILANO

E' particolarmente apprezzabile che il Consiglio della Comunità, deliberando su raccomandazione della Commissione, abbia voluto costituire un "Comitato di Politica economica a medio termine" che, basandosi sulle programmazioni degli Stati membri o ponendo comunque a confronto i dati e le previsioni generali di sviluppo dei medesimi, potesse condurre a degli studi prospettici necessari per la proposizione della programmazione C.E.E. Iniziativa coraggiosa ed originale - è stato scritto - perchè è la prima volta che una programmazione viene impostata fuori dai confini di una nazione.

Il Comitato di studio delle prospettive economiche a medio termine è in effetti partito da questo esame comparato delle varie situazioni nazionali e dalle proiezioni delle stesse fino al 1970; l'esplorazione ha consentito al Comitato stesso di portare a termine il suo lavoro che fatto proprio, con la opportuna accentuazione dei grandi problemi prioritari, dalla Commissione stessa, ha fatto oggetto di una proposta presentata al Consiglio.

Non può davvero meravigliare che il lavoro si svolga su tematiche generali e che la panoramica che ne deriva sia tracciata a grandi linee nei riguardi delle politiche economiche che Stati membri e Comunità saranno chiamati a seguire nel corso del periodo preso in considerazione (1966/1970).

Se la Commissione ha voluto realisticamente dichiararsi consapevole delle lacune che presenta il progetto preliminare, ha con altrettanto realismo sottolineato lo scarso rilievo del fatto denunciato in confronto ai considerevoli risultati concretizzati ed al progresso che l'applicazione dei suoi suggerimenti non mancherà di conseguire.

Per quanto ci concerne, siamo gli ultimi a sottovalutare le difficoltà che Comitato d'esame e Commissione hanno voluto trovare nel confronto fra le politiche economiche dei diversi governi, che si basano su situazioni di fatto notevolmente diversificate. Se lo sforzo di coordinamento è stato notevole, altrettanto notevole giovamento potrà trarne lo sviluppo armonizzato della Comunità.

E poichè la Commissione ha fatto sue - sia pure con determinati rilievi ed osservazioni - le conclusioni del Comitato di studio e le ha proposte al Consiglio, giova evidentemente, nel nostro breve commento generale e nella nostra particolare proiezione dei principi affermati sull'importante settore chimico-farmaceutico, partire dalla Relazione approntata per il Consiglio dalla Commissione medesima.

Vi si afferma che l'Europa è più che mai prospera ma che, per questo fatto stesso, la situazione dei suoi abitanti che restano ai margini del progresso diventa più difficilmente tollerabile. Le condizioni di vita e di lavoro devono dunque essere particolarmente curate nelle aree depresse per consentire parificazioni di progresso.

Non vi ha dubbio che l'aumento dei redditi delle varie categorie sociali

./.

è ancora lungi dal presentare l'armonia desiderabile: una migliore ripartizione sociale del benessere è dunque tra i compiti principali della Comunità.

La questione si collega a due gravi problemi: la mobilità geografica dei lavoratori e la collegata liberalizzazione del loro stanziamento sul territorio comunitario, e gli inconvenienti sociali che derivano fatalmente dal fenomeno di sradicamento dei lavoratori stessi dalle zone d'origine.

Se deve essere perseguita la libertà di lavoro e di stabilimento entro il vicino 1968, lo stanziamento di nuove attività in date regioni è senza dubbio altrettanto socialmente utile.

E poichè è riconosciuto che soprattutto l'Italia offre una sovrabbondante mano d'opera, mentre non è certo sfuggito agli studiosi del programma la persistenza di zone sottosviluppate particolarmente nel nostro mezzogiorno, questi problemi ci toccano da vicino. L'industrializzazione del sud, già felicemente avanzata, andrà continuata senza deflettere, ma dobbiamo nel contempo preparare questi giovani - a tutti i livelli - a svolgere la propria operosa esistenza nel territorio di una più vasta patria Europea.

Opportunamente la Comunità pone energico accento sul fatto che il progresso delle società moderne è legato a quello delle scienze e delle loro applicazioni tecniche. E nota acutamente come queste ultime svolgano oggi un ruolo analogo al possesso delle materie prime e delle fonti di energia in passato.

La ricerca - afferma la Commissione - costituisce l'investimento per eccellenza. La Comunità è in ritardo rispetto ad altri Paesi: la sua crescente inferiorità in materia scientifica e tecnologica le apre prospettive pericolose. Ed aggiunge, in modo severo ma adeguato, che "se i sei Paesi dovessero rimanere, come probabilmente lo sono stati da una generazione, il principale importatore di scoperte e il primo esportatore di intelligenza del mondo, essi si condannerebbero a un sottosviluppo cumulativo che renderebbe ben presto inevitabile il loro declino."

Ci si consenta qui di ricordare che proprio da un ministro italiano è stata avanzata la proposta diretta ad un più rapido progresso tecnologico, cui dovrebbero partecipare collaborativamente gli Stati Uniti d'America.

Da ciò il dovere della Comunità - sulla enunciazione del quale concordiamo pienamente - di intraprendere un vasto sforzo finanziario, pubblico e privato, in materia di ricerca.

Altrettanto realistico appare il capitolo che riguarda la debolezza insi

./.

ta negli equilibri economici attuali e futuri: le prospettive di sviluppo presentate dal programma hanno un carattere sostanzialmente condizionato.

Il meno che possa dirsi, afferma la Commissione, è che "l'equilibrio economico globale per i prossimi cinque anni resta altrettanto fragile di quello del periodo testè trascorso." D'altra parte rallentare l'incremento della spesa pubblica appare "ampiamente illusorio" ovunque; e ciò è soprattutto vero in un Paese come il nostro che, partendo da un livello più basso di altri, è davanti a compiti estremamente gravosi sotto tutti i punti di vista: industriale come agricolo; assistenziale e come di pubblica istruzione.

Le grandi sciagure nazionali che ci hanno recentemente colpiti con le gravi perdite di ricchezze subite dal Paese, rendono ancora più arduo questo cammino e compromettono la speranza di contenimento della spesa pubblica.

La Commissione vede assai chiaro nell'attuale panorama sociale ed economico e le considerazioni d'ordine comunitario che essa esprime sono particolarmente valide per l'Italia:

"Le esigenze dell'igiene pubblica sono tuttora trascurate rispetto all'alimentazione ... le infrastrutture collettive dell'insegnamento, della cultura, della scienza e le attività ricreative, restano notevolmente in ritardo rispetto allo sviluppo delle attrezzature individuali di ogni genere. In tale situazione ciascuno deve essere consapevole che un eccessivo incremento dei consumi privati comporterebbe inevitabilmente per la popolazione privazioni ancora più rigorose in materia di ospedali, di strade, di scuole. Inoltre larga parte delle spese pubbliche condiziona lo sviluppo economico futuro (e si citano ancora, fra l'altro, l'insegnamento e la ricerca)".

Austerità di vita, dunque - ci sembra inviti la Commissione - risparmio e devoluzione alla spesa pubblica di tutte le possibilità economiche, che peraltro "soltanto una imposta, in ultima analisi, potrà durevolmente pagare".

Sono problemi gravissimi di equilibrio generale che vogliono una programmazione pluriennale delle finanze pubbliche, ma anche una ricerca - quanto sensibile da noi! - di equilibrio specifico tra il bilancio statale ed i bilanci degli Enti locali che, nella maggior parte dei Paesi membri, assorbono più della metà dei pubblici investimenti. Talchè, scrive la Commissione, la programmazione pluriennale di tali bilanci non è meno necessaria di quella delle finanze dello Stato, conservando però, e magari accrescendo, l'autonomia dei detti Enti locali.

Nella sua relazione al Consiglio la Commissione conclude con affermazioni degne della massima considerazione:

"Tendenze inflazionistiche, insufficiente integrazione regionale, ritardo scientifico e tecnologico: questi tre fattori di debolezza ipotecano le prospettive economiche a medio termine della Comunità. Il primo deriva dalla fragili-

./.

tà degli equilibri previsti, per quanto riguarda sia l'economia generale che le pubbliche finanze. Gli ultimi due determinano la necessità di porre in atto talune azioni che occorre definire ed avviare senza indugi."

o o o

Di tutti i problemi accennati, che si riflettono in altrettante situazioni di particolare impegno e di particolare disagio riscontrabili in Italia, una visione più propriamente focalizzata sul settore economico a nome del quale parliamo, pone in risalto l'insufficiente preparazione tecnico-scientifica e la conseguente inferiorità in materia scientifica e tecnologica.

Questa dura realtà si basa su esigenze di igiene pubblica ancora insoddisfatte, di scuole ed ospedali ancora troppo scarsi, e di preparazioni tecnico-professionali che vogliono anch'esse una più profonda portata ed una base armonizzata europea.

Non vi ha dubbio che l'educazione sanitaria sia uno dei punti che la Comunità deve sottolineare agli Stati membri come condizione di base, perchè la salute è una condizione di armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico dell'individuo, dinamicamente integrato nel suo ambiente naturale e sociale, e perchè l'educazione sanitaria deve essere, ancora, vista come un intervento sociale di massima importanza dato che tende a modificare, consapevolmente e durevolmente, il comportamento del cittadino nei confronti della salute, del lavoro e della vita intera.

Quindi l'educazione scolastica che apprenda fino dall'infanzia una giusta valutazione della medicina preventiva, e via via, durante lo svolgimento della vita umana, il rispetto della assistenza offerta dalla collettività, l'abbandono degli abusi e degli sperperi, il rispetto del professionista medico e del farmacista, del mezzo terapeutico posto a disposizione ogniqualvolta necessario, può dare un notevole apporto all'elevazione del tenore di vita generale della Comunità e particolarmente rialzare quello delle zone ancora sottosviluppate.

Questa educazione scolastica porta i suoi frutti - come si è visto -, in una materia complessa e multiforme che ha i suoi allacci diretti con i problemi dell'assistenza domiciliare ed ospitaliera, della salvaguardia, con la salute, del lavoro e della produttività; essa si inquadra, infine, nella sicurezza sociale, con particolare riguardo ai problemi peculiari all'età della quiescenza.

Il discorso giunge all'insegnamento superiore universitario e a quella preparazione armonizzata di tecnici altamente qualificati di cui, nel settore industriale, quello chimico-farmaceutico abbisogna soprattutto per la percen-

./.

tuale altissima di laureati e di diplomati che esso impiega e che può avere paragone solo con il settore della fisica nucleare.

Non si ha ricerca se non si ha materiale umano preparato ed intelligente, quello stesso che la Commissione giustamente teme vedere espatriare, in cerca di condizioni migliori di lavoro, fuori dall'ambito comunitario.

Alla Comunità non resterebbe allora che importare il "prodotto" della scienza e della tecnica che - quale materiale umano - non ha saputo trattenere presso di sè.

E sulla ricerca abbiamo in Italia la più grave ed ingiustificata lacuna, senza riscontro nel territorio comunitario, e con ben pochi riscontri nell'intero mondo civile: siamo tuttora carenti, a vent'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale, di una legge brevettuale che incoraggi la ricerca farmaceutica e ne protegga i risultati degli sforzi morali e materiali.

Le autorità comunitarie debbono riflettere che una distorsione così macroscopica può creare i più gravi e dannosi riflessi nella Comunità e ritardarne comunque, certamente, uno sviluppo armonizzato.

Non si può sviluppare la ricerca laddove lo sforzo originale altrui può venire impunemente copiato da chicchessia.

Se non si porrà tosto rimedio a uno stato di cose che deprime ingiustamente, e da anni, almeno la parte più rappresentativa e valida dell'industria nazionale farmaceutica, vanamente la Comunità cercherà di avvicinare o di raggiungere i livelli di grandi nazioni d'oltre Oceano, oggi all'avanguardia assoluta - fra l'altro - proprio nel campo della ricerca scientifico-terapeutica.

Se la Comunità non può avere voce, o la può avere solo indirettamente, nell'invitare il nostro Paese a colmare al più presto possibile la denunciata lacuna, può certamente urgenziare la risoluzione di problemi che ancora impediscono al progetto di Convenzione per il brevetto europeo di essere approvato dal Consiglio ed inviato ufficialmente agli Stati membri per l'entrata in pratica attuazione.

A parte la lacuna italiana che verrebbe così colmata, non vi ha dubbio che le diversità esistenti nel regime brevettuale dei vari governi si gioveranno nel venire armonizzate in un istituto europeo, pur potendo permanere tradizionalmente distinte nell'ambito dei singoli confini nazionali.

E', secondo noi, un problema <u>di base</u> senza la risoluzione del quale vana sarà la perseguita armonizzazione degli studi universitari, ancorchè in sè e per sè costituisca un fine degno di essere particolarmente curato.

./.

Tema europeistico - che non può dirsi neppure peculiare al settore di cui vi intratteniamo, e che vorremmo più esplicitamente e compiutamente trattato nel programma della C.E.E. - è quello della Sicurezza sociale.

Nel quadro del dovere di ogni collettività nazionale moderna ed organizzata di seguire ogni suo componente in tutto l'arco di sua vita si pone indubbiamente, con la sicurezza data da una serie di provvidenze che lo pongono in grado di svolgere compiti lavorativi e produttivi di cui si avvantaggia l'intera collettività, anche quella assistenza sociale che estrinseca sia in tempestive cure domiciliari che in ricoveri ospitalieri e che deve essere pronta ad intervenire ogniqualvolta utile.

Qui vi è moltissimo da fare. I sistemi dell'assistenza medico-farmaceutica-ospitaliera sono diversissimi fra le varie nazioni, ed una loro armonizzazione su principi basilari interessa veramente tutta la popolazione comunitaria che gli studi prevedono ascenderà a 189 milioni nel 1970.

La preparazione medica, la preparazione del ricercatore, quella del tecnico preposto alla responsabile produzione e ai controlli del mezzo terapeutico stesso, sono tutti impegni collegati con la salvaguardia della salute, della attiva età matura e quindi della produttività sul territorio comunitario.

Tenga dunque presente la Comunità, nel suo quadro programmatico ed armonizzativo, che:

- compito specifico dell'industria farmaceutica in tutte le comunità civili è quello di studiare, realizzare, produrre e controllare medicamenti nuovi, in modo da offrire al medico la scelta più ampia e sicura di tutti i mezzi terapeutici, tempestivamente aggiornati, a vantaggio del paziente.

- Per realizzare i suoi compiti istituzionali l'industria farmaceutica deve fare della ricerca. Quando si parla di ricerca non ci si riferisce soltanto a quel tipo di indagine scientifica che porta alla "scoperta", ma anche a quella attività di investigazione tecnologica a tutti i livelli che conduce al perfezionamento della produzione in termini di purezza, stabilità, tolleranza e controllo costante della qualità, perchè il farmaco è una merce che non ammette seconda scelta.

- L'incentivo più valido alla ricerca, sia in termini di investimento dell'impresa sia come premio al ricercatore, consiste nella brevettabilità correttamente intesa. Limitazioni assurde nella durata della protezione, licenze obbligatorie concesse su arbitrarie o malintese valutazioni di quella che è la pubblica utilità, oneri inappropriati - come quelli previsti, nell'attuale proposta di legge italiana, per tasse brevettuali - condurrebbero alla paradossale situazione di ammettere il principio e svuotarne nel contempo il contenuto, compromettendo la primaria funzione del brevetto di incentivare la ricerca.

./.

Dopo tanti anni di discussioni e di dibattiti, pur convenendo sulla delicatezza e sulle difficoltà che presenta la materia, sembra manchi da noi la sincera volontà di una sua definizione, pur espressamente contemplata dalla "Programmazione quinquennale italiana".

- Dall'impegno costante nella ricerca e nel perfezionamento delle sue realizzazioni l'industria farmaceutica è condotta ad assumere responsabilità e rischi che producono rilevanti oneri economici, sia per gli insuccessi più frequenti dei successi, sia per l'obbligo morale di produrre e vendere a prezzi ragionevoli medicamenti di uso limitato per indicazioni rare ed importanti.

  Pertanto non è ammissibile il principio - che è da noi invalso - di stabilire il prezzo di un farmaco attraverso la somma dei costi di lavoro e delle materie prime moltiplicati per un fattore, a compenso dei vari oneri di carattere generale, quali le spese amministrative, di vendita, di informazione medica, di pubblicità, gli ammortamenti, le tasse, la ricerca, l'utile dell'impresa nonchè le quote a favore del grossista e del farmacista: un sistema primitivo, come si vede, del tutto empirico, che ha trovato la sua origine oltre 15 anni or sono e che ancor oggi governa e regola l'economia di un settore così complesso, delicato e dinamico come quello farmaceutico.

  Parlare quindi di sviluppo della ricerca in questo clima di brevettabilità e di prezzi è una reale contraddizione, perchè l'attuale è clima di mortificazione e non di stimolo alla ricerca: è un clima, altresì, condizionato da pregiudizi e da demagogia, tali da impedire o deformare le indispensabili iniziative.

- Per quanto riguarda l'assistenza - oggi interamente gratuita in Italia, a differenza di quasi tutti gli altri Paesi inclusi quelli d'oltre cortina - ed in particolare l'abuso di farmaci che ne costituisce conseguenza, crediamo di poter affermare che esso possa essere frenato anche e soprattutto da una diffusa educazione sanitaria della popolazione e dal vivo senso di responsabilità da parte dei medici.

  La compressione della spesa per l'assistenza farmaceutica non deve né può essere realizzata attraverso la diminuzione dei prezzi, che si riflette fatalmente sulla qualità: ma è indispensabile che anche da noi (lo ha fatto recentemente la stessa Jugoslavia) sia studiato un sistema al quale partecipi un contributo, sia pur minimo, dell'assistito, il cui effetto sarà determinante per il contenimento dei consumi connessi a sprechi.

° ° °

/.

Non si tratta - come si vede - di problemi esclusivamente settoriali, ma di problemi che si inquadrano necessariamente nel programma generale ed ai quali pertanto la Comunità farà bene a dare, con priorità, tutta la sua particolare attenzione. Essi rientrano nell'auspicato sviluppo europeo che deve essere provocato proprio da "azioni che - ricorda la Commissione nella conclusione del suo esposto al Consiglio - occorre definire ed avviare senza indugi".

6

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

IL RISCHIO DI ERRORE NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO

M e m o r i a a c u r a d e l

Prof. ALBERTO CAMPOLONGO

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec "c.i.s.m.e.c."
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità
europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI. 11

IL RISCHIO DI ERRORE NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO

1.- La funzione essenziale di un programma di sviluppo è quella di modificare "in meglio" l'evoluzione spontanea dell'economia nazionale, fissando certi obiettivi giudicati superiori al risultato dell'evoluzione spontanea e mettendo in opera un meccanismo atto a conseguire quegli obiettivi in un dato periodo di tempo. Nel giudizio finale, il programma è pienamente riuscito se l'obiettivo è stato conseguito; è riuscito in parte se, come è normale, i risultati sono più o meno inferiori alle aspettative; è fallito se il risultato finale è inferiore a quello dell'evoluzione spontanea.

2.- In nessun paese l'evoluzione economica è lasciata al suo corso spontaneo; tutti i paesi moderni, progrediti e sottosviluppati, hanno varie finalità di politica economica in molti diversi settori. Un programma di sviluppo economico, in quanto tale, è uno sforzo inteso a dare razionalità e coerenza all'insieme di queste finalità nei diversi campi; esso va dunque accolto con favore perchè tende ad elevare l'efficienza dell'evoluzione economica nazionale.

3.- Il settore pubblico va assumendo crescente importanza nell'economia dei paesi occidentali, in Italia più che in altri; e la sua azione è il risultato di molteplici decisioni di enti diversi, non sempre coordinate fra loro. Un programma di sviluppo di insieme è un mezzo per rendere più efficace l'azione complessiva del settore pubblico, ossia a migliorare il rapporto fra risultati e costi.

4.- I piani di sviluppo non riguardano soltanto il settore pubblico, ma l'insieme dell'economia nazionale. Qualunque sia il loro valore in senso tecnico, essi non saranno realizzabili in un paese democratico se non rispondono alla opinione pubblica del paese. Questa è una verità ovvia in se stessa; ma la difficoltà sta nel tradurre in pratica questa esigenza astratta. Il concorso dei vari gruppi sociali alla formulazione del programma risponde certo agli ideali democratici; ma tende a sovraccaricare il programma di esigenze sezionali, malamente compatibili nel complesso. Inoltre, una cosa è ottenere un generico consenso da parte dei vari gruppi sociali sulla desiderabilità di certi obiettivi di sviluppo; un'altra affatto diversa è che i vari centri di decisione accettino le rinunce che il conseguimento degli obiettivi necessariamente implica.

5.- Il programma di sviluppo deve tecnicamente riferirsi ad un periodo futuro: non ha senso determinare certi obiettivi se non si fissa al tempo stesso il periodo futuro entro il quale tali obiettivi si suppongono realizzabili. Senonchè la preparazione del programma implica un lavoro complesso, che può durare alcuni anni: la data iniziale di tale periodo è già trascorsa mentre dura ancora la discussione, ed il riferimento temporale deve quindi essere spostato una o più volte.

6.- Inoltre, data la complessità delle strutture economiche dei paesi progrediti, spesso non è logicamente possibile inquadrare i vari obiettivi di sviluppo nella normale durata quinquennale dei programmi, periodo troppo breve dal punto di vista dell'evoluzione nazionale. Occorre allora sdoppiare i riferimenti temporali: il programma quinquennale è considerato come una prima fase di un piano di durata più lunga, quest'ultimo limitato a certe linee generiche di evoluzione (1).

7.- Ma l'esistenza di questo doppio riferimento temporale crea una difficoltà aggiuntiva alla razionalità del programma: la coerenza fra evoluzioni nel periodo più breve e quella nel periodo più lungo è più difficile da assicurare in teoria e le soluzioni adottate possono creare incongruenze nella stessa struttura logica del programma di sviluppo.

8.- Il punto di partenza dell'evoluzione del programma di sviluppo è ovviamente la situazione generale dell'economia nazionale in un periodo assunto come periodo di riferimento. I paesi progrediti dispongono di elaborate rilevazioni statistiche; eppure le nostre conoscenze sono ancora insufficienti su molti aspetti essenziali: la produttività globale e per settori, l'efficienza marginale del capitale; i margini di capacità, i coefficienti capitale-lavoro, la disoccupazione e la sotto-occupazione, l'evoluzione regionale, la distribuzione dei redditi fra salari e non-salari, ecc.. Gravemente insufficienti sono poi le conoscenze statistiche nei paesi sottosviluppati. Si deve così prevedere l'evoluzione futura e programmare gli interventi su di essa, conoscendo soltanto imperfettamente l'evoluzione passata e la situazione presente.

9.- Le previsioni sono un elemento essenziale del programma di sviluppo, sotto un duplice aspetto. Da un lato, esse costituiscono ciò che l'econometrica chiama le "variabili esogene" dei modelli di sviluppo, cioè le evoluzioni quantitative determinate all'infuori del sistema, come dati stimati per il futuro in modo indipendente. Dall'altro esse rappresentano il termine di riferimento per quella evoluzione che il perseguimento dell'obiettivo del programma di sviluppo vuole appunto modificare; giacchè non avrebbe senso parlare di programma se i risultati finali si potessero conseguire senza programma. Le previsioni economiche formano un vasto campo dell'economia applicata (2); ad esse è connaturato il rischio di errore (3). Si può cercare di ridurlo accrescendo le nostre conoscenze, migliorando le tecniche ed eliminando per quanto possibile gli elementi irrazionali di giudizio (4). Ma non lo si può eliminare; ed uno degli elementi di apprezzamento del valore del programma di sviluppo sta appunto nella sua capacità di revisione e di adattamento in relazione ad evoluzioni reali discordanti da quelle previste.

10.- Gli obiettivi dei programmi di sviluppo sono il risultato cumulativo dei desideri ("istanze" nella terminologia corrente) delle forze sociali e politiche che concorrono a formare la volontà politica del paese. E' compito normale dei governi restringerne la formulazione nei limiti realizzabili; ma è naturale che, malgrado questo sforzo di compressione, il complesso degli obiettivi accolti nei programmi di sviluppo superi, a numero e ad importo, il totale dei mezzi disponibili. I meccanismi economici, come è noto, si incaricano essi medesimi di ristabilire l'equilibrio fra obiettivi e mezzi, imponendo gli spesso drastici riadattamenti necessari, primariamente l'inflazione; riadattamenti i quali peraltro non sono in quanto tali obiettivi validi. Pertanto, quando gli obiettivi superano i limiti realizzabili, non soltanto essi non sono conseguiti che in parte, ma si generano nel sistema reazioni negative che ne riducono l'efficienza complessiva.

11.- La molteplicità degli obiettivi va giudicata secondo le possibilità tecniche di realizzazione degli obiettivi stessi, in rapporto alle circostanze proprie a ciascun paese. Se gli obiettivi sono di numero e di dimensioni limitate e chiaramente definiti e se la struttura istituzionale del paese dispone dei mezzi opportuni, essi potranno essere realizzati; gli altri parametri dello sviluppo economico ne saranno determinati di conseguenza (5).

12.- Se invece gli obiettivi sono numerosi ed eterogenei, il programma di sviluppo, se vuol essere efficiente, deve definire chiaramente le priorità ed ordinarle secondo l'importanza. I programmi che si propongono assieme fini molteplici da conseguire tutti assieme, senza stabilire una gerarchia, possono essere un elenco di cose desiderabili, ma in quanto programmi di sviluppo sono di per se stessi irrealizzabili: ignorano la caratteristica essenziale di ogni decisione economica, l'allocazione di risorse scarse fra vari possibili impieghi alternativi.

13.- Di queste incongruenze si trovano larghi esempi nei programmi di sviluppo dei paesi sottosviluppati, che menzionano lunghe serie di obiettivi a tutti i quali viene data, a parole, priorità elevata, ad esempio: istruzione e formazione professionale, salute pubblica, elevamento del tenor di vita, abitazione, indipendenza nazionale, piena occupazione, investimenti, ritmo elevato di sviluppo, modernizzazione dell'agricoltura, industrializzazione, efficienza della produzione, miglioramento dei trasporti, aumento delle esportazioni, equilibrio della bilancia dei pagamenti, stabilità monetaria, maggiori interventi statali, tutela dell'iniziativa privata, aumento del risparmio, perequazione dei redditi, attenuazione delle differenze regionali. E quest'osservazione si applica anche ai paesi progrediti (6).

14.- Gli obiettivi dei programmi di sviluppo non sono soltanto di natura economica: vi sono anche obiettivi sociali e politici, i quali complicano ulteriormente il quadro delle priorità: questioni di giustizia distributiva, ripartizione dei frutti del progresso tecnico e dei guadagni di produttività fra i vari partecipanti al processo della produzione, limiti dell'azione del settore pubblico, tutela dell'iniziativa privata. Anche i fini di ordine sociale e politico, per essere obiettivi realizzabili e non gratuiti desideri, devono rispondere a certe esigenze di razionalità elementare: tener conto dei costi economici ed extra-economici e della reciproca compatibilità, delle reazioni sull'equilibrio economico generale, ecc.. Esigenze extra-economiche, singolarmente giustificate su basi valide, divengono irrealizzabili tutte assieme, od in un periodo troppo breve: volere troppe cose ad una volta non è prova di maturità per l'individuo come per la nazione. E l'equilibrio fra esigenze economiche ed esigenze sociali e politiche è un ideale difficile da definire, e dal quale, comunque, tutte le nazioni, progredite o no, sono più o meno lontane.

15.- In teoria vi è certo il mezzo di tener conto della molteplicità degli obiettivi: l'uso di modelli econometrici. Siccome gli obiettivi, anche se razionalmente ordinati in scala di priorità, superano le possibilità reali; siccome molti vincoli, istituzionali, sociologici, ecc. ostacolano l'adattamento degli strumenti agli obiettivi; e siccome l'impiego dei vari strumenti (credito, finanza pubblica, salari, ecc.) genera reazioni a catena nell'intero sistema eco-

nomico; si presenta logica l'opportunità di ricorrere a tali modelli econometrici, atti a dimensionare in modo coerente le grandezze monetarie, sia degli obiettivi che degli strumenti (7).

16.- Tali modelli econometrici sono una rappresentazione semplificata del funzionamento del sistema economico, e mirano a verificare la capacità del meccanismo di sviluppo a conseguire gli obiettivi del programma. Essi consistono in un gruppo di sistemi e sotto-sistemi di equazioni lineari che esprimono, nella forma di relazioni di dipendenza e di interdipendenza suggerite dalla teoria e dall'esperienza, le relazioni fra una categoria di variabili dette "esogene", ossia a valori dati a priori, ed una categoria di variabili dette "endogene", ossia le incognite dei sistemi di equazioni, tra le quali figurano le grandezze macroeconomiche che costituiscono gli obiettivi del piano di sviluppo.

17.- Sempre in teoria, va aggiunto che la distinzione fra la prima e la seconda categoria di variabili è essa stessa mobile, giacchè dipende dagli strumenti messi a disposizione dei responsabili della programmazione; inoltre l'evoluzione futura delle variabili esogene (i dati delle equazioni) e dei meccanismi di aggiustamenti è soggetta all'incertezza di ogni previsione.

18.- Inoltre, questi modelli econometrici a livello macro, non potendo tener validamente conto di modifiche dei processi di comportamento durante la realizzazione del piano, si limitano spesso ad ammettere per il futuro le stesse relazioni di interdipendenza fra grandezze macroeconomiche riscontrate nel passato. Il loro ruolo in un programma di sviluppo è pertanto piuttosto modesto, limitato a segnalare le incongruenze più grossolane fra mezzi ed obiettivi.

19.- Passando dalla teoria alla pratica, in certi casi il programma è effettivamente sviluppato sulla base di un modello elaborato ad hoc e reso di dominio pubblico (8). In altri, invece, tutta la struttura logica ed economica del piano, con i suoi complessi rapporti di dipendenze ed interdipendenze, di vincoli e limitazioni, ecc., riposa su di una base - il modello econometrico - cui i documenti ufficiali alludono in termini vaghi, ma la cui esistenza effettiva non è chiaramente provata. Manca in tal caso la base per pronunciarsi sull'argomento (9).

20.- Sempre in materia di obiettivi, una grossa questione è quella della compatibilità reciproca degli obiettivi stessi: non si può pretendere al tempo stesso di lasciare bassa l'efficienza del lavoro ed accrescere la produzione; di aumentare l'occupazione e mantenere bassi i salari; di aumentare i consumi più del reddito e preservare l'investimento; di inasprire la tassazione e tutelare il risparmio; di accrescere la spesa ed il disavanzo pubblico e mantenere la stabilità monetaria; di accelerare il ritmo generale di sviluppo dell'economia nazionale ed attenuare le differenze regionali; di industrializzare rapidamente il paese e ridurre le importazioni di macchine; di elevare i dazi ed abbassare il costo della vita; di favorire gli investimenti esteri e controllare strettamente i trasferimenti finanziari all'estero; e così via.

Queste contraddizioni sono frequenti nei programmi di sviluppo dei paesi arretrati, specialmente di quelli giunti di recente all'indipendenza nazionale. Ma non ne sono esenti nemmeno i paesi più progrediti: le incompatibilità - con o senza piani di sviluppo - fra gli obiettivi della piena occupazione, ritmo elevato di sviluppo, stabilità monetaria ed equilibrio della bilancia dei pagamenti hanno creato per questi ultimi seri problemi negli ultimi vent'anni.

21.- Va aggiunto che spesso i programmi di sviluppo, mentre sono reticenti su alcuni punti essenziali, si dilungano con prolissità di particolari superflui su questioni sostanzialmente estranee al soggetto appropriato dei programmi stessi. In parte ciò è il risultato di pressioni settoriali di gruppi; ma talvolta la prolissità dei documenti, aggravata dall'imperfetto scheletro logico degli stessi, sembra usata intenzionalmente allo scopo di annegare il lettore nella massa dei particolari e mascherare così le debolezze sostanziali.

22.- Le cifre di un programma di sviluppo dovrebbero costituire un sistema reciprocamente connesso; se non nei termini rigorosi di un elaborato modello econometrico, almeno in quelli più modesti di un gruppo di tavole contabili collegate l'una all'altra. Non è possibile valutare la consistenza interna del programma se in parole povere non si può verificare se le cifre "quadrano" o "non quadrano". Senonchè questo è in pratica ben difficilmente possibile: il programma pubblica centinaia di dati ed altre cifre, ma spesso non offre al lettore la possibilità di effettuare le necessarie verifiche di coerenza, ed il lettore è condotto a pensare che non sempre esse siano state completamente effettuate dagli autori medesimi(10).

23.- I concetti di base del programma dovrebbero essere chiaramente e correttamente definiti: si dovrebbe distinguere quello che è obiettivo da quello che è previsione (esogena) e da quello che è mezzo per raggiungere l'obiettivo. Spesso ciò non avviene: alcuni concetti fondamentali non sono presentati direttamente, ma introdotti surrettiziamente ed in forma eterodossa (11); o si considerano gli obiettivi una volta come dati a priori ed un'altra come parzialmente variabili secondo l'evoluzione; oppure si considerano come fini in se stessi certi sviluppi che in sostanza non sono che mezzi per conseguire gli obiettivi (12). In parte ciò deriva dalla stessa insicurezza degli autori del programma sulla validità del programma stesso; in ogni caso è una tendenza condannabile, giacchè essa coopera alla confusione delle idee, e può indurre in errori di politica economica tali da impedire al programma di conseguire quella parte degli obiettivi che esso è intrinsecamente idoneo a conseguire.

24.- Lo stesso linguaggio del programma dovrebbe evitare equivoci di base: dovrebbe distinguere chiaramente quello che è previsione (esogena) (13), da quello che è necessità logica, condizionata a certe ipotesi (14), e quello che è necessità pratica o politica od obbligazione legale attuale o futura, espressa dal verbo "dovere"(15). Non si creda che l'osservazione riguardi soltanto l'esattezza linguistica: l'introduzione surrettizia nei programmi di sviluppo di espressioni fondate su "sarà" e "dovrà", spesso faticoso compromesso fra ideologie politiche contrastanti, esprime il ten-

tativo di arrivare, con lo strumento del programma di sviluppo, alla sostituzione della struttura economica fondata sullo stato di diritto, con una struttura analoga a quella vigente nell'Unione Sovietica fino alla fine degli anni cinquanta.

25.- Talvolta la formulazione del programma di sviluppo mostra un evidente "wishful thinking", cioè prende i desideri per previsioni. Uno di questi casi è il presupposto della stabilità dei prezzi: si comincia ad introdurre il concetto come semplice ipotesi di lavoro, per il calcolo degli aggregati in moneta costante; pian piano si dimentica che è soltanto un'ipotesi, e si finge di credere che essa sia effettivamente realizzabile, in flagrante contrasto con la più comune esperienza. Le statistiche dell'ISTAT mostrano che nei diciassette anni, dal 1948 al 1965, il costo della vita è aumentato in Italia al saggio medio cumulativo del 3,7% all'anno (e precisamente 2,9% all'anno in media dal 1948 al 1961, e 6,3% all'anno in media dal 1961 al 1965); e di poco inferiore, secondo l'OCSE, è l'aumento per gli altri paesi d'Europa. Tale saggio significa, con le regole dell'interesse composto, un aumento nel rapporto di 1 a 3 nel corso di una generazione. Nel 1966, l'aumento dei prezzi al consumo in Italia è stimato provvisoriamente a 2,3% saggio che alcuni chiamano "sostanziale stabilità", ma che nondimeno significa il raddoppiamento nel corso di una generazione. Rimane da spiegare come il problema dell'inflazione, che è stato forse il più grosso problema economico comune a tutti i paesi d'Europa da molti anni a questa parte, e che ha mostrato segni di aggravamento nei tempi recenti, possa essere tranquillamente ignorato nelle prospettive dei programmi di sviluppo.

26.- Il programma di sviluppo comprende, oltre agli obiettivi, un meccanismo di sviluppo (v.sopra, par.1). L'analisi del programma comporta la verifica di coerenza in linea teorica fra obiettivi e mezzi. Si sa che lo sviluppo della produzione è originato dall'investimento. In una data struttura economica nazionale, il rapporto fra l'investimento nuovo e la maggior produzione che ne consegue è statisticamente accertabile con i cosiddetti coefficienti marginali di capitale (ICOR, Incremental Capital-Output Ratios): ad esempio 4 dollari di investimento per 1 dollaro di maggior produzione annua. In molti piani di sviluppo questi coefficienti sono ipotizzati per l'avvenire ad un livello più ottimistico di quanto giustificato dall'esperienza. I programmi di sviluppo sono così viziati nella loro logica interna: gli obiettivi sono troppo ambiziosi rispetto ai mezzi, i inversamente i secondi insufficienti a conseguire i primi (16).

27.- Altra verifica di coerenza è quella dei mezzi di finanziamento estero. Ciò non riguarda i paesi progrediti, in complesso finanziariamente autosufficienti (salvo problemi interni), ma quelli sottosviluppati. Il margine di risparmio interno è modesto, la bilancia dei pagamenti pone difficili problemi di equilibrio ed i programmi di sviluppo fanno assegnamento in misura più o meno importante sui finanziamenti esteri. Ma spesso per ragioni politiche è sottovalutata la necessità di ricorso all'estero per il finanziamento dei programmi di sviluppo; e di conseguenza le prospettive di sviluppo sono valutate ad un livello più elevato di quello realistico.

28.- La coerenza esterna è anch'essa un criterio di valutazione dei programmi di sviluppo: nei paesi sottosviluppati, con un mercato interno ristretto, l'industrializzazione è concepita per la esportazione; e parecchi paesi si mettono a produrre la stessa cosa, senza una visione complessiva dell'offerta e della domanda (17). Problemi di coerenza in questo campo esistono anche per i paesi progrediti (specialmente per quelli che dipendono molto dal commercio estero, come la Svezia, l'Olanda ed il Belgio). La prassi sviluppata dalla Commissione della CEE, di sottoporre a discussione collegiale le prospettive di sviluppo a medio termine di ciascun paese membro - esistano o no programmi nazionali di sviluppo - tende a rendere meglio comparabili le diverse impostazioni nazionali, migliorando la qualità delle previsione e la loro reciproca coerenza: è tipico ad esempio il caso delle previsioni di esportazioni ed importazioni infra-CEE, che si devono ovviamente compensare, sia nel totale che per singoli prodotti; e così pure per altri movimenti all'interno della CEE, mano d'opera, capitali, turismo, ecc..

29.- Menzioniamo da ultimo il problema della pubblica finanza che, in Italia, supponiamo noto in tutta la sua gravità. Un disavanzo delle dimensioni di quello italiano influenza pesantemente tutta la vita economica nazionale, dal finanziamento degli investimenti fino alla stessa stabilità monetaria. Esso costituisce un fattore fondamentale di squilibrio che riduce od annulla le prospettive di sviluppo. Lo squilibrio deriva direttamente dall'espansione abnorme del settore pubblico, a sua volta originata dalle sempre maggiori richieste che l'opinione pubblica rivolge allo stato. Si dimentica che il meccanismo del settore pubblico, come qualunque altra macchina, ha un rendimento alla trasformazione inferiore all'unità: occorre un "input" di 100 calorie o 100 miliardi per averne un "output" di 50 o di 20 in energia utile per l'utilizzatore finale. Il compito appropriato dello stato, più che in termini di priorità, sembra doversi esprimere in termini di "non possumus".

30.- Conclusioni.- L'enumerazione dei rischi di errore dei programmi di sviluppo, per quanto lunga, è sempre incompleta. Se ne può trarre qualche insegnamento:

- la prima qualità dei programmatori è l'umiltà: quanto meno pretenziosa e complessa è la costruzione, tanto minore è il rischio che essa crolli addosso al costruttore; e l'efficacia dei documenti ufficiali è inversamente proporzionale al numero delle parole;

- va presentato come programma di sviluppo soltanto un programma di sviluppo, secondo le linee di politica economica ed extra-economica accettate dall'opinione pubblica; non vanno introdotti sotto tale nome tentativi di "riforme di struttura" od altre modifiche di fondo che l'opinione pubblica non ha accettate: le norme del "fair play" valgono qui come altrove;

- è opportuno mirare ad un piccolo nocciolo di pochi obiettivi, chiaramente definiti e legati da rigorose relazioni quantitative, lasciando che gli altri parametri dello sviluppo economico siano determinati di conseguenza;

- vanno esposte chiaramente le ipotesi di base e le relazioni quantitative; parametri e coefficienti adottati e le dimostrazio

ni di ciascuno; si deve correre scientemente il rischio di previsioni non confermate dalla realtà, senza nascondersi dietro giochi di parole; si devono precostituire nel programma di sviluppo le possibilità di modifica, secondo gli insegnamenti degli errori compiuti;

- per favorire lo sviluppo, la prima cosa è di non ostacolarlo; e lo stato deve ricordare che talvolta la sua azione effettiva di ostacolo è più pesante di ogni intenzione intesa a favorire lo sviluppo stesso;

- infine, per quanto paradossale, i paesi progrediti hanno qualcosa da imparare dai paesi sottosviluppati. Nei paesi progrediti le strutture economiche sono più elaborate, e ciò rende più confuse le relazioni fra cause ed effetti e più complicata e controversa la diagnosi degli errori e la prognosi relativa. Nei paesi sottosviluppati i problemi di sviluppo si presentano invece nella forma più grossolana e vistosa, come in laboratorio: gli errori sono più evidenti e gli insegnamenti che se ne traggono possono servire anche per i paesi progrediti.

---

(1) - In Italia, il documento "Proposta di testo unificato del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70",presentato alla Camera il 5 settembre 1966 (Mondo Economico,Supplemento 17 settembre 1966), cap. I e II, chiama "finalità della programmazione" quelle riferentisi ad un periodo più lungo di 15 o 20 anni, e "obiettivi" quelli del programma quinquennale 1966-70.

(2)- Rimando in proposito al mio articolo "Teoria e metodi delle previsioni economiche", Economia Internazionale, maggio 1957.

(3)- Nelle previsioni demografiche per i paesi europei, che pure sembra un campo in cui le prospettive possano essere determinate con ragionevole approssimazione, il Mortara ha mostrato nel Giornale degli Economisti, novembre 1961, le enormi divergenze della evoluzione reale rispetto alle previsioni, pur compiute da enti di ricerca altamente qualificati.

(4)- Ma non sempre vi è correlazione fra qualità del lavoro delle previsioni e risultati. Dieci anni or sono l'Alta Autorità della CECA organizzò per i suoi "obiettivi generali" un lavoro di previsioni della domanda, compiuto da commissioni di esperti, per il settore dell'acciaio e per quello del carbone e delle altre fonti di energia. Il livello dell'indagine fu tecnicamente più elevato in questa seconda commissione; e tuttavia le previsioni della prima furono quelle meglio confermate dall'esperienza.

(5)- Ad esempio l'Unione Sovietica degli anni trenta fino alla fine degli anni cinquanta ha all'ingrosso realizzato gli obiettivi dei suoi piani, limitati all'accrescimento e poi alla ricostruzione delle capacità industriali di base, sacrificando il tenor di vita (e la libertà). La Germania d'anteguerra conseguì il suo obiet-

tivo preminente, la creazione di un potenziale bellico, e così la Cina negli anni recenti, e su scala più modesta la Francia; nei tre casi, a prezzo di limitare le altre possibilità di sviluppo. La Gran Bretagna dal 1948 in poi e l'Olanda dalla fine dell'ultima guerra al 1963, hanno conseguito gli obiettivi ben precisi della piena occupazione, della libertà degli scambi esteri e della parità monetaria esterna, a prezzo di regolamentazioni e controlli e di un freno al progresso del tenor di vita, e nel caso inglese anche di un basso saggio di sviluppo e di crisi monetarie ricorrenti.

(6)- Ad esempio in Olanda la politica di sviluppo economico è in gravi difficoltà dal 1963, giacchè la pubblica opinione domanda al tempo stesso libertà sindacale, riduzione degli orari lavorativi, aumento dei salari, conservazione della parità monetaria e minori interferenze governative.

(7)- I tre paragrafi che seguono sono condensati dalla prolusione della prof. Vera Cao-Pinna, "Ruolo e limiti dell'econometria nella programmazione dello sviluppo", VIII anno accademico della Scuola di sviluppo economico, Unione delle camere di commercio, Roma, 14 novembre 1966 (Mondo Economico, 3 dicembre 1966).

(8)- Come in Olanda da parte del Centraal Planbureau.

(9)- Nel caso italiano, la "Proposta ecc." citata, cap.II, par.2, 1° comma, dice: "Obiettivi e vincoli fondamentali sono stati inquadrati in uno schema logico di riferimento che ha consentito di verificarne la compatibilità ecc."; ma questo "schema logico" non è stato pubblicato, nè il documento precisa in alcun luogo in che cosa esso consista. Da notare che il programma italiano appartiene tecnicamente al tipo dei modelli econometrici più sofisticati, che pongono gli obiettivi come variabili esogene (ossia dati) e gli strumenti di politica economica come variabili endogene (od incognite), la cui determinazione dovrebbe in teoria essere tfattata come problema di "ottimizzazione" delle scelte.

(10)- La "Proposta ecc." citata offre un caso tipico a tale riguardo. Al cap.I, 5° e 6° comma, è postulata l'eliminazione del divario fra Mezzogiorno e zone progredite entro 15 o 20 anni. Orà:
- posto che tale divario si misuri in termini di reddito pro-capite del Mezzogiorno rispetto all'Italia intera;
- sapendo che il rapporto fra il primo ed il secondo era di 0,63 nel 1965 secondo l'ISTAT;
- ed assumendo come saggio di sviluppo per l'Italia il solito 5% all'anno in moneta costante;

il saggio annuo x di incremento del reddito nel Mezzogiorno, necessario a realizzare l'assunto, risulta per un periodo di 20 anni dall'equazione:

$$0{,}63\ (\ 1 + x\ )^{20} = (\ 1{,}05\ )^{20}$$

che risolta dà $x = 7{,}6\%$. Per il più breve periodo di 15 anni si ha $x = 8{,}3\%$.

Saggi reali di incremento di quest'altezza, per 15 o 20 anni, sono evidentemente non plausibili. Il difetto è nello stesso obiettivo, troppo ambizioso: con presupposti ragionevoli, esso dovrebbe essere ridotto nel rapporto di circa 2 a 1. A risultati analoghi

si giunge attraverso la stima delle necessità e delle prevedibili possibilità di investimento globale (v. Economia Internazionale, febbraio 1962).

(11)- Così la "Proposta, ecc." citata, cap.II, par.11, 4° comma, determina il risparmio privato deducendo dal totale degli investimenti il cosiddetto risparmio pubblico.

(12)- Ad esempio è obiettivo il più elevato tenor di vita; è mezzo e non obiettivo l'investimento destinato ad accrescere la produzione a sua volta destinata a conseguire qual più elevato tenor di vita. Se l'investimento si può ottenere soltanto a prezzo della inflazione, si deve rinunciare all'investimento.

(13)- Ad esempio: "la popolazione raggiungerà x milioni nell'anno y".

(14)- Ad esempio: "l'investimento sarà x miliardi nell'anno y", dove il verbo "sarà" significa "per raggiungere l'obiettivo è necessario che sia".

(15)- Ad esempio: "si dovrà localizzare nel Mezzogiorno il 40% degli investimenti ecc." ("Proposta, ecc." citata, cap.XVI, par.1, 2° comma), dove la frase riguarda al tempo stesso le aziende IRI ecc. soggette ad obbligo di legge e le imprese private.

(16)- Ad esempio per i paesi d'Africa di lingua francese la ICOR risulta statisticamente circa 4,5. Ora dal confronto delle previsioni dei programmi di sviluppo risultano ICOR fra 2,4 e 3, ossia molto più ottimistiche (H. Leroux, "Analyse critique des programmes de développement", Cahiers économiques et sociaux, oct.1966). Altro esempio è quello del programma italiano ("Proposta ecc." citata, cap.II, par.9, 2° comma); il coefficiente ICOR per l'industria ed i servizi è stimato a 3,1, inferiore all'esperienza passata, sulla base di giustificazioni vaghe e sommarie. Un errore modesto di previsione su questo coefficiente può implicare una divergenza nel volume degli investimenti dell'ordine delle migliaia di miliardi. Cfr. V.Travaglini, "Problemi economici del programma di sviluppo", Convegno di studi, Roma 28-30 aprile 1965, Sansoni, Fondazione Luigi Einaudi, pag.183: "Le considerazioni .... mi portano a ritenere che il volume dell'investimento previsto ... sia nettamente insufficiente al conseguimento degli obiettivi...".

(17)- H.Leroux, op.cit., p.292: "... on retrouve fréquemment dans les plans d'Etats africains voisins les mêmes projets industriels, non seulement concurrents mais parfois incompatibles, puisque la réalisation de l'un suppose la possibilité d'exporter chez le voisin, sans s'inquiéter de savoir si celui-ci ne va pas créer sur son territoire une entreprise similaire. C'est ce qui explique la prolifération, et parfois l'incohérence, de projets tels que: grands moulins, cimenteries, raffineries de pétrole, usines d'engrais, industries textiles, chaînes de montage d'automobiles, etc.".

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19-20-21 gennaio 1967

LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE DI FRONTE ALLA INTEGRAZIONE EUROPEA

Relazione Generale del

Senatore Dott. Giuseppe CARON
Sottosegretario di Stato al Ministero per il Bilancio
e per la Programmazione Economica

indetto dal centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'Ufficio per l'Italia delle comunità
europee - Roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA
VIA MERAVIGLI, 11 - MILANO

Il tema della "programmazione" ha sollevato, nel passato, polemiche accese: l'idea stessa che si potesse abbracciare, in una visione d'assieme, i problemi dello sviluppo della società e dell'economia, ed orientare le scelte dei diversi centri decisionali secondo un indirizzo unitario appariva a molti come una sfida alla libertà di decisione alla quale ciascuno - privato, impresa o gruppo d'interessi - aveva diritto.

Anche e soprattutto per effetto delle diverse esperienze culturali ed operative di questi ultimi anni, ed in diversi paesi, il motivo della programmazione è andato perdendo via via questa carica, dirò così, ideologica, di alternativa tra sistemi economici, per affermarsi sempre più come un metodo di lavoro.

Non un "fine", cioè, ma un "mezzo", uno strumento, è un "programma" che consente, in una visione unitaria della società e con l'apporto di tutte le forze, la scelta ragionata degli obiettivi di progresso economico e sociale ed un comune impegno a perseguirli nei modi e nei tempi necessari.

Affinchè un "programma" abbia concrete possibilità di attuazione, in regime di economia di mercato, è indispensabile che ad esso sia garantita la massima coerenza interna, in rapporto alla conoscenza dei fenomeni economici ed alla previsione dei loro possibili sviluppi.

Tale coerenza mi pare debba essere di un duplice ordine: qualitativo, affinchè non sussistano incompatibilità tra gli obiettivi da raggiungere o incongruenze nelle scelte; quantitativo, in rapporto alla necessaria correlazione tra le quantificazioni dei vari componenti del sistema, considerato che ogni scarto tra previsione e realtà influirà poi sul comportamento del sistema stesso in misura difficilmente prevedibile.

Il grado di adattabilità, e quindi di rispondenza di un "programma", è legato, dunque, alla correttezza ed alla obiettività delle valutazioni, ma anche all'assenza di motivi di rigidità, così da potersi di continuo operare quella rivalutazione realistica delle condizioni dello sviluppo, senza la quale l'esistenza di un programma, anzichè una guida preziosa per il conseguimento di obiettivi comuni liberamente assunti, finirebbe per divenire un'armatura rigida non più rispondente alle esigenze reali della comunità.

A tal fine un programma deve quindi disporre della necessaria flessibilità, e tale flessibilità può derivargli, da una parte, dalla sua stessa struttura, che deve disporre dei necessari margini di tolleranza interna, dall'altra dall'esistenza di una procedura di aggiornamento.

Emerge, per tale via, un'altra fondamentale caratteristica dell'attività di programmazione, che si configura nelle moderne accezioni non come una serie di atti staccati e privi di continuità, ma come un processo continuo.

Un altro aspetto che caratterizza l'attività di programmazione, nei Paesi liberi, è quello del processo democratico attraverso il quale essa si esplica. In Italia l'estensione del metodo delle consultazioni, la partecipazione dei Comitati regionali per la programmazione, i dibattiti che nella fase di formazione si svolgono presso sedi rappresentative e qualificate come quella del CNEL, e all'atto della definitiva approvazione nei due rami del Parlamento, consentono di assicurare la collaborazione del-

./.

l'intera collettività nelle sue varie espressioni, e di introdurre nella visione globale del programma nazionale il massimo possibile di opzioni, formulate a livello periferico.

La programmazione così vista ed attuata assolve allora ad una primaria funzione non solo per lo sviluppo equilibrato ed armonico del Paese, ma anche per il suo progresso democratico, perchè rende partecipi le popolazioni delle scelte che decidono del loro destino.

Si tende quindi ad instaurare un nuovo tipo di rapporto tra la Società e lo Stato, nel senso di consentire un allargamento del potere pubblico al di là del tradizionale potere amministrativo, un decentramento delle sedi di decisione, dando una vera responsabilità al potere economico ed alle forze sociali operanti nel sistema.

A queste ispirazioni tiene fede il "Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70" attualmente all'esame, ormai finale, della Camera dei Deputati.

Mi si consenta di soffermarmi brevemente su alcuni aspetti del Programma nazionale che meglio contribuiscono a caratterizzarlo come l'espressione di questa volontà comune di avanzamento sociale.

E' noto come il programma di sviluppo dia notevole impulso agli impieghi sociali del reddito, che considera in una prospettiva unitaria.

L'individuazione degli impieghi sociali come categoria unitaria deriva dalla importanza strategica che tali impieghi assumono in una visione equilibrata dello sviluppo economico e sociale del Paese.

La situazione economica di una Nazione è, in lar-

ga misura, il portato delle sue condizioni sociali. La programmazione economica è un aspetto di un più ampio processo il cui obiettivo non è semplicemente la valorizzazione delle risorse in senso strettamente tecnico, ma anche lo sviluppo della capacità dell'uomo e l'instaurazione di un quadro istituzionale corrispondente ai bisogni e alle aspirazioni della collettività.

Non basta orientare le attività economiche nel quadro delle strutture socio-economiche esistenti: le stesse strutture debbono essere trasformate per adeguarle al progressivo soddisfacimento dei bisogni fondamentali.

Un "programma" il cui solo obiettivo fosse l'accrescimento della produzione nazionale oltre a non riuscire a superare gli squilibri esistenti rischierebbe di aumentarne la gravità. I due obiettivi - sviluppo economico e superamento degli squilibri - debbono essere perseguiti quindi congiuntamente. Gli impieghi sociali sono uno strumento essenziale di saldatura dei due obiettivi.

Il raggiungimento di una sostanziale parità fra remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole, e l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate, costituiscono i due altri principali aspetti del Programma di sviluppo 1966-70. Su tali aspetti torneremo più ampiamente in seguito, quando ne valuteremo le connessioni nell'ambito della problematica europea.

E' qui importante rilevare come tali obiettivi non siano stati concepiti in chiave solamente sociale, di riequilibrio sociale, ma come componenti di un disegno più ampio, volto nel suo complesso a conferire una più elevata dinamica all'intero meccanismo di sviluppo.

./.

E' in questa ottica che si collocano le misure di razionalizzazione o di riforma della Pubblica Amministrazione, delle sue procedure e dei suoi modi di spesa; la riforma del sistema degli incentivi onde consentire a questo rilevante settore dell'impegno pubblico il massimo di efficacia per il sostegno delle attività produttive, gli orientamenti, nella definizione delle politiche di settore e di quelle territoriali verso le soluzioni che realizzano il massimo di impulso produttivistico.

A questo sforzo vengono chiamati sia i centri di decisione pubblici sia quelli privati: nel capitolo III° viene ricordato come il "processo di programmazione si compia in un'economia mista, nella quale coesistono centri di decisione privati e pubblici, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia, che il programma non intende investire se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelino necessari per la realizzazione delle sue finalità ".

La chiara definizione degli obiettivi che il programma intende raggiungere o nel quinquennio o in un arco temporale più ampio; l'intervento pubblico giustificato e permesso solo in funzione di essi, pone ogni centro di decisione (pubblico o privato) in condizioni di certezza per quanto riguarda il proprio ambito di responsabilità.

sono noti ambito e grado di responsabilità di questi centri di decisione:

- le pubbliche amministrazioni che sono soggetti attivi del programma e verso le quali, a me sembra implicito, debba andare la massima attenzione e la cura prioritaria dello Stato, se si vuol veramente programmare sul serio nel nostro Paese;

./.

- le imprese ed Enti pubblici che debbono conformare le loro decisioni agli obiettivi del programma;
- le imprese private per le quali l'azione programmatica si esplicherà attraverso il coordinato esercizio di poteri attribuiti allo Stato dalle leggi e la formulazione di politiche atte ad influenzare le valutazioni di convenienza del singolo operatore.

Per completare il quadro delle linee generali del Programma occorre infine ricordare, sempre per grandi linee, le condizioni che il documento in esame definisce essenziali per l'attuazione della politica di programmazione in Italia.

- La prima condizione è che il processo di sviluppo si attui nella stabilità monetaria: con l'assunzione cioè del fermo impegno di evitare che gli obiettivi del programma siano deformati od elusi attraverso modificazioni del metro monetario.
- La seconda condizione è che i conti con l'estero siano mantenuti sostanzialmente in equilibrio, pur comprendendosi la ineluttabilità di temporanee oscillazioni.
- La terza condizione è che finalità ed obiettivi del programma siano perseguiti in una situazione di mercato aperto.

L'opzione in tal senso formulata dalla politica economica italiana, già sin dal primo dopoguerra, resta quindi pienamente valida ed è considerata dal programma come irreversibile.

Il Programma di sviluppo quinquennale 1966-70, nella sua ultima formulazione soprattutto, (il cosidetto Testo Unificato), intende rispettare, quindi, pur non rinunciando a modificarlo, l'assetto del nostro Stato e della nostra

./.

economia, quale prevista dalla Costituzione repubblicana.

Il programma riflette infatti la ferma determinazione di rispettare una prima prescrizione della Carta costituzionale: quella di consentire cioè all'iniziativa dei singoli di muoversi nella massima libertà possibile sotto lo stimolo crescente e continuativo della concorrenza interna ed internazionale.

Ma il Programma interpreta anche la volontà ed il diritto della collettività, cioè dello Stato, di intervenire direttamente e con efficacia in tutte le situazioni nelle quali squilibri e deficienze, antiche e recenti, tolgono validità al quadro competitivo per rimuoverne le cause e per liberare nuove capacità e nuove forze produttive, rendendole partecipi al progresso ed allargando a tutte le Regioni ed a tutte le categorie i benefici di esso.

E' per tutti questi motivi che io affermo che la programmazione prevista per il nostro Paese è compatibile con l'impegno fondamentale liberamente assunto dieci anni orsono: la partecipazione cioè e l'inserimento sempre più attivo e determinante dell'Italia nella Comunità Economica Europea come punto di riferimento continuo della nostra condotta politica, economica e sociale.

Questo problema, della compatibilità di una politica di programmazione degli Stati nazionali in presenza di un processo di integrazione europea, costituisce in realtà un falso problema, sollevato da una concezione restrittiva della politica di unificazione europea, mirante unicamente alla creazione di una più estesa area di libero scambio, entro cui le forze economiche e sociali dovrebbero liberamente tro-

./.

varo un loro equilibrio al di fuori di ogni regolamentazione istituzionale del mercato.

La posizione libero scambista mirava in realtà semplicemente a consolidare alcuni aspetti - certamente positivi - del movimento di liberalizzazione degli scambi in atto in Europa dal secondo dopoguerra, senza tuttavia conferire a tale processo un carattere di irreversibilità, lasciando cioè i singoli stati arbitri della propria politica economica, e quindi anche di interrompere il processo di liberalizzazione quando questo venisse a cozzare con contrastanti interessi a livello nazionale.

Essa serviva altresì di schermo a quelle forze politiche ed economiche che coltivavano ancora l'ideale, invero piuttosto antiquato, di un mercato dotato di autonomi meccanismi di regolamentazione, in cui cioè l'ambito di intervento e di responsabilità degli organi pubblici fosse confinato entro i ristretti margini di un'azione intesa a tutelare il rispetto delle regole del mercato.

In tale accezione il processo di unificazione europea si porrebbe certo in contrasto con lo sviluppo di economie programmate dei singoli Stati, ma risulterebbe altresì contrastante con l'intera realtà degli Stati dell'Occidente, che vede in tutti i Paesi il progressivo sviluppo, sia pure in forme storiche diversificate, di economie miste, caratterizzate dalla compresenza di libere iniziative privatistiche con forme di intervento pubbliche dirette ed indirette, rivolte ad orientare le scelte e le direzioni dei processi economici in relazione alle esigenze ed alle aspirazioni delle rispettive collettività.

Via via che i problemi ed i meccanismi di funzionamento del sistema economico sono divenuti più complessi,

./.

e tra loro legati da delicati rapporti di interdipendenza, sono emerse con sempre maggiore concretezza ed urgenza, in ogni parte del mondo, esigenze di dar vita a forme di organizzazione dei mercati più evolute.

Le esperienze di programmazione economica, oggi avviate in numerosi Paesi dell'Occidente, costituiscono uno dei modi più avanzati per attuare, in una visione globale dei problemi della società, questi principi di organizzazione istituzionale che sono in realtà stati sempre presenti in ogni forma di mercato e che hanno sempre costituito la sostanza vera di ogni politica economica.

Chi ha seguito il lungo ed elaborato, ma fecondo processo, attraverso il quale si è andato progressivamente delineando il movimento verso una più stretta integrazione delle economie dei sei paesi della Comunità Economica Europea si è potuto rendere conto di quanta strada si sia fatta, dalle iniziali posizioni libero scambiste, verso esperimenti sempre più estesi e penetranti di organizzazione di una politica economica comune.

La componente di liberalizzazione degli scambi è rimasta ovviamente - e necessariamente - la condizione preliminare, nel cui tronco si sono venuti tuttavia delineando linee di orientamento comuni per i problemi strategici di politica economica. Dagli iniziali passi per la organizzazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio ai tentativi di definire una politica comune della energia, all'organizzazione di una politica comune dei trasporti, e a quella - di enorme complessità - di una politica agricola comune.

Molti di questi problemi sono, in realtà, ancora sul tappeto: ciò non è una riprova della loro sterilità od

./.

inconsistenza, ma al contrario sottolinea la rilevanza e la responsabilità delle scelte che essi comportano, ma vorrei sottolineare, l'inadeguatezza della cornice istituzionale entro cui sono posti.

Da vari anni, numerosi convinti europeisti, ai quali mi onoro di appartenere, vanno ponendo in rilievo come l'ostacolo principale al pieno conseguimento degli obiettivi europei, sia costituito proprio dalla mancanza di un adeguato livello di responsabilità europea. Dalla mancanza cioè di quel livello di sovranazionalità entro la quale è solamente possibile sollevare il dibattito sulle scelte per l'Europa dal piano contrattualistico nel quale gli interessi in gioco continuano a porsi secondo le disposizioni degli schieramenti nazionali, a quello della valutazione degli interessi della collettività europea, e di portare tali scelte a coagularsi in ordinamenti permanenti ed irreversibili.

Vorrei anche soggiungere che la mancanza di una soluzione istituzionale unitaria europea ha condotto ad affrontare i diversi problemi in una chiave - quella di settore - che ne ha per alcuni aspetti deformato i contorni.

I tentativi di elaborazione concettuale e di organizzazione pratica compiuti nell'ambito di singoli aspetti settoriali della vita economica europea, se hanno infatti contribuito ad approfondire e a portare avanti il processo di formazione di una politica economica comune europea, hanno però anche portato a degli sviluppi non equilibrati ed, in alcuni casi, a delle situazioni prive di sbocchi e di respiro. Anche in sede europea perciò si è negli ultimi anni fatta luce ed affermata con sempre maggiore consistenza la

./.

esigenza di una riconsiderazione globale dei termini della politica economica.

Il lavoro avviato dal Comitato di politica economica per le previsioni a medio termine ed il suo primo documento in particolare, costituiscono la base di questo nuovo e più maturo esperimento, ed è facile antevedere come dalle prime e più schematiche soluzioni si giungerà progressivamente ad investire - per la logica stessa del sistema- l'intera gamma dei numerosi problemi che urgono nella società e nell'economia europea.

In questa nuova e più ricca accezione la politica europea cessa di essere la limitata espressione di una concezione economica sorpassata che vuole abbandonate alle evoluzioni cosiddette spontanee del mercato le soluzioni dei problemi dell'economia, e quindi cessa di essere l'alternativa ideologica a quelle formule di organizzazione dell'interesse collettivo che oggi si esprimono attraverso la programmazione nazionale, per apparire piuttosto come una sfida, una sollecitazione importante perchè le scelte compiute a livello nazionale si sollevino ad una considerazione più ampia degli interessi della comunità, per la ricchezza di nuove possibilità che dai legami con la più grande comunità europea derivano.

Vediamo ora, sempre sulla base del documento oggi all'esame del Parlamento, in che misura il Programma italiano sia "aperto" rispetto alle possibili evoluzioni del processo di integrazione europea.

Vorrei innanzitutto affermare che il programma italiano è stato concepito, sin dalle sue prime formulazio-

./.

ni, nella consapevolezza che esso dovesse contribuire ad "aprire" il sistema economico italiano verso una sempre più stretta integrazione con le economie degli altri paesi europei.

Le fondamentali finalità di sviluppo del reddito, di superamento degli squilibri settoriali regionali territoriali e sociali sono perseguite nel programma attraverso la definizione di una politica economica che continuamente misura le possibilità di conseguimento di tali obiettivi con quelle di mantenere ed estendere l'area di scambio e di competitività del sistema produttivo italiano con il mercato internazionale, ed in particolare con il mercato europeo.

L'obiettivo del pareggio della bilancia dei pagamenti ad un alto livello di scambi è l'espressione quantitativa dell'assunzione di questo fondamentale vincolo. Le scelte compiute per adeguare gli indirizzi produttivi dell'agricoltura italiana alle più rigorose esigenze imposte dalla partecipazione al mercato comune agricolo europeo, le misure proposte per dare alla politica degli scambi italiani una cornice istituzionale capace di sostenere una crescente massa di esportazioni, le priorità - assegnate alle opere portuali e autostradali, più direttamente interessate alle correnti di traffico europee, gli orientamenti assunti per lo sviluppo delle attrezzature ricettive turistiche, esprimono in vario modo, ma secondo una fondamentale unitarietà di indirizzo, la serietà con la quale l'impegno europeo è stato assunto nel programma italiano.

Desidero però in particolare sottolineare l'importanza che nell'ambito delle attività preparatorie del primo programma economico italiano è venuta assumendo la direttiva

./.

dell'aumento della produttività del settore industriale, e ciò in ragione anche delle sollecitazioni che in tal senso provenivano dalla situazione congiunturale in cui si è trovata l'economia italiana in questi ultimi anni. Si è cioè resa sempre più evidente la necessità di una crescente destinazione delle risorse verso quegli impieghi (ammodernamento degli impianti industriali, istruzione professionale, ricerca scientifica, ecc.) che sono suscettibili di produrre un effetto di maggiore impulso sui livelli di produttività.

Su tale problema, e sulla compatibilità delle politiche atte a risolverlo con le politiche richieste per conseguire gli altri obiettivi della programmazione (piena occupazione delle forze di lavoro, sviluppo delle aree meridionali, incremento degli investimenti sociali) si è molto e lodevolmente discusso in occasione del parere del Consiglio Nazionale dell'Economia del Lavoro.

A seguito di detta discussione si è potuto chiarire come la scelta a favore di una politica tendente a massimizzare i livelli di produttività, e a porre in tal modo l'industria italiana nella condizione di competitività con l'industria degli altri paesi europei, non sia in contrasto con il sistema generale delle scelte assunte nel modello di sviluppo accolto dal Programma.

Si è messo fra l'altro in rilievo il concorso che ad una politica di alta produttività sono destinati ad offrire molti degli <u>strumenti organizzativi</u> e degli <u>indirizzi economici</u> previsti dal Programma.

Tra i primi si può ricordare il cosi detto "Fondo di Sviluppo", la cui istituzione consentirà di disporre

./.

di un quadro unitario di coordinamento e di guida di tutte le diverse specie di ausilio finanziario pubblico ai soggetti economici privati, e di aumentarne così l'efficienza in funzione dello sviluppo industriale.

Alla stessa stregua le riforme organizzative prospettate dal Programma per i settori della Pubblica Amministrazione - alle quali, a mio personale giudizio, attribuirei ogni priorità - e della sicurezza sociale non mancheranno di avere una considerevole influenza sull'andamento della produttività generale del sistema, e quindi anche del settore industriale.

Tra i secondi si possono ricordare, oltre a quelli già richiamati, altri indirizzi di politica economica fatti propri del Programma che saranno determinanti per l'incremento della produttività: lo sviluppo di alcuni investimenti sociali (istruzione, ricerca scientifica, trasporti), la razionalizzazione di settori economici nei quali lo sviluppo della produttività ha subito un ritardo (distribuzione, edilizia, piccole e medie industrie), senza dimenticare l'utilizzazione, in funzione produttivistica, dell'impresa pubblica.

Altro problema sul quale vorrei brevemente soffermarmi e che del pari dà dimensione europea alla programmazione italiana è quello posto dal Mezzogiorno d'Italia nel quadro delle politiche di superamento degli squilibri territoriali.

Il Programma dà ampio spazio all'azione per eliminare il più forte elemento di sperequazione che racchiude in sé i mali storici del nostro sviluppo economico e costi-

./.

tuisce l'aspetto principale del carattere dualistico dell'economia italiana. Tale azione è concepita alla luce della competitività nazionale e secondo scelte che garantiscano una idonea ripartizione delle forze di lavoro e degli insediamenti tenendo conto della dinamica del mercato europeo dei beni, della manodopera e dei capitali.

Sono note le tendenze dell'evoluzione economica del Meridione in questi ultimi anni: una forte politica di intervento, caratterizzata essenzialmente dall'azione pubblica, ha rimesso in moto una situazione di secolare abbandono determinando, accanto alla creazione di grandi infrastrutture, la localizzazione di alcuni grandi complessi industriali. Se tutto ciò ha costituito centro di attrazione per altre attività, tuttavia non è stato sufficiente a creare un meccanismo che assicurasse - anche in prospettiva - una valida utilizzazione del rapporto popolazione-risorse: né è conseguito, nella dinamica dell'espansione, un forte spostamento degli insediamenti umani verso il nord e la stessa Europa.

La politica di programmazione tende al superamento di tale impostazione, tanto da rappresentare, per il Mezzogiorno, il punto più evidente di una decisa modificazione dell'esistente meccanismo di sviluppo della localizzazione delle attività produttive, visto secondo le grandi ripartizioni geografiche del nostro Paese.

Le principali linee di intervento, nel quadro della considerazione unitaria dei diversi problemi dello sviluppo nazionale e dell'occupazione locale, risultano: la concentrazione degli interventi in determinate aree di sviluppo

./.

globale; il progressivo adeguamento e potenziamento delle infrastrutture; una più spinta industrializzazione; la accentuata qualificazione degli investimenti agricoli; l'intensificazione delle iniziative turistiche.

L'esigenza della dimensione europea delle politiche particolari di intervento, già valida nella considerazione generale dello sviluppo italiano, risulta a questo riguardo essenziale ove si voglia garantire la crescita di un apparato produttivo nuovo sulla base di quel principio animatore che è il perseguire "l'efficienza nello sviluppo". Per questa via diventa altresì evidente come la area meridionale acquista rilevanza ai fini dell'armonico sviluppo della stessa Comunità europea.

E' questo un problema, d'altra parte, riconosciuto dagli organi comunitari; la coscienza infatti che l'esistenza di squilibri territoriali costituiscono una minaccia al meccanismo di sviluppo non solo delle aree depresse, ma dell'intera Comunità, è sottolineato dalla stessa definizione di una politica di programmazione a medio termine della comunità, tanto è vero che l'obiettivo di una "politica regionale", di una politica cioè applicata tanto dagli Stati membri quanto a livello comunitario, è volta al superamento di specifiche situazioni di arretratezza e sottosviluppo, ne costituisce premessa fondamentale.

L'orientamento di considerare il nostro Mezzo - giorno come "zona pilota" nell'area comunitaria, ha trovato riscontro nella recente iniziativa CEE per il polo di sviluppo pugliese, che di fatto può considerarsi il primo esperimento sul piano pratico di politica regionale comunitaria.

./.

Da tutto quanto mi sono permesso di esporre mi pare appaia evidente come il nostro Programma di sviluppo economico risulti bene inserito nell'ambito di un più vasto sistema comunitario, anzi più giustamente si potrebbe dire: tiene conto delle stesse prospettive evolutive del sistema comunitario.

Ma accanto a questa constatazione, un'altra si rende necessaria, ed è che la politica di programmazione, nella stessa misura in cui tende a considerare unitariamente la evoluzione dell'economia italiana e per questa via ad accelerare, come scelta, il processo di integrazione in corso, pone di per sé stessa problemi nuovi sul piano internazionale.

Nella sua attuazione, riflette gli stessi indirizzi di politica estera generale, ed in particolare europeistici, del nostro Paese. Ne risulta quindi, per la concezione stessa della nostra visione europea, che la dimensione comunitaria della programmazione non deve essere a nostro avviso intesa in termini di chiusura, ma aperta sempre a nuove e più vaste integrazioni.

L'equilibrato sviluppo del nostro Paese, richiede - e ne ho già fatto cenno - una radicale revisione dei tradizionali strumenti di intervento ed il loro coordinamento nel quadro delle specifiche misure adottate dalla politica di programmazione.

Importante è pertanto esaminare la loro validità a livello europeo e più specificamente la loro compatibilità con lo spirito e le norme del Trattato di Roma.

Il discorso diventa ovviamente molto articolato e complesso se riferito a quella molteplicità di situazioni particolari - sia settoriali sia geografiche - che sto

./.

ricamente si sono venute a creare sotto la spinta di esigenze diverse, e che oggi appaiono sovente tra loro, in qualche modo, contraddittorie, e rendono non omogenei per natura e per forma i relativi interventi.

Come noto, tali disparità, comuni del resto agli altri paesi europei, sono state spesso la causa dei contrasti più accesi che in seno alla stessa Commissione della Comunità Economica Europea sono sorti, ai fini della loro regolamentazione.

E' nota la disposizione del Trattato di Roma che stabilisce il principio generale della incompatibilità degli aiuti nell'ambito del Mercato Comune "nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri"; sono noto altresì le numerose categorie di aiuti che fanno deroga a tale disposizione, che possono cioè considerarsi tali in determinate condizioni. Pertanto credo si possa ritenere che, in chiave europea, più di parlare della abolizione degli aiuti da parte degli organi della Comunità, si tratti di instaurare una procedura che permetta il sistematico controllo o l'autorizzazione a livello comunitario delle diverse modalità di intervento al fine di una futura politica organica.

Ora in tale prospettiva mi sembra che il programma economico italiano, che in modo molto esplicito persegue un fine di riordinamento del sistema degli incentivi, per la sua stessa natura di essere un piano globale, facilita tale intendimento, in quanto tende a portare in termini di unitarietà e di uniformità la multiforme casistica esistente.

./.

I problemi evocati investono le diverse forme di aiuto fiscale (esenzioni, agevolazioni tributarie, ecc.) e finanziario (contributi a fondo perduto, agevolazioni creditizie, acquisti a prezzo di sostegno, ecc.), sia nei confronti delle diverse disposizioni legislative, di regolamento e amministrative (ad esempio la regolamentazione in materia di prezzi, l'adozione di politiche creditizie selettive) che spesso a loro volta creano numerose situazioni di distorsione nella concorrenza.

Accanto a tali problemi meritano di essere ricordati quelli - altrettanto importanti - della armonizzazione delle legislazioni nazionali e della regolamentazione degli aiuti connessi alla esportazione, ai fini della attuazione di una politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi.

Anche a questo riguardo il programma economico italiano fa espresso riferimento al raggiungimento, nelle scadenza e nei termini concordati, al mantenimento degli impegni comunitari: ricordo in particolare la prevista riforma del nostro sistema tributario espressamente indirizzata in modo "più aderente agli schemi vigenti negli altri Paesi della Comunità Economica Europea" (p.232 T.U. di Programma).

Un problema particolare concerne le specifiche misure di interventi, diretti e indiretti, per quei settori nei quali la prevista integrazione comunitaria va molto più in là di un semplice coordinamento delle politiche economiche svolte dai singoli paesi membri, per assumere il valore di elaborazione di una vera e propria "politica comune".

./.

E' il caso del settore delle fonti di energia, del settore agricolo, del settore dei trasporti, settori nei quali o perchè risulta particolarmente importante la loro funzione nei confronti dello sviluppo economico della comunità o perchè la diversa evoluzione intervenuta nei singoli paesi si è concretata in strutture assai differenziate, le caratteristiche di concorrenzialità del mercato vengono in parte considerevole condizionate e si fa posto perciò ad un aperto riconoscimento delle preminenti responsabilità pubbliche.

Anche in questo caso, e vorrei dire specialmente in questo caso, diventa evidente come l'adozione di una organica politica di programmazione nazionale, ovviamente in armonia alle decisioni prese a livello europeo, appare come lo strumento più valido, se non addirittura condizione necessaria per raggiungere i fini prefissati.

Un altro aspetto che merita di essere giudicato nel suo particolare, accanto al coordinamento delle misure di intervento di politica economica, è l'azione di coordinamento delle politiche sociali.

E' evidente che noi saremo soddisfatti solo quando le condizioni di vita e di lavoro di tutta la popolazione italiana potranno considerarsi parificate ai livelli progressivamente crescenti degli altri paesi della Comunità. In questo senso rilevanza particolare assumono i problemi dell'occupazione, della istruzione e formazione professionale, della sicurezza sociale.

Ora la programmazione economica italiana, a giusto titolo, si fa carico di tali problemi, tanto che, mentre "l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale" risulta l'obiettivo

./.

primo dello stesso programma, appositi capitoli sono dedicati ai principali problemi qui sottolineati che prevedono il perseguimento di mete assai impegnative e completamente nuove per la struttura italiana. Anche in questo senso vorrei quindi dire come la politica di programmazione abbia acquistato dall'impegno europeo una visione sostanzialmente nuova.

Vorrei ora, per ultimo, cercare di individuare gli aspetti ed i problemi di politica economica che nella cornice europea possono trovare soluzione di più ampio respiro e costituire in qualche modo i punti di cerniera delle scelte che si pongono a livello nazionale con gli obiettivi e le condizioni rese possibili nel più vasto spazio europeo.

Nell'ambito degli orientamenti di fondo sin qui esposti, credo che allo stato attuale questi punti possano identificarsi principalmente: nel mercato comune dei prodotti, in quello dei capitali e in quello del lavoro: tre punti, che, come vedremo, risultano strettamente interdipendenti.

Abbiamo visto come alla base della programmazione italiana stia una crescente integrazione nei mercati internazionali, i quali, pertanto, con il loro andamento, diventano un importante fattore dello sviluppo economico del Paese. Ma, perchè tale fattore abbia una positiva influenza, specialmente nel medio e lungo termine, occorre che il suo peculiare grado di variabilità divenga progressivamente minore, nell'interesse dei singoli sistemi economici nazionali e di quello comunitario. Tale obiettivo può essere raggiunto con l'adozione di adeguati strumenti istituzionali

./.

che nella garanzia degli interessi nazionali tengono pur conto della necessità del loro inserimento in una dimensione sovranazionale, europea.

Occorre che ciascun paese sia in grado di sostenere il ritmo di crescita dei moderni sistemi economici; ma ciò quasi sempre, ormai, va al di là dei limiti delle capacità e delle possibilità autonome. L'allargarsi dei mercati ha infatti accentuato i confronti ed esasperato la concorrenza: l'eccezionale "potenza" ed "efficienza" di taluni grossi complessi stranieri, specie statunitensi, pesantemente affacciatisi sui mercati mondiali, hanno rappresentato il fatto nuovo di questo dopoguerra, fatto nuovo che ha posto l'industria europea, nel suo insieme, di fronte alla necessità vitale di adeguarsi sul piano dimensionale e tecnologico, non solo per conquistare i nuovi mercati, ma addirittura per poter mantenere le proprie posizioni.

Ma tale adeguamento è legato alla formazione di risorse finanziarie sempre più vaste, per cui, oggi, il fare da soli rappresenta, nella maggior parte dei casi, uno sforzo superiore alle possibilità a disposizione dei singoli operatori economici e, talvolta, anche di grandi gruppi. Il problema della collaborazione con affermati complessi avanzati di altri paesi assume pertanto più spiccato rilievo, in quanto consente di introdurre all'interno i capitali, le tecnologie di avanguardia ed i sistemi più avanzati nelle strutture e nei processi produttivi. Si viene così ad attuare una politica di collaborazione sul piano internazionale, per conseguire quelle soluzioni ottimali, impiantistiche, tecniche ed organizzative, indispensabili a maggiori volumi produttivi a costi minori.

./.

Veniamo così a toccare il secondo dei punti, cui avevo dianzi accennato, quello cioè relativo al mercato comune dei capitali.

I movimenti di capitale, rappresentanti investimenti reali, sono altamente benefici, in quanto, ricercando la combinazione ottima dei vari fattori provocano un aumento della produttività e quindi un aumento della ricchezza generale, e perciò vanno in tutti i modi agevolati, fino alla completa e totale eliminazione di ogni ostacolo al loro più libero movimento.

E' a questo proposito che torna il discorso sulle differenze esistenti fra i sistemi fiscali nei vari paesi che sono attualmente uno degli ostacoli più gravi, se non il più grave, allo spostamento internazionale di capitali, specialmente dei minori. I sistemi fiscali dei vari paesi sono troppo dissimili fra loro e troppo complicati perchè possano consentire una valutazione sufficientemente rapida e approssimata della incidenza della fiscalità di un investimento all'estero. Prima di affrontare un'avventura del genere si richiedono studi difficili e costosi che possono essere sopportati solo da gruppi finanziari di un certo rilievo.

Non vi è dubbio che, circa tale aspetto del sistema, la legislazione italiana vigente si sia fin d'ora rivelata non adeguata, ed a giusta ragione il programma prevede un'armonizzazione del sistema tributario nazionale secondo gli indirizzi comunitari, che non potrà non dare un beneficio al movimento dei capitali, specie, è ovvio, nell'ambito europeo.

Strettamente collegato ai due precedenti punti è il problema dell'integrazione sul piano della manodopera.

L'eccedenza o la carenza di forze di lavoro sono sempre quanto meno nel lungo periodo, fattori di squilibrio, talvolta sensibili, nello sviluppo di un sistema.

Non è questa la sede per ricordare l'influenza che, negli ultimi anni specialmente, ha assunto il problema del nostro Paese, determinando tensioni che hanno alterato la posizione concorrenziale della nostra industria, particolarmente nell'area comunitaria.

Può comunque rilevarsi che il mercato del lavoro non può più considerarsi alla stregua di un qualsiasi problema interno, ma, nell'interesse stesso della comunità, deve essere affrontato come uno dei fattori base, forse addirittura il più evidente, dell'integrazione economica.

Sono questi, a mio avviso, gli aspetti più rilevanti di una più generale razionalizzazione delle strutture, che è l'obiettivo, nello stesso stempo, della programmazione italiana e dell'integrazione comunitaria che punta all'armonizzazione nel progresso.

Ma c'è ancora un punto che vorrei ricordare e che ho lasciato per ultimo, non perchè meno importante, ma perchè porta con sé implicazioni di carattere produttivo, finanziario, umano.

Mi riferisco alla ricerca scientifica e tecnologica affrontata dai paesi d'Europa in genere, e dal nostro in particolare, con un ritardo iniziale, rispetto agli Stati Uniti, che deve essere colmato anche se il farlo richiede sforzi enormi specialmente di carattere finanziario. D'altro canto, essa costituisce un meccanismo circolare di autopropulsione del sistema produttivo, di cui rappresenta un elemento di esaltazione e di crescita, mentre proprio dall'esaltazione e dalla crescita del sistema essa trae le risorse occorrenti al proprio sviluppo.

Vorrei però non si dimenticasse che un vasto margine di progresso tecnologico può essere conseguito anche attra

./.

verso la importazione di tecnologie dei paesi più avanzati ed il miglioramento sia della qualificazione dei tecnici, sia delle organizzazioni aziendali. Non possono tuttavia essere sottovalutati due fattori: il primo, è che tale margine risulterà sempre più ristretto in rapporto al ritmo dello sviluppo industriale; il secondo, è che importare tutto il progresso tecnico dall'estero significa far dipendere il proprio sviluppo dalle capacità di ricerca e di realizzazione di altri Paesi, con la conseguenza di arrivare nei mercati esteri - e anche in quello nazionale - in ritardo.

L'enorme costo, tuttavia, che comporta un efficiente sistema di ricerca, i cui investimenti, si badi bene, non concernono soltanto attrezzature, ma anche e soprattutto uomini, non può che raramente essere sostenuto da singole aziende o addirittura da singoli paesi. E' pertanto indispensabile un coordinamento e una collaborazione sul piano internazionale, se si vogliono conseguire risultati apprezzabili, se l'Europa vuole porsi in condizione di rispondere alla sfida derivante dall'impetuoso sviluppo tecnologico degli Stati Uniti.

Parallelamente, rilevante impegno va posto - e anche questo, a mio avviso, a livello europeo - nella formazione professionale a tutti i livelli, dalla qualificazione degli operai, attraverso la specializzazione dei quadri intermedi, fino alla formazione dei dirigenti.

E' dall'insieme di tutti questi problemi, dal modo come essi saranno e potranno essere affrontati, dalle soluzioni che si riuscirà a conseguire, che l'economia europea può trarne nuova linfa vitale.

Ho detto, in precedenza, che il fattore dimensionale nell'industria è andato assumendo un peso sempre crescente e che conseguentemente, attraverso fusioni, concentrazioni, riorganizzazioni, le strutture industriali europee debbono riordinarsi.

./.

Ciò comunque non vuol significare che per contrastare il passo dei "colossi" d'oltre oceano le aziende europee debbano assolutamente conseguire pari dimensioni. Si tratta, piuttosto, di un problema di "efficienza" da conseguire che non sempre e non necessariamente è pari alla "potenza".

Se raggiungere una "potenza" pari a quella delle grandi aziende americane può risultare estremamente difficile, se non impossibile, e comunque eccessivamente dispendioso, il conseguimento dell'"efficienza" è un traguardo che può invece essere raggiunto.

Giunto al termine di questa mia relazione desidero affermare la mia profonda convinzione dell'utilità che per lo sviluppo dell'economia del nostro Paese avrà una "programmazione" che rispetti le caratteristiche e le finalità, e nella lettera e nello spirito, indicate dal primo documento programmatico.

Esso, pur nelle sue indiscutibili lacune e con le critiche che sono state mosse, rappresenta un primo deciso passo sulla via di una politica economica non episodica, ma globale ed ordinata.

Le finalità del Programma si traducono altresì in impegni precisi, inquadrati in un disegno generale di rinnovamento delle strutture civili ed economiche del Paese.

C'è chi insiste ancora nel sostenere che vi è contraddizione tra gli obiettivi del piano ed il modello di sviluppo che esso disegna, credendo di trovare una contraddizione soprattutto tra "efficienza" e "socialità", tra investimenti produttivi ed impieghi sociali.

In verità questa contrapposizione o questa contraddizione non esiste e nessuno può pensare ad una soluzione organica e rapida dei nostri grandi problemi sociali senza l'espan-

./.

sione progressiva delle nostre risorse e del reddito nazionale, ma di converso nessuno può pensare che questa espansione sia oggi concepibile in assenza di un miglioramento delle attrezzature sociali del Paese.

Spero altresì di aver dimostrato nella mia relazione che la Programmazione Economica Nazionale è compatibile con il processo di integrazione europea, non è con essa in contrasto, anzi è "aperta" rispetto a tutte le possibili evoluzioni di detto processo integrativo.

Spero che la profonda convinzione dei fatti esposti e delle direttive delineate dal Programma, convinzione derivantemi da una conoscenza dei problemi che ho visto, con ottica diversa, prima per 4 anni a Bruxelles ed ora per 3 anni a Roma nella preparazione di questo documento programmatico, valga a dare alla mia relazione il valore di un atto di fede nell'avvenire sempre migliore del nostro Paese inserito in una Europa finalmente unita!

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

QUESTO E' L'ANNO DEL PIANO

Dott. Alberto Cavallari

Inviato speciale de "Il Corriere della Sera"

Raccolta degli articoli apparsi su "Il Corriere della Sera" dei giorni 5-6-7-8-11 gennaio 1967

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee
r o m a

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI 11

I.

Finita la Predicazione Mitologica

QUESTO E' L'ANNO DEL PIANO

Non è più considerato come il toccasana - Perduto ogni carattere rivoluzionario si ispira a un riformismo moderato - "Un ragionamento economico che occorre rivalutare empiricamente" afferma Colombo - Il pensiero di La Malfa e del "pianocrate" Ruffolo - "Un piano è sopratutto uno strumento per comandare meglio. Ma come si può comandare meglio se non si sa comandare?" dice Carli.

L'anno nuovo ci porterà la pianificazione. Gli ottimisti prevedono che il parlamento l'approverà in primavera, i pessimisti pensano che si arriverà a settembre. Resta comunque il fatto che il '67 non sarà solo l'anno dell'espansione, come prevede il ministro Colombo, ma anche l'anno del piano.

Esisterà una programmazione all'italiana, accanto alla pianification française, al planning norvegese, al centraal plan olandese, al national economic development degli inglesi. E ciò basti per escludere ogni discorso ozioso. Pianificando non facciamo niente di straordinario o di speciale rispetto all'Occidente europeo. Pianifichiamo come gli altri, più tardi degli altri. Sulla Francia e l'Olanda, per esempio, abbiamo un ritardo di vent'anni.

Ma come si programma in Italia? A Roma, tra molti fatti negativi, ce n'è uno molto positivo: nessuno mitizza più il piano. Al Tesoro, di fronte ad un caminetto acceso, il ministro Colombo me ne parla come di "un regionamento economico che occorre rivalutare empiricamente". Ruffolo, il "pianocrate" italiano, capo dell'ufficio programma al Bilancio, me lo descrive come un "provvedimento nè progressivo nè conservatore, la cui natura è d'essere strumento di calcolo dello sviluppo". La Malfa, in una conversazione accorata e sincera, ne discute come di "un avvenimento che non guarirà certo da solo la vita politica malata".

Ancora più scoperto, poi, il realismo di Carli, governatore della Banca d'Italia, il cui parere è che "se uno Stato si disgrega non è certo un programma economico che può arrestarne la disgregazione". Esistono infine i discorsi più recenti di Pieraccini, sempre meno contagiati dalla "mistica del piano". L'aria è totalmente diversa rispetto al '62. Dopo la "predicazione mitologica", variamo la pianificazione conoscendone sopratutto i limiti.

Si pianifica bene?

Altro fatto positivo rispetto al '62 è che tutti concordano sul "riformismo moderato" che contrassegna il piano italiano. Nei cinque anni trascorsi, si è passati infatti dal progetto Giolitti al piano Pieraccini, dal piano Pieraccini alla Nota aggiuntiva, dalla Nota aggiuntiva al testo definitivo per la discussione parlamentare, perdendo via via tutti gli spunti dottrinari contestativi del "sistema". Ora la sua "filosofia" non è più quella di uno strumento che tende a modificare in favore dello Stato l'economia mista italiana. Anche tecnicamente, esso è diventato esplicito in quei punti che in passato rivelavano "ambiguità radicali", e ribadisce le linee generali della nostra economia (sistema aperto sul MEC,

nessi tra produttività e competitività internationale). Senza dubbio il piano ha più consensi di prima. Gli stessi comunisti, che volevano opporgli un "modello alternativo", non riescono a elaborarlo.

Ma la riduzione di un mito e la moderazione politica di un piano sono sufficienti per dire che pianifichiamo bene? Bastano per convincerci sull'efficacia della programmazione all'italiana? Nelle scuole britanniche s'insegna ai ragazzi che nel 1894, quando venne varata la prima volta la tassa di successione, il ministro delle Finanze William Harcourt disse: "Adesso siamo tutti socialisti". Ma lo stesso rischio esiste quando un Paese s'inoltra nel campo delle pianificazioni economiche. Non basta infatti varare un piano per dire "adesso siamo tutti pianificatori". Bisogna vedere che piano si vara, che cosa esso cambia nel funzionamento del sistema economico, in che realtà politica s'inserisce, che adesioni trova, quali sono le sue pretese e qual' le sue concrete possibilità. La Norvegia ha pianificato per vent'anni enormi investimenti pubblici. Però ne ha realizzati pochissimi perchè la sua economia non le forniva quattrini per finanziarli. Anche noi potremmo travestirci da pianificatori senza esserlo; come i laboristi norvegesi, o come i conservatori inglesi.

Ha scritto infatti uno dei più noti studiosi d'economie miste, Shonfield: "Quando i conservatori inglesi del '59 vollero figurare di avere il comando della situazione politica, pianificarono. Non lo avevano, ma pianificarono proprio per fingere di averlo. Perchè spesso la pianificazione in una economia semi-libera diventa quasi magia. Ha il potere della magia sulla mente degli uomini e l'incapacità della magia di risolvere i problemi degli uomini". Non basta quindi avere un piano "moderato" per avere un piano efficace. Non basta averlo reso meno "contestativo" del sistema per dire che servirà il sistema. Ciò che conta è rispondere a più concrete domande. Che piano stiamo varando? In quali condizioni politiche? Quanta parte di esso rischia d'essere "magia" e quanta può risolvere i problemi reali?

La serie delle critiche.

I critici elencano una quantità enorme di fatti negativi; molto più numerosi dei fatti positivi riferiti prima. Dicono che il piano italiano è un "documento da museo", privo d'ogni rapporto con la realtà. Dicono che la programmazione è del tutto "nominalistica" e astratta, e che incomincia in un'atmosfera assolutamente priva di volontà politica. Dicono poi che il piano nasce "scoperto", vale a dire senza che vi siano i quattrini per finanziarlo, e pertanto che è solo carico di "magia". Una altra accusa è che variamo un piano senza aver fatto nulla per fermare la disgregazione dello Stato, e quindi un piano destinato a non funzionare nella disgregazione. Infine, si potrebbe aprire un problema di ordine generale. Dice ancora Carli: "Un piano è sopratutto uno strumento per comandare meglio. Ma come si può comandare meglio se non si sa comandare?" Ed è una giusta domanda che riguarda un rapporto concreto: quello essenziale tra efficienza politica e pianificazione.

Sono valide queste critiche? In parte sono valide ed utili. In parte sono valide ma inutili. Indubbiamente la pianificazione italiana è portatrice di un piano vecchio, pieno di rughe, carico di astrazioni. Indubbiamente il "documento" con cui cominciamo a programmare è, nei dettagli, discutibile e "da museo". Ma il mio parere su questo punto è che non si deve drammatizzare sopra un documento che riflette, in certe astrazioni e nei dati "gonfiati", solo le

difficoltà di un debutto. Siamo stati gli ultimi a pianificare. Ma siamo stati i primi a pianificare in Europa col metodo lentocratico, i primi europei che hanno impiegato cinque anni per varare un piano. E' fatale che il "documento" (con cifre, previsioni, slittamenti) risulti in vari punti contestabile. La colpa non è dei pianificatori. Paghiamo con un documento "nominalistico", cioè scarsamente concreto, il lungo negoziato che ha reso la pianificazione meno mitologica e più "moderata".

Il "documento" risente infatti dei cinque anni impiegati per arrivare ad una conclusione. Punto primo, variamo nel '67 un piano pensato tra il '62 e il '65. Punto secondo, variamo un piano quinquennale '65-'69, reso scorrevole fino al '70, e quindi un piano quinquennale cui manca il quinquennio, formulato per un domani già diventato ieri. Punto terzo, variamo un piano congiunturale e persino alluvionato, senza averlo rifatto in base alle possibilità reali del paese, ma solo riaggiustato e rattoppato con spostamenti di cifre. Ed è vero quindi che nel "documento" il gioco del piano ha scarsa relazione con una realtà contabile dello Stato che via via gli si è modificata intorno e che molte cifre rappresentano una convenzione.

Gli arrangiamenti.

E bisogna anche ricordare che questo piano, congiunturato e alluvionato, è sopratutto un "piano negoziato", e che prima d'una programmazione orientativa o procettiva noi variamo una "pianificazione negoziata" tra democristiani e socialisti. Molte cifre sono divenute astratte nella lenta procedura, oppure simboliche, per ragioni di compromesso politico. Certi stanziamenti sono stati tenuti alti anche se impossibili, per compensare "cedimenti di dottrina" o favorire affermazioni di principio.

Ma la negoziazione ha consentito anche molti ripensamenti e miglioramenti della "filosofia di piano". Abbiamo quindi un "documento" quantitativamente discutibile in cambio di una "filosofia" più accettabile. Più astrazioni nella quantità, e più pragmatismo nella qualità. Come dice Colombo, "il lungo iter gli ha consentito di essere forse un po' nominalistico nella forma, ma più realistico nella sostanza".

Lasciamo stare quindi le discussioni sul "documento", almeno per certi suoi aspetti formali e contingenti, e chiediamoci nella sostanza come programmiamo, se il piano può funzionare, se la realtà economica lo rende valido nelle linee generali, se la realtà politica lo rende concreto. Ci sono molte cose peggiori del "documento": per esempio le lunghe discussioni particolaristiche del parlamento che (come osserva sempre Carli) "stracciano un piano"; oppure le "dissociazioni" a livello di governo, col Bilancio che va per conto suo rispetto al Piano. Ma ci sono anche cose migliori del "documento", che fanno del piano un'occasione da ritrovare, una lezione per il futuro. Lo scopo di questi articoli è solo di compiere una analisi spassionata, dato che novanta italiani su cento ignorano che cosa sia un programma. Vediamo, quindi, cosa significhi il piano per lo Stato, per i privati, per la società politica. Ragioniamone con coraggio e senza conformismo. Siamo, come tutti gli europei, dentro a un problema del nostro tempo.

o=o=o=o=o

II.

"Oggetto misterioso" o "Riforma bandiera" del Centro-sinistra?

CHE COS'E' IL PIANO

I filosovietici lo deridono perchè esso non organizza metodicamente e autoritariamente la società - La destra economica lo ritiene velleitario - In realtà è una corretta programmazione, che "non inverte la corsa del veicolo", e non una pianificazione - La cornice è buona, si tratta di sapere com'è il quadro.

La "filosofia" della programmazione è ancora per molti italiani un "oggetto misterioso" e la "riforma-bandiera" del centro sinistra sventolerà nel '67 sulle nostre teste senza che ne sia chiaro il colore. Ma ciò deriva dal fatto che invece di divulgare le idee generali che informano il piano, si sono perduti cinque anni preziosi nel divulgare le polemiche sul piano. La stessa discussione parlamentare, invece di sollevare un serio dibattito politico, rappresenta un fallimento. Ma non anticipiamo un discorso che faremo dopo. Leggiamo insieme il "programma di sviluppo" e vediamo com'è la pianificazione all'italiana.

Bisogna dire subito che nella sua "filosofia" essa risulta una programmazione molto corretta. E' naturale infatti che i simpatizzanti delle pianificazioni di tipo sovietico la deridano come "inutile" o le destre economiche la disprezzino come "velleitaria". Per i filo-sovietici esiste pianificazione dell'economia solo quando vi sia una organizzazione metodica della società, della produzione, della distribuzione, degli scambi, nel quadro dell'abolizione degli automatismi di mercato. E identico dogmatismo esiste nelle destre economiche quando contestano allo Stato di poter gestire i piani di sviluppo che vengono normalmente fatti dalle industrie private. Ma se si abbandona la concezione sovietica di piano, o la concezione ultraprivatistica di Stato, la programmazione italiana appare onestamente corretta.

Lo è, anzitutto, nel nome. Si chiama programmazione e non pianificazione perchè i pianificatori sono stati coscienti che avere un piano non significa pianificare. Infatti, si pianifica davvero (come dice Jean Meynaud) quando "esiste una certa dose di intransigenza nel voler rovesciare le cose come stanno, o le gerarchie acquisite, o le pratiche invalse." Mentre si fanno dei piani, ma non si pianifica, quando si operano ritocchi del meccanismo economico "senza intralciare il gioco dei fattori di prosperità o l'azione dei meccanismi spontanei di sviluppo".

Quando una economia mantiene intatti i suoi meccanismi spontanei di sviluppo (mercato, iniziativa privata, distribuzione, scambi) non si pianifica ma si programma. Cioè si fa un piano e semplicemente lo s'introduce nella macchina economica che c'è. Ed è corretto dire che non si pianifica ma si programma solo qualcosa.

Uno dei punti essenziali riguardo l'Italia è infatti che programmiamo e non pianifichiamo. Ed è questa una cosa che bisogna dire, anche a costo di dispiacere alle correnti radicali che, piantando la bandiera della pianificazione, spesso tengono a presentarsi come "rivoluzionarie". Infatti, nel nocciolo della "filosofia di piano" vi sono alcune linee essenziali. Ma tutte queste linee essenziali ribadiscono il concetto che il piano italiano deve funzionare senza intralciare l'azione dei meccanismi spontanei di sviluppo, senza mutare il rapporto esistente tra privati e Stato nella nostra econo-

mia miata, e quindi, sostanzialmente, senza rovesciare le cose come stanno, o distruggere gli automatismi tradizionali. Ne deriva quindi che ci collochiamo nel campo delle cosiddette "pianificazioni leggere", disprezzate dai filosovietici come "non-pianificazioni", e giustamente definibili programmazioni. Ne deriva poi che le paure dei dogmatici di destra sono davvero ingiustificate. La strada scelta nella "filosofia del piano" è la più moderata possibile. Come dice Colombo, "essa non inverte la marcia del veicolo".

Esiste però il sospetto che il centro-sinistra abbia adottato la parola programmazione per nascondere l'uva sotto uno strato di fichi: per contrabbandare cioè, sotto una parola innocente le velleità "rivoluzionarie" dei socialisti. Ma prestare al centro-sinistra tanto machiavellismo rivoluzionario mi pare ridicolo. Leggendo il piano italiano risulta che sono stati eliminati persino i progetti dell'onorevole Antonio Giolitti d'intervento nel settore commerciale con supermarket di Stato o comunali. Il rapporto fra Stato e privati resta quello tradizionale anche dal punto di vista dei "condizionamenti". Semmai, la programmazione italiana può essere accusata da sinistra come rinunciataria e troppo moderata. Non dimentichiamo infatti ciò che diceva Keynes, vale a dire che "il piano è una tecnica al servizio di qualsiasi finalità, ivi compresa la protezione ed il consolidamento del regime esistente". Se per regime esistente intendiamo un certo regime d'economia mista, com'è quello italiano, con un certo tipo di rapporti tra Stato e privati, bisogna onestamente dire che i socialisti non potevano essere più maturi di quel che dimostrano, varando un piano che nella sua "filosofia" fondamentale non contrasta il regime esistente.

E' allora conservatore il nostro piano? Anche questa è una domanda fuori luogo. Anche nel suo contenuto, esso è semplicemente corretto. Perchè, come dice il governatore della Banca d'Italia Carli, "i piani non possono prescindere dalle condizioni obiettive di una economia". Oppure perchè, come dice Jean Meynaud, "pianificare per un paese sviluppato, e dove lo sviluppo è in piena corsa, è ben diverso dal pianificare in un paese sottosviluppato.

Bisogna sempre ricordare, giudicando queste cose, che quando ci si muove nel campo dello sviluppo economico occorre evitare il tabù delle parole, dato che nello sviluppo (cito ancora Carli) si procede "per quanta", come nella fisica. Usare certe parole, per misurare certi fatti economici è un po' come se si parlasse di fisica quantistica usando termini settecenteschi. I piani, quando vengono introdotti nelle economie già sviluppate, possono infatti fermarle e conseguire lo scopo esattamente contrario a ciò per cui vengono varati. Perciò c'è una dose di "conservatorismo" obbligato, se si vogliono fare le cose serie. Sostenere che si possa avere uno sviluppo rapido ed insieme controllato è l'utopia più sciocca. O si hanno sviluppi rapidi e incontrollati, o sviluppi lenti e controllati. Perciò il programma italiano rinuncia a modificare i meccanismi automatici di sviluppo esistenti. Per non intralciare le possibilità di sviluppo rapido. Ed è perciò che risulta "tecnicamente corretto" dando vita ad una programmazione e non a una pianificazione. E' un piano "che segue una certa economia e non la precede", come raccomandano gli studiosi come Fertig, della New York University. Quindi un piano moderno e almeno nella sua filosofia realistico.

Semplifichiamo allora velocemente. Ci sono due tipi di pianificazioni: 1) quelle tipiche dei paesi sottosviluppati e d'economia collettivista, che mirano a estrarre dall'economia un surplus produttivo con l'accumulazione forzata; 2) quelle tipiche dei paesi sviluppati che, lasciando liberi gli automatismi produttivi, usano solo i piani come strumenti correttivi di date finalità di una economia. E noi ci siamo collocati nel secondo campo. Ma nel secondo campo si possono fare dei piani di tipo "keynesiano", come in Olanda, che si propongono lo scopo d'impedire le crisi, le fluttuazioni, e i "go and stop" (senza mettere in causa le finalità dello sviluppo), oppure si possono fare piani, come in Svezia od in Francia, che vogliono intervenire sulle finalità dello sviluppo o modificarne gli squilibri. In quale campo del secondo campo noi ci stiamo collocando?

Risposta: la "filosofia" del piano italiano è filosoficamente corretta, politicamente moderata, ma non è socialmente conservatrice e ci colloca grosso modo accanto alla Svezia od alla Francia. Essa, infatti, lascia liberi gli automatismi spontanei di un'economia mista, ma tenta di correggere gli squilibri che ne derivano e che sono, nella sostanza, due. Il piano parte infatti dalla constatazione che lo sviluppo italiano è stato uno sviluppo "concentrato" e non "diffusivo", come invece accade nella maggioranza delle economie di mercato. Quindi, senza pretendere d'interrompere lo sviluppo "concentrato" e libero, poniamo nel nord, o poniamo in certe dimensioni industriali tipo Fiat o Monte-Edison, tende a fornire certi contrappesi e procurare la diffusione di questo sviluppo, poniamo a Sud o nell'agricoltura. Parte poi dalla premessa che, mentre un paese progredisce, crescono certi bisogni sociali (scuole, ricerca scientifica, eccetera) e che occorre soddisfare in tempo questa domanda. Il mercato però non offre questi beni, che sono comunque "produttivi" (la scuola migliora l'industria, la ricerca anche). E il piano stabilisce di produrli più razionalmente riducendo i consumi privati e aumentando quelli sociali.

Dentro la prima "filosofia" (programmazione e non pianificazione) ci sono dunque due "filosofie di piano": filosofia dell'equilibrio e filosofia anticonsumistica. Come dice Colombo, il piano italiano "non è altro che la vittoria dei fautori della politica d'investimento contro i consumisti". E non c'è nulla da eccepire. Concludiamo allora che, l'ultima cosa che si può dire è che programmiamo pericolosamente. Ma se la cornice è buona, com'è il quadro? Vediamolo lentamente, passando per le domande più importanti. A chi s'indirizza il piano? Cosa chiede allo Stato ed ai privati? Che poteri userà? La politica lo asseconda? Meritare dieci in "filosofia" non significa ancora meritare dieci in politica economica.

°=°=°=°=°

III.

"Oggetto misterioso" o "Riforma bandiera" del Centro-sinistra?

IL VERO DIFETTO DEL PIANO

Pregiudicando seriamente le proprie possibilità concrete, esso non considera l'inefficienza degli enti statali perchè il problema riguarda la riforma burocratica, non si occupa dell'anti-economicità delle spese correnti e del bubbone degli enti locali che divorano il risparmio, e pur criticando come mastodontiche e inefficienti alcune imprese pubbliche non dice quali esse siano.

Il piano italiano non è un libro dei sogni. Se dopo aver esaminato la "cornice filosofica" della programmazione si passa a considerare il quadro che c'è nella cornice, non si vede affatto quel capolavoro onirico che spesso è stato descritto. Semmai, esso si distingue da tutta la letteratura "futuribile" per le poche cose che prevede e raccomanda di attuare. E semmai ha il difetto di essere molto debole nelle sue richieste. Ma semplifichiamo il nostro discorso e passiamo alla sostanza delle sue indicazioni.

Il piano italiano per il 65-70 è solo un ritratto dell'Italia degli anni 70. Esso la descrive come un Paese che, in base alle sue risorse potenziali, accrescerà col ritmo del 5 per cento il suo reddito nazionale lordo (cosa per niente assurda; dato che superata la crisi il 5 per cento pare ormai un obiettivo normale) e dice che questo 5 per cento di crescita è una ipotesi-obbiettivo. In pratica, cioè, dice che il 5 per cento è conseguibile se si fanno certi investimenti e che certi investimenti si possono fare se questo ritmo si verifica. E quindi fornisce una serie di indicazioni-guida alla politica economica in base alle previsioni possibili.

Il piano prevede che nei prossimi tre anni l'Italia avrà uno sviluppo produttivo del 5 per cento derivante dalla espansione industriale, specialmente manufatturiera. Prevede che il peso produttivo dell'agricoltura scenderà ancora di più, e che il problema più importante sarà costituito da 600 mila contadini da convertire in operai e dalle richieste di "forza-lavoro" specializzata nell'industria. Queste richieste saranno infatti profondamente diverse rispetto a quelle attuali. Per esempio, il personale generico passerà dal 52 per cento al 15 per cento fra il 64 e l'81; il personale qualificato dovrà passare dal 31 al 51 per cento; i dirigenti dal 3,6 al 6,6. E di fronte a questa enorme modificazione del lavoro italiano accompagnata da una crescita sempre più veloce di bisogni tecnologici, il piano dispone una serie d'investimenti massicci nella scuola e nella ricerca scientifica. Per frenare la crisi agricola e diffondere l'espansione nel sud "squilibrato" rispetto al nord, dispone altri investimenti per la razionalizzazione dell'agricoltura e lo sviluppo industriale del sud. Non c'è dunque niente di folle nel programma di sviluppo.

Gli investimenti calcolati per la scuola sono i più alti, e quasi raddoppiano quelli precedenti; gli investimenti per la ricerca scientifica appaiono triplicati; quelli dei trasporti salgono a due volte e mezzo. Ed è vero che esistono aumenti d'investimento anche in settori sociali, tipici di un "welfare state", e che fanno classificare il piano tra i piani "egalitaristi". Ma il mio parere è che il piano resta sostanzialmente "produttivista". Gli investimenti per la sanità pubblica sono appena del 50 per cento in più degli attuali; quelli per le abitazioni solo del 16 per cento. Verranno quindi frenati i consumi privati per produrre beni sociali; ma il

reddito nazionale non sarà "mangiato" tanto da un "welfare state" quanto da beni sociali produttivi come la scuola o la ricerca. Certi errori laboristi sono evitati.

Questo, in soldoni, il piano italiano. E se dovremo pagare più tasse o frenare consumi privati per questi obiettivi non c'è uomo civile che possa non condividerlo. Ma vediamo velocemente anche altri due punti essenziali: il problema dei vincoli e il problema degli strumenti. Sono punti usati spesso nella polemica di destra e di sinistra che rimprovera al piano italiano d'essere "fantasioso" (cioè slegato dalla "sana" politica economica) o "impotente" perchè privo di strumenti per essere attuato.

Punto primo. I vincoli esistono. Essi sono chiari nel piano, dato che gli investimenti di cui sopra sono appunto "vincolati" a due ganci precisi: la bilancia dei pagamenti da mantenere in pareggio e la stabilità monetaria. Non è quindi vero che "mitizziamo" lo sviluppo a spese della stabilità e della politica monetaria facendo la politica che Colin Clark chiamava della "Growthmanship". Nè si ripeterà in Italia ciò che capitò ai francesi, che fecero piani senza basarli sopra una politica economica classica e dovettero aspettare le riforme di Rueff, l'antipianificatore, per farli funzionare.

Punto secondo. E' vero che, quanto agli strumenti, non abbiamo scelto la strada francese del Commissariato al piano e della tecnocrazia autoritaria, e delle leggi programma. Ma esiste una legge che codifica i poteri di coordinamento del ministro del bilancio proprio per rendere esecutivo il piano. E simili poteri, come mi dice Colombo, "non devono impaurire nè essere disprezzati come deboli". Il bilancio è infatti nato con De Gasperi: per acquisire al governo Einaudi e fargli coordinare la politica di ricostruzione. Dal bilancio Vanoni ha coordinato la prima politica di piano italiana, vale a dire quella "paleoprogrammazione" che fu il piano Vanoni. Ora sempre il bilancio, tramite un comitato interministeriale, il CIPE, renderà esecutivo il piano. Avverrà cioè che nel bilancio si svolgeranno dei consigli dei ministri.

Saranno consigli dei ministri veri e propri per l'economia, e quindi carichi di poteri. Gli strumenti quindi ci sono. Sono nella capacità di comandare che questi consigli dei ministri avranno. Se non l'avranno, la colpa non è del piano. Ma di una classe politica "inadatta al potere".

E' invece diverso il discorso che si deve fare circa gli strumenti sostanziali. Per raggiungere gli obiettivi il piano si rivolge infatti ai "centri decisionali" del Paese. Quindi considera sia gli enti pubblici sia i privati come "strumenti" per eseguire una certa politica economica. Ed è a questo punto che il piano rivela il suo vero difetto. Quello di non porre come "vincolante" per una politica di piano la riforma dello Stato italiano.

Il Piano, poichè opera in un'economia mista, è solo coercitivo per lo Stato e gli enti pubblici. Verso i privati (naturalmente non tutti; nel piano si parla solo di grandi imprese) esso diventa invece orientativo e formula stimoli, incentivi, inviti al colloquio. E in tutto questo non c'è nessuna novità, nè l'economia privata può mettersi a parlare di un'economia di mercato che verrà intralciata dal piano orientativo. L'economia privata italiana si è già fatta orientare abbondantemente, anche prima dei piani; e il Bilancio calcola che "oggi lo Stato distribuisce incentivi per mille miliardi". La sola cosa che cambia, quindi, è che invece di distribuirli con miriadi di leggine, questi miliardi dovranno essere distribuiti con più unità, nel clima di "un'economia concertata". Ma nemmeno l'e-

conomia concertata è poi la grande invenzione che si dice. Le grosse industrie prima di prendere un'iniziativa sono sempre andate a consultare i ministeri. Il vantaggio del piano, circa il rapporto tra potere e privati, è quindi solo un coordinamento maggiore nel fornire espansioni industriali a Sud più che a Nord, o certe concentrazioni e razionalizzazioni dei vari settori.

Passiamo invece al rapporto Piano-Stato: così essenziale dato che l'Italia è un Paese d'economia mista. Infatti, in questo settore, il piano potrebbe dare ordini non solo alla burocrazia ma anche agli enti economici e all'industria di Stato. Ma cosa dice il Piano allo Stato? Primo: che deve coordinare le decisioni economiche. E va bene. Secondo: che deve semplificare le sue strutture. E va bene. Terzo: che deve pompare dal risparmio pubblico certe cifre per fare certi investimenti. E va ancora bene. Ma il punto debole del piano è che, arrivato al capitolo della semplificazione delle sue strutture, le critica come mastodontiche e inefficienti, ma non dice quali e quante imprese pubbliche sono da sopprimere, quante da render. economiche, quante industrie di Stato sono da liquidare e da vendere, quali riforme hanno una priorità economica nel settore pubblico, se la previdenza, la burocrazia, l'industria di Stato, eccetera.

Il Piano cioè non ha messo come primo obiettivo ciò che al piano serve di più: uno Stato, e un'industria di Stato senza sprechi ed efficiente. Non si sofferma sull'economia di Stato da riformare, con ordini che avrebbero valore di legge, e scarica il barile sul riformismo del centro sinistra. Per esempio: non considera l'inefficienza degli enti di Stato, perchè il problema riguarda la riforma burocratica: Non considera l'antieconomicità delle spese correnti perchè ciò significa un problema di Bilancio. Non considera il bubbone degli enti locali, che divorano risparmio pubblico, perchè ciò spetta alla riforma degli enti locali. Così facendo rinuncia a manovrare lo strumento più manovrabile: vale a dire lo Stato. E pregiudica fortemente le sue possibilità concrete.

Niente "libro dei sogni", dunque. Ma piuttosto "libro delle debolezze". Il piano è troppo debole verso lo Stato, e in questo è il suo supremo difetto. Nè serve la scusa che le riforme erano una premessa al piano, e che non è colpa del piano se "la tensione del centro sinistra è caduta" e le riforme non si sono fatte. Tocca a un piano rendere sacrosante certe riorganizzazioni fondamentali. Ma questo è un aspetto negativo che potrebbe anche diventare positivo dato che fa "scoppiare" il problema della riforma dello Stato. Vi sono aspetti ancora più negativi se si considera il piano in rapporto alla congiuntura politica e alla famosa politica di piano.

o±o=o=o±o

IV.

"Oggetto misterioso" o "Riforma bandiera" del Centro-Sinistra?

MANCA UNA POLITICA DI PIANO

Ogni mese che passa il piano si trasforma in un enorme castello di illusioni perchè non è accompagnato da un'azione pubblica di austerità, di sacrifici, di realismo e di investimenti - Comunque non deve essere liquidato come inutile: è l'ultima occasione del '67 per discutere a fondo i nostri problemi, per decidere, governare e per tenere il passo con il resto dell'Europa.

Abbiamo visto che il piano italiano non è così brutto come lo dipingono i suoi nemici. La sua filosofia è accettabile. I suoi obiettivi sono giusti. Il modo di raggiungerli è corretto. Il suo vero grande difetto (di impostazione) è d'essere estremamente debole nei confronti di uno Stato che maneggia quasi il cinquanta per cento dell'economia italiana. Su trentamila miliardi di reddito nazionale, quattordicimila passano ormai per mano pubblica, alla salute d'ogni pretesa liberistica. In un'economia mista come quella italiana, così decisamente mista, occorre un piano più severo e "rigoroso" nei confronti di un manager tutto da riordinare com'è lo Stato.

Ma un piano non può essere solo filosoficamente accettabile, socialmente giusto, tecnicamente corretto. Deve essere realizzabile. Deve disporre cioè di una "politica di piano" che gli procuri danaro per gli investimenti, consenso, collaborazione degli organismi socio-politici, volontà politica d'attuarlo. Mentre il grande problema del '67 è che deve cominciare un piano cui manca una "politica di piano". I piani infatti non cominciano all'ora "x" di un certo giorno, come gli spettacoli. Cominciano se una politica di piano li precede o li accompagna.

Purtroppo, noi abbiamo un piano che si presenta "centrifugo". Esso vede allontanarsi, invece di attirarle, le forze che dovrebbero servirlo, e vede estinguersi sempre di più la "politica di piano" che gli sarebbe necessaria. Giustamente La Malfa mi dice che "il piano, ogni mese che passa, si trasforma in un enorme castello d'illusioni". Perchè, da quando s'è messo in cammino, "non è stato accompagnato da una politica di piano". E perchè "in vista dei fini da raggiungere l'azione pubblica non ha preparato i mezzi necessari".

Personalmente condivido la opinione di La Malfa. Ma bisogna premettere che le ragioni di tutto questo stanno in parte nel piano e in parte nella congiuntura politica del Paese. E' infatti una grave colpa del piano quella di diffondersi lungamente su previsioni e finalità senza parlare di certi "mezzi" come l'austerità, la politica dei redditi, il riordino dello Stato. Ma esiste anche una grave colpa della classe politica che vara un piano senza avviare una politica di piano. Molti censori irridono oggi il piano perchè "quantifica" certi investimenti senza tener conto che l'ottantacinque per cento delle entrate dello Stato sono bloccate per legge per fronteggiare le spese ordinarie e indilazionabili. Ma sarebbe meglio che avessero criticato le maggioranze e le forze politiche che dal '62 pensano al piano e non accelerano le riforme e la "politica di piano". Governi e opposizioni che aumentano la spesa pubblica, sindacati che rifiutano la politica dei redditi, tendenze "consumistiche" che impediscono l'austerità, ostilità lentocratiche verso le riforme essenziali dello Stato, sono colpevoli più del piano.

Come finanziarlo?

Ma prescindiamo dalle polemiche e tracciamo il quadro della situazione. Il piano deve entrare in funzione nel "67 e trova la seguente situazione politico-economica:

1) L'ottantacinque per cento delle entrate dello Stato è bloc cato per le spese ordinarie. Si verifica poi un "preoccupante aumento delle spese correnti" (dichiarazione di Colombo) che "mangia" sempre di più la differenza fra entrate e spese correnti: vale a dire il risparmio pubblico che dovrebbe servire agli investimenti. Il piano, quindi, dal punto di vista quantitativo risulta sempre meno realizzabile.

2) Il piano si presenta gravemente "dissociato" rispetto alla politica generale del Paese. Il parlamento lo discute senza av viare un grande dibattito politico, lo "straccia" con richieste particolaristiche, invece di metterlo a fuoco con la realtà italiana o europea. Si discute inoltre il piano senza discutere insieme il bilancio; non vi si agganciano grandi problemi come quello delle previdenze; oppure si dimentica che non c'era una politica comunitaria europea quando il piano è stato compilato. Ne deriva che il piano non viene "rimpolpato dal realismo parla mentare" nè concretamente aggiornato. Resta un documento astratto e cristallizzato. Non per colpa sua: ma perchè il parlamento non lo vivifica.

3) I sindacati resistono al piano che, per conto suo, evita di chiedere ai sindacati una politica dei redditi. Abbiamo quindi un piano senza politica dei redditi, manovrato da socialisti, ma molto simile a quello dei conservatori inglesi del '59. Privo di politica dei redditi, esso è impotente per una politica di austerità, e di conseguenza sempre meno capace d'autofinanziarsi. Per fortuna, una politica dei redditi avviene ugualmente. Come nel '66, che ha registrato un soddisfacente equilibrio tra salari e produttività. Ma (dice Carli) "sono gli automatismi che fanno questa politica". E se gli automatismi di mercato non funzionassero, cosa può fare il piano?

4) Di fronte a un piano sempre più improbabile come "documento" (almeno nelle quantificazioni) non appare un'azione di governo "correttiva", vale a dire tesa all'austerità, alla "produttività pubblica", alle riforme che riguardano lo Stato, le sue industrie, le sue spese correnti.

5) Il processo di decentramento economico del Paese non viene studiato in relazione al piano. Una delle forze che portano attualmente alla distruzione del risparmio pubblico (sostiene ancora Carli) è infatti, nei paesi di veloce sviluppo, il decentramento. Esso infatti dissocia le decisioni di spesa dalle decisioni d'entrata, come si verifica anche in Germania. Occorrerebbe quindi provvedere. O si vuole una politica democratica di piano che limiti il decentramento delle "decisioni di spesa", o si sceglie il decentramento che mangia il risparmio pubblico e impedisce ai piani "centrali" di realizzarsi. Ma la nostra politica di piano evita questo grande problema. Anzi: vi accompagna il lassismo degli enti locali, il confuso regionalismo, provocando delle pericolose "controtendenze" al piano.

Grige prospettive.

Fermiamoci qui. Non è il piano che deve preoccuparci, dunque. Ma è l'assenza di una "politica di piano" che dev'essere drammatizzata. Programmare significa austerità, significa sacrifici, realismo, investimenti. Mentre, proprio alla vigilia della programmazione una domanda si pone sempre più gravemente. Come finanziarla? Riepilogando ciò che s'è sopra esposto, bisogna infatti dire che la risposta è negativa, perchè le possibilità di finanziamento sono scarse, sempre più scarse. Ed esse sono scarse perchè l'azione pubblica intorno al piano (come dice La Malfa) è fallita. Il piano doveva essere infatti il "quadro ideologico" nel quale si doveva fare una politica. Invece, si è aspettato il quadro senza fare la politica di piano. E' inutile nascondere che le prospettive sono davvero grige.

Significa questo che il piano dev'essere liquidato come inutile? Significa che dobbiamo irriderlo e vanificarlo? Sarebbe la strada peggiore. Esso è certo un'occasione perduta. Ma è anche l'ultima occasione del '67 per discutere a fondo i nostri problemi, decidere, governare. Ciò che occorre è iniziare una politica di piano che ricuperi il tempo perduto in base alla lezione ricevuta. Il piano infatti ci deluderà perchè certo non raggiungeremo molti obbiettivi del "programma '66-'70". Ma questi obiettivi dovremo pur sempre raggiungerli nel '71 o nel '72. L'Europa non aspetta. Nel maggio scorso la comunità economica ha trasmesso al consiglio dei ministri europeo il "primo programma" di politica a medio termine. In un'Europa che vara il suo primo piano, non possiamo restare senza piani. Anzi, su questo tema, concluderemo le nostre note.

o=o=o=o=o

V.

"Oggetto misterioso" o "Riforma bandiera" del Centro-Sinistra?

IL PIANO DI FRONTE ALL'EUROPA

E' senz'altro vincolato all'economia e alla competitività del mercato comune - Ma gli mancano i nessi principali con la realtà politico-economica, che nel frattempo si è modificata, e soprattutto sembra inadeguato ai problemi concreti della comunità - Un'occasione perduta, ma che è possibile ritrovare.

Nel corso del '67 la programmazione italiana verrà messa in stretto confronto con la programmazione europea. Mentre a Roma inizierà il piano italiano, il parlamento europeo di Bruxelles dovrebbe infatti varare il primo "programma economico" della comunità per una politica a medio termine del mercato comune. I due piani, quindi, "entreranno in collisione". Vedremo anche molte discussioni sulla loro "omogeneità" e sulla necessità di tener conto, nel piano italiano, delle impostazioni europee. Un primo grande dibattito, organizzato dal Cisme a Milano, con la partecipazione di Pieraccini e Colombo, è previsto per il 19 gennaio. La domanda sarà: è sufficientemente europea la programmazione italiana?

Chiudendo queste note sul piano, dobbiamo rispondere anche noi. Ma lo faremo senza le solite polemiche che suscita questo tema. Il piano Pieraccini è infatti accusato dai comunisti, ormai affogati nella visione gollista, di essere troppo legato alla "Piccola Europa". Nello stesso tempo, è accusato di aver dimenticato l'Europa dai suoi censori più accesi. Mentre le cose stanno diversamente.

Stabilità monetaria

Il piano Pieraccini non ha dimenticato affatto l'Europa. Nel suo capitolo dedicato alle condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione, esso colloca infatti la nostra partecipazione al Mercato comune tra le condizioni vincolanti. Esso dice testualmente: "Gli obiettivi definiti dal programma sono legati a certe condizioni e a certi vincoli. Prima condizione, è che il processo di sviluppo si attui nella stabilità monetaria. Seconda condizione, è che i conti con l'estero siano mantenuti in equilibrio. Terza condizione, è che le finalità e gli obiettivi siano perseguiti in una situazione di mercato aperto. L'opzione in tal senso formulata dalla politica economica italiana già sin dal primo dopoguerra resta pienamente valida ed è considerata dal programma come irreversibile. Il progressivo inserimento della nostra economia in più vasti spazi economici deve considerarsi un fatto che non può essere rimesso in discussione. Ciò comporta il mantenimento della piena competitività del nostro sistema rispetto ai Paesi concorrenti. In pratica, è necessario che il saggio di aumento della produttività rapportato al saggio di aumento dei costi, fra i quali, in primo luogo, il costo del lavoro, non risulti inferiore in Italia a quello dei Paesi coi quali la nostra economia si trova in aperta concorrenza. E' molto probabile che la pressione competitiva che la economia italiana dovrà fronteggiare nei prossimi mesi si accresca, in seguito all'accelerazione che l'ampliamento dei mercati internazionali imprimerà al progresso tecnologico ed organizzativo. Il nostro sistema potrà sostenere questa pressione solo attraverso un forte aumento della sua efficienza".

Se riassumiamo questa fondamentale dichiarazione di principio troviamo tutti gli elementi che interessano i fautori di un piano europeista. Primo: il piano si vincola a un'economia aperta sul MEC. Secondo: giudica irreversibile la nostra partecipazione alla comunità europea. Terzo: il piano si vincola alla dinamica della "competitività", ancorandosi a una politica di difesa della produttività conseguibile col controllo continuo dei costi del lavoro e dell'efficienza tecnologica. Cosa si può pretendere di più da un piano e dai socialisti che lo sottoscrivono? L'europeismo della programmazione italiana è fuori discussione.

Esiste però un rovescio della medaglia. Nel piano c'è l'Europa: ma manca qualsiasi riferimento alla programmazione europea e alle novità più recenti della politica economica europea. Manca cioè qualsiasi confronto ragionato tra le possibilità di sviluppo nazionale e le possibilità di sviluppo europeo e non esiste nemmeno una pagina che si proponga di approfondire le relazioni tra programma nazionale e politica comunitaria. Persino certe correlazioni tra le novità comunitarie e i problemi economici italiani non vengono affatto registrate. Tipico esempio può essere l'agricoltura: considerata nel piano come se non fosse iniziata una politica agricola comunitaria.

Anche considerando l'Europa dobbiamo cioè ripetere un discorso già fatto. La "filosofia" del piano è ottima. Ma si tratta di una "filosofia" che rischia l'astrazione perchè le mancano i nessi principali con la realtà politico-economica che, mentre si compilava il piano, andava muovendosi. Come può infatti l'Italia programmare senza citare una parola del "programma di sviluppo europeo '66-'70?". Come può un piano agricolo raggiungere gli obiettivi se non tiene conto del mercato comune agricolo? L'Italia è inserita in un sistema economico che agisce sulle linee di una integrazione crescente, non solo dal punto di vista degli scambi, ma soprattutto delle strutture economico-sociali. Esistono delle esigenze di "programmazione intrecciata" che non si possono dimenticare. Perchè le nostre scelte sono realizzabili nella stessa misura in cui rendono realizzabili le scelte europee.

Necessario adeguamento

Veniamo allora a una conclusione. Proprio perchè il '67 prevede anche una programmazione europea, l'Italia non può concedersi il lusso di rimandare continuamente il varo del proprio piano di sviluppo. Ma resta altrettanto evidente che il nostro piano di sviluppo deve arricchirsi di tutti quegli elementi che gli mancano e deve rapidamente adeguarsi a una realtà verso la quale appare dissociato. I problemi che dobbiamo risolvere tramite il piano sono infatti troppo importanti per consentirci di proseguire senza una programmazione. Ma bisogna anche ammettere che il piano si presenta abbondantemente "sfocato" e che deve, perchè può, velocemente mettersi a fuoco sulla realtà del '67. Anzitutto, modellandosi sull'Italia reale. Contemporaneamente, armonizzandosi meglio con la programmazione comunitaria.

Non siamo fra coloro che sostengono la tesi del rinvio. L'"operazione arricchimento" non è necessariamente collegata a un rinvio, dato che sono possibili gli aggiornamenti, le note integrative, gli "scorrimenti": vale a dire le cose che consentono di riaggiustare il piano mentre "la programmazione è in corsa". Allo stesso modo, è possibile per il centro-sinistra trovare il modo di iniziare quella politica di piano che dopotutto viene raccomandata anche nel "programma europeo". Austerità, investimenti, diminuzione dei consumi, sacrifici, politica dei redditi, sono temi comuni tanto al piano europeo che al piano italiano. Pertanto, se ciò che vuole la programmazione italiana è ciò che vuole l'Europa, occorre chiudere le inutili polemiche sul piano e trovare una "politica" per renderlo realizzabile. Dopotutto è nel piano che giochiamo il nostro futuro. Un futuro d'italiani e di europei.

Il problema è dunque politico. Abbiamo visto che come "riforma-bandiera" del centro-sinistra il piano è accettabile. Ma abbiamo anche visto che varando il piano non accadrà nulla se una "politica di piano" non lo renderà possibile. Saprà fare il centro-sinistra questa politica di "arricchimento realistico" del piano? Saprà trovare, poi, la "volontà politica" per un'austerità, per un europeismo concreto, una politica dei redditi reale? Nel chiedercelo, il nostro discorso si precisa definitivamente. Pensiamo che il piano sia, per molti aspetti, un'occasione perduta del centro-sinistra: nel senso che si potevano fare le cose meglio e con meno "magia". Ma nello stesso tempo crediamo che il piano possa

essere un'occasione da ritrovare. Occorre vararlo, e ancora più presto immergerlo nella realtà del Paese e dell'Europa. Non si serve nè il Paese nè l'Europa sia tenendolo nel cassetto sia rifiutando le critiche che gli si muovono. Quando l'"Avanti!" scrive che chi critica il piano "dà una mano all'"Unità", sconfiniamo nella battuta umoristica e nella vocazione alla magia. Per il centro-sinistra programmare non dev'essere una finzione o, peggio ancora, un "modo di fingere di avere il controllo della politica", come capitò ai conservatori inglesi nel '59. Deve essere una cosa estremamente seria, perciò aperta al non conformismo della critica e della revisione.

9

C. E. P. E. S.

COMITÉ EUROPÉEN POUR LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

COMITATO EUROPEO PER IL PROGRESSO ECONOMICO E SOCIALE

Il "progetto preliminare di programma di sviluppo a medio termine,, della Comunità Economica Europea C. E. E.

BOZZA DI STAMPA

MILANO, GENNAIO 1967

1. LE FASI DI DETERMINAZIONE DEL PROGRAMMA

Il Trattato di Roma (25 marzo 1957), istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), prevede il coordinamento delle politiche economiche rispettive dei Sei Paesi, nella misura necessaria — precisa l'art. 6 — per raggiungere gli obiettivi del Trattato stesso.

Questo coordinamento delle « politiche economiche generali degli Stati membri » (art. 145) si è man mano imposto come risultato dell'avvicinamento economico dei Sei Paesi e come premessa ad una più stretta integrazione.

Cosicchè, nell'ottavo anno della Comunità, operante dall'inizio del 1958, con decisione 15 aprile 1964, il *Consiglio* della CEE (1) istituiva un apposito *Comitato di politica economica a medio termine*, al quale affidava il compito di « preparare un progetto preliminare di programma di politica economica a medio termine, che metta in luce le grandi linee della politica economica che gli Stati membri e le Istituzioni della Comunità intendono seguire

(1) Il Consiglio della Comunità è composto dai Primi Ministri dei Sei Paesi associati. E' il massimo organo deliberativo della Comunità, dal momento che il Parlamento Europeo ha solo funzione consultiva. Le sue decisioni, vincolanti per gli Organi comunitari, impegnano anche i Governi dei singoli Paesi a determinate azioni, anche se per diventare leggi devono essere ratificate dal Parlamento di ciascun Paese.

nel periodo considerato, e che abbia lo scopo di assicurare il coordinamento di queste politiche». Il programma doveva riguardare il quinquennio 1966-70.

Con la stessa decisione veniva istituito anche un *Gruppo di studio delle prospettive economiche a medio termine,* incaricato di fornire al Comitato delle previsioni sull'andamento economico dei Sei Paesi e della Comunità in generale, nel quinquennio detto. Sulla base di quelle previsioni il Comitato elaborò un suo programma, illustrandone le condizioni ed i vincoli alla realizzazione.

Il programma così determinato passò poi al vaglio della *Commissione* (1), la quale lo faceva suo, aggiungendovi le proprie osservazioni.

Siamo quindi in presenza di tre documenti — del Gruppo, del Comitato, della Commissione — preparatori alla approvazione, o meno, del programma, da parte del Consiglio.

Compiuto che sia quest'ultimo passo, ci troveremo davanti ad una specie, sia pure blanda, di «legge quadro»; alla quale dovrebbero adeguarsi le politiche economiche a medio termine, ossia le programmazioni nazionali, dei singoli Sei Paesi.

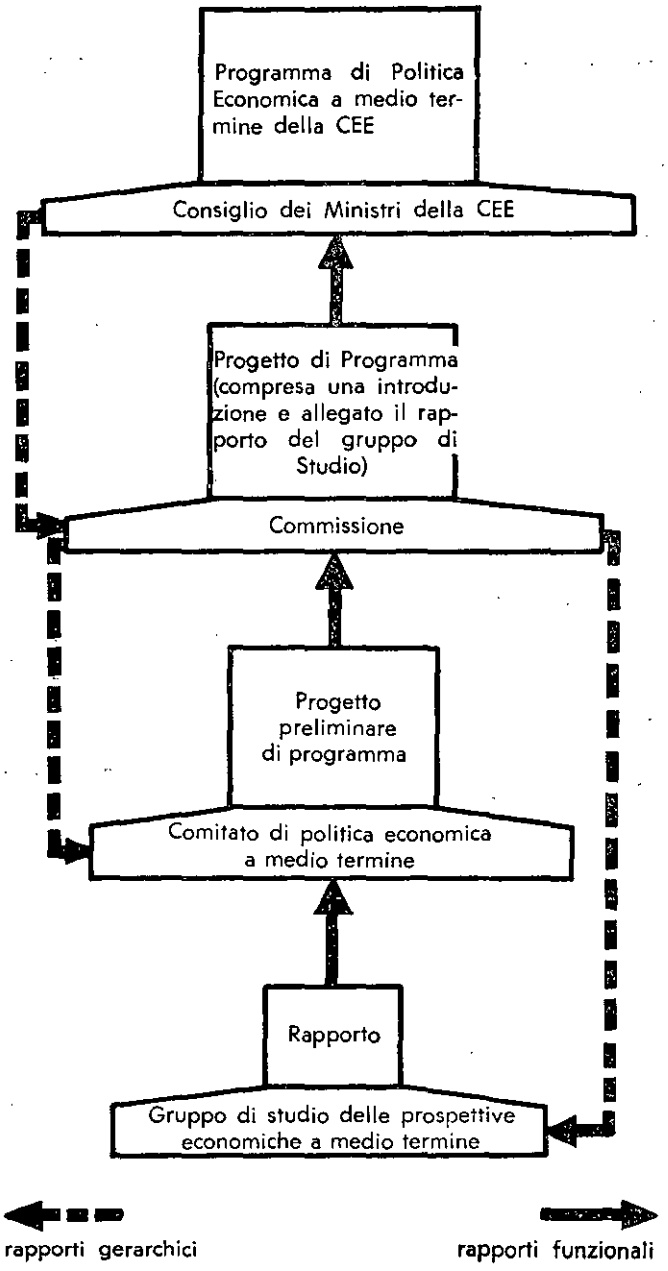
Di questi Paesi, tuttavia, sono tuttora assai diverse le rispettive posizioni, con la *Francia,* che sta conducendo il suo 5° piano nazionale; con l'*Italia,* che dopo varie esperienze parziali sta varando il suo primo programma generale; con la *Germania,* che non ha ancora affrontato in termini precisi il problema della programmazione economica; a prescindere da *Belgio* e *Olanda,* Paesi minori ma non ultimi negli studi e nelle realizzazioni in materia di politica economica a medio termine.

Uno schema delle fasi di determinazione del programma e dei rapporti tra gli organi, che ad esso hanno contribuito, è dato con la Figura n. 1.

---

(1) La Commissione, composta di nove Membri, è il massimo Organo esecutivo della Comunità, un embrione di Consiglio dei Ministri europeo.

Fig. 1. — COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA - CEE.
PROGRAMMA DI POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE:
Organi - Procedura - Documenti



2. ALCUNE OSSERVAZIONI SUI CARATTERI GENERALI DEL PROGRAMMA

Il documento è un tipico programma di sviluppo dei Paesi industrializzati ad economia di mercato.

Questi Paesi hanno già superato la fase del decollo industriale e mirano ad uno sviluppo temperato da alcune condizioni, che si riassumono in un'esigenza di stabilità generale, intesa in senso dinamico e cioè tale da ammettere un graduale ed armonioso mutamento delle strutture economiche e sociali.

Si pongono perciò precisi vincoli allo sviluppo: sviluppo, sì, ma con alto indice di occupazione, con stabilità interna ed esterna, ossia con lievi e costanti modificazioni, nel tentativo di risolvere squilibri regionali e settoriali.

La terminologia, il metodo e lo sviluppo logico avvicinano il programma CEE al quarto ed al quinto piano di sviluppo francese. Non a caso si nota la presenza, tra i membri della Commissione, di Pierre Massé, che dei due ultimi piani francesi è stato appunto l'artefice.

Ma altri caratteri fanno del piano al tempo stesso un documento spiccatamente comunitario. I principali sono:

a) il riconoscimento dell'*importanza della libera concorrenza* come fattore di sviluppo economico. Nei piani nazionali, elaborati da Governi con poteri più vasti delle Istituzioni comunitarie, si tende a dare una crescente importanza all'azione dei poteri pubblici. Invece il programma CEE prevede una serie di misure perchè la libera concorrenza aumenti;

b) l'accento posto sulla *razionalizzazione*, in prospettive sopranazionali, da realizzarsi soprattutto con l'unificazione di leggi, di procedure, di trattamenti;

c) l'invito ai Governi per una *maggiore collaborazione* in settori specifici, per risolvere in chiave europea alcuni problemi settoriali o regionali: regioni sottosviluppate, industrie in declino, emigrazione, ecc.

Come succede nei Paesi ad economia di mercato, nei quali molti centri di decisioni economiche sfuggono al controllo diretto delle Autorità centrali, anche questo programma CEE ha un carattere ibrido, tra l'indicativo ed il precettivo.

Mentre, tuttavia, nei programmi nazionali le indicazioni ed i precetti sono rivolti alle forze economiche in genere, in questo caso essi sono rivolti direttamente ai Governi. Non si dànno ordini, ma si suggeriscono misure da prendere, e, nel caso, per esempio, della politica dei redditi, si « *suggerisce ai Governi di suggerire* ».

3. SCHEMA LOGICO DEL PROGRAMMA

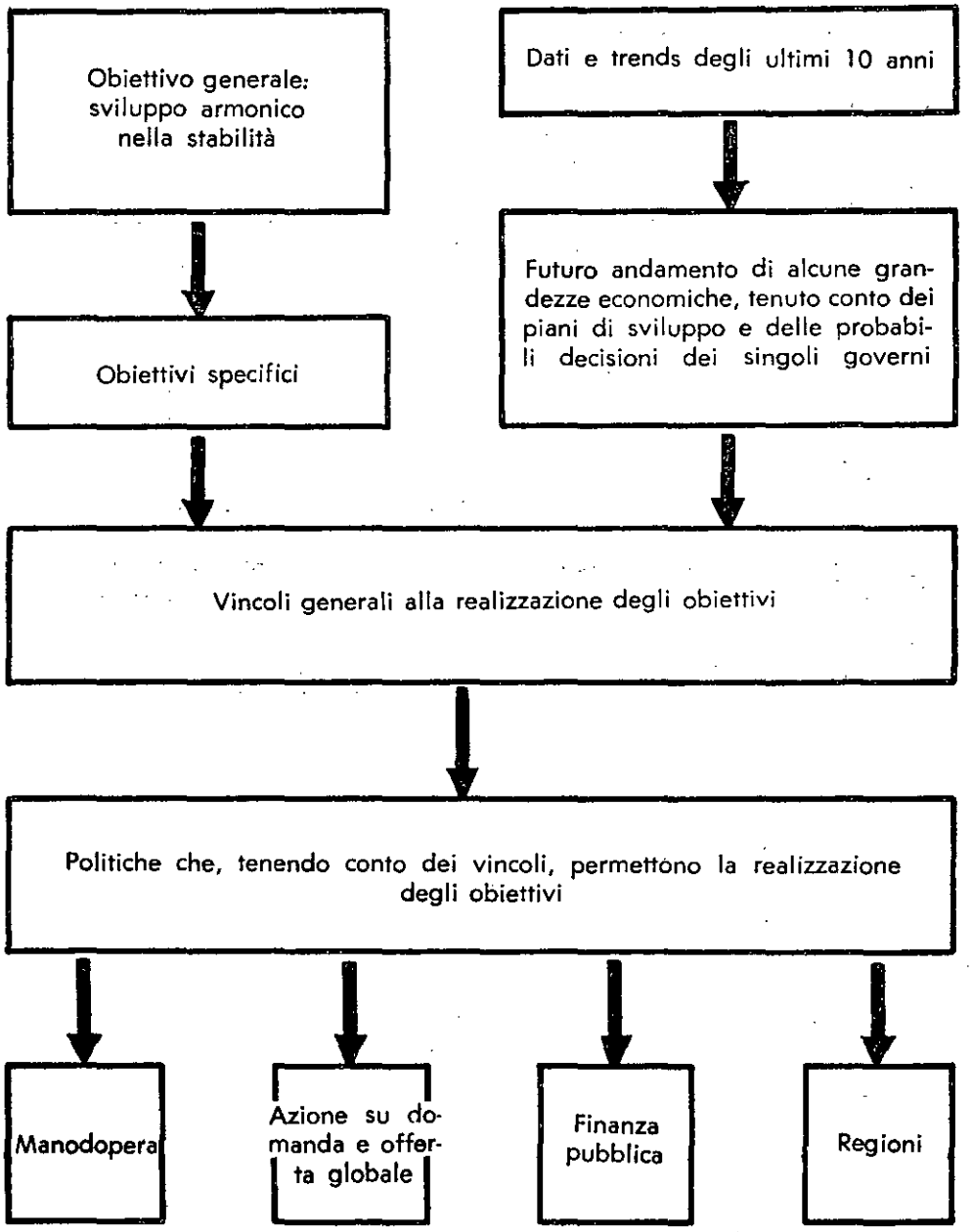
Il procedimento logico seguito dal Comitato nell'elaborazione del programma è illustrato dalla Figura n. 2, dove si cerca di mettere in evidenza il filo conduttore dei ragionamenti, i suoi punti di partenza e di arrivo.

Si noterà come il programma è assai più semplice dei principali piani europei occidentali. Esso è molto meno completo, anche perchè gli mancano due serie di ragionamenti: il ragionamento quantitativo (cioè la fissazione di obiettivi di carattere fisico) e l'approfondimento dei problemi dell'equilibrio monetario e finanziario.

Le possibilità di equilibrio dell'economia sono esaminate solo in maniera globale, e qui ancora con importanti limitazioni: ci si preoccupa di vedere a quali condizioni la domanda globale uguagli l'offerta globale, ma nulla si sa sull'equilibrio di domanda ed offerta, ad esempio, del settore agricolo.

Non ci si poteva, tuttavia, attendere di più: è questo il primo e prudente approccio della Comunità alla programmazione; ed al Comitato non fu richiesto un piano di sviluppo completo nei particolari, ma solo una visione d'insieme, un abbozzo di alcune direttive politiche generali tali da meritare l'assenso di tutti i Paesi.

Fig. 2. — SCHEMA LOGICO RIASSUNTIVO DEL PROGRAMMA



4. OBBIETTIVI DEL PROGRAMMA E CONDIZIONI GENERALI PER LO SVILUPPO NELLA STABILITA'

L'obiettivo generale del programma — sviluppo nella stabilità — viene meglio specificato in una serie di compiti pratici assegnati agli artefici della politica economica dei singoli Paesi.

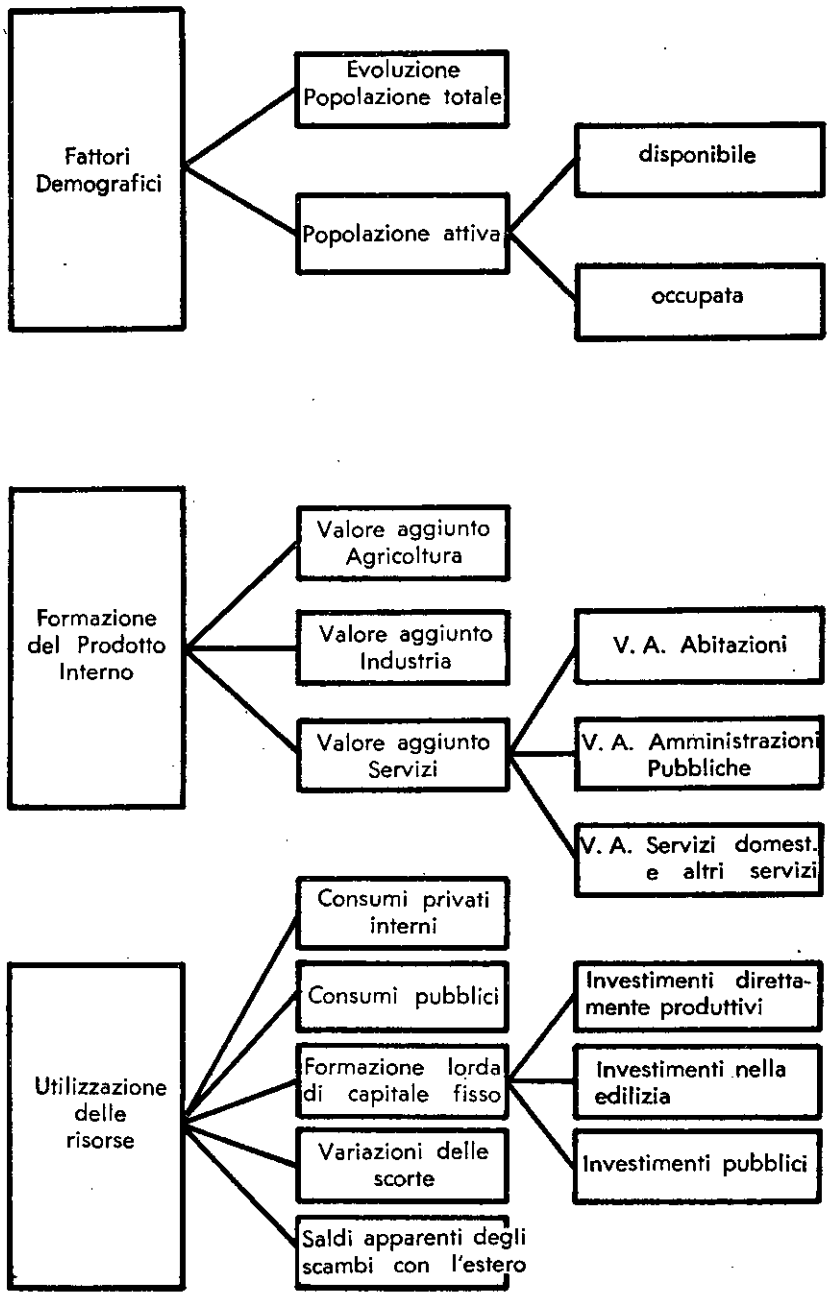
Le condizioni per lo sviluppo sono profondamente mutate nel corso degli ultimi cent'anni; un tempo la risorsa scarsa era rappresentata dalle fonti di energia; oggi, invece, dal fattore umano (qualificato).

Le strutture sociali devono adeguarsi a questa modificazione del processo produttivo; al tempo stesso, proprio perchè è in un certo senso l'uomo la risorsa scarsa, bisogna cercare nei limiti del possibile di modellare la produzione sulle caratteristiche dell'uomo.

Questa interazione tra economia e strutture è evidente, ad esempio, nel problema della manodopera: da un lato, la manodopera deve qualificarsi per essere professionalmente più preparata; ma, dall'altro, bisogna diversificare per quanto possibile la natura e la durata del lavoro per renderlo adatto alle esigenze della manodopera.

Pertanto, i pianificatori non possono essere soltanto provetti economisti teorici, ma devono avere una viva coscienza dei problemi quotidiani della società e porsi obiettivi pratici concreti. Questi coincidono con le condizioni, alle quali una moderna società industriale può svilupparsi nella stabilità: maggiore e migliore istruzione professionale, razionalizzazione in campo fiscale, controllo della domanda, soluzione comunitaria di alcuni problemi particolarmente gravi.

Fig. 3. — AGGREGATI STATISTICI CONSIDERATI



5. LE PREVISIONI: SIGNIFICATO E LIMITI

Gli esperti del Comitato si sono serviti delle previsioni del Gruppo di studio delle prospettive economiche a medio termine. Si tratta di conclusioni alle quali il Gruppo di studi è pervenuto, esaminando i più importanti documenti di politica economica dei sei Paesi per il prossimo quinquennio.

Sembra, infatti, opportuno sottolineare che per i Paesi nei quali il piano non è ancora stato approvato, si sono utilizzati i dati dei progetti non ancora divenuti legge; per i Paesi in cui non v'è alcun piano o progetto (Germania e Lussemburgo), sono stati presi a base i dati forniti da quei Governi circa gli sviluppi prevedibili — data la loro politica — delle grandezze esaminate, mentre per i Paesi come la Francia, nella quale vi è un Piano operante, in quanto ha già ottenuto l'approvazione legislativa prevista dalle norme in vigore, sono state adottate le stime contenute nel piano stesso.

Le ragioni di questo modo di procedere sono da ricercarsi nelle difficoltà che un Organismo internazionale come la CEE, in cui è molto rilevante l'influenza dei rappresentanti dei Paesi membri, incontra nel giungere a calcoli statistici diversi da quelli ufficiali.

Le previsioni compiute sulla base di dati ufficiali dei singoli Paesi hanno però il vantaggio di tener conto delle promesse e degli impegni dei vari Governi, promesse ed impegni che si ritiene si articolino in un insieme coerente di misure di politica economica.

Certo, sarebbe stato auspicabile un metodo « globale » di affrontare il problema, che presentasse aggregati e soluzioni per tutta l'area comunitaria, ma, anche in questo caso, si sarebbe dovuto tener conto delle differenti impostazioni, delle posizioni e dei programmi dei singoli Governi. Questa situazione non potrà non perdurare, in una forma o nell'altra, fino a quando le Istituzioni comunitarie non avranno poteri maggiori di quelli di cui ora sono dotate.

Il controllo di coerenza sui dati, i quali sono stati accettati senza essere discussi, non deve quindi farsi sulle estrapolazioni del Comitato, che ha solamente unificate e rese omogenee le varie cifre nazionali, ma sui piani dei singoli Paesi. L'accusa di ottimismo o pessimismo eccessivo dovrà essere rivolta ai programmatori nazionali, e non a chi, per le ragioni dette poco sopra, si è semplicemente limitato a registrare le loro previsioni.

6. PRESENTAZIONE DEGLI AGGREGATI STATISTICI

Le proiezioni per Paesi portano esclusivamente sui grandi aggregati statistici, che il programma presenta in un certo ordine sistematico, cominciando coi fattori demografici, continuando coi dati sulla formazione del prodotto interno, e chiudendo con le varie utilizzazioni del prodotto stesso. In questa presentazione, il Gruppo di studio ha dunque obbedito soprattutto a ragioni di semplicità.

Secondo tale criterio, i vari aggregati si presentano come nello schema grafico di cui alla Figura n. 3.

Di queste grandezze è stato stimato il futuro andamento sino al 1970: stime eseguite a prezzi costanti (prezzi 1960) (ad eccezione — è ovvio — degli aggregati demografici).

In queste condizioni, l'evoluzione di ogni singolo settore non è rispecchiata adeguatamente; d'altra parte, l'evoluzione non prevista di un particolare settore potrebbe avere influenza sulla stabilità dei prezzi, presunta nelle stime.

Si osservi ancora come non tutte le grandezze considerate siano egualmente manovrabili. La dinamica demografica sfugge ad una politica di programmazione a medio termine, la quale potrebbe invece influenzare in qualche misura la formazione della popolazione attiva disponibile.

Più larghe e più razionali le possibilità d'intervento nel favorire l'incremento della produttività. Cosicchè, in definitiva, dalla

conoscenza congiunta di stime sullo sviluppo della mano d'opera disponibile e sulla produttività individuale (sempre definita come valore aggiunto per lavoratore occupato), si può giungere a stime, globali od anche settoriali, circa il prodotto interno.

Nel terzo grande riparto delle utilizzazioni finali l'influenza dei programmatori è massima, essendo appunto più ampia la loro possibilità di manovra per variare le dimensioni rispettive degli aggregati, globali o settoriali, dei consumi e degli investimenti.

7. RISULTATI DELLE PREVISIONI E CONDIZIONI PER LA LORO REALIZZAZIONE

Le previsioni indicano che le risorse di manodopera subiranno un aumento modesto, inferiore a quello del quinquennio precedente, e addirittura nullo in Germania, a meno di massicce e non facilmente prevedibili migrazioni di lavoratori da fuori dei confini della Comunità.

L'aumento del prodotto nazionale lordo sarà quindi dovuto in gran parte all'aumento della produttività « pro capite ». Gli spostamenti dei lavoratori, poi, causeranno un diverso tasso di aumento del prodotto lordo nei diversi settori.

Così, mentre il prodotto lordo nel complesso aumenterà di circa il 5 %, l'incremento in agricoltura sarà di solo il 2 %, pur con un incremento di produttività individuale stimato a più del 5 % annuo, contro il 4 % circa di tutta l'economia, mentre sarà del 4 % nell'industria e del 4,5 % nei servizi.

Il tasso di aumento della produttività pro-capite (misurato dall'aumento sul « valore aggiunto » per persona occupata) tenderà a diminuire, essenzialmente a causa della riduzione del lavoro settimanale e annuale (aumento dei periodi di ferie).

Per quanto riguarda la domanda globale, si rileva che in tutti i Paesi nel quinquennio 1960-65 l'aumento medio del prodotto nazionale è stato inferiore all'aumento della domanda: ciò a scapito degli investimenti direttamente produttivi e delle spese pubbliche.

Ora si sta tentando, da parte dei Governi di tutti i Paesi della Comunità, di invertire questa tendenza: secondo le previsioni, per tutta l'area comunitaria il consumo per abitante dovrebbe aumentare del 3,3 % l'anno contro il 4,2 % del quinquennio precedente; la percentuale dei consumi privati sul prodotto nazionale lordo dovrebbe quindi tendere ad una lenta diminuzione.

In questo quadro generale v'è posto per diverse situazioni nei diversi Paesi, ma a lungo andare tutti i Paesi sono avviati verso la duplice pressione dei salari, che riduce la competitività esterna, e della domanda, che riduce la possibilità di stabilità dei prezzi.

Alcuni Paesi sono più vicini a questa situazione, altri meno.

La *Germania* è già pervenuta al punto cruciale, in cui energiche e talora impopolari decisioni debbono essere prese; si tratta, infatti, del Paese che già da tempo ha esaurito le proprie riserve di manodopera; l'aumento riposa tutto sull'aumento della produttività; gli sforzi di razionalizzazione assumono quindi una importanza decisiva.

L'*evoluzione francese* è forse quella che si avvicina di più alla media comunitaria; è caratterizzata da un'estrema prudenza. Come rileva il rapporto del Gruppo di studio, si sarebbe potuto fissare un tasso di sviluppo più alto, ma a costo di avere un piano più « teso »; il piano francese prevede un freno abbastanza deciso ai consumi. Esso dovrà essere realizzato soprattutto con una migliore ripartizione dei redditi, ed evitando interventi che frenino l'economia in generale.

Nell'*economia italiana*, relativamente alla recente recessione, gli esperti trovano difficile distinguere fattori puramente congiunturali da fattori di mutamento strutturale. Il progetto prevede una espansione moderata, con un punto particolarmente grave di tensione nel finanziamento delle spese pubbliche; tanto che si prevedono difficili problemi di quadratura dei bilanci dello Stato e delle Amministrazioni locali.

Caratteristica delle previsioni per l'*Olanda* è che si fondano su fattori sfuggenti al controllo dei pianificatori: netto miglioramento della bilancia commerciale dovuto, tra l'altro, alla pre-

vista grande esportazione di gas metano. Il piano olandese si distingue, tuttavia, per la sua audacia nel prevedere una netta diminuzione nel tasso di accrescimento dei consumi: 2,4 % all'anno contro 4,7 % nel quinquennio precedente; ed un aumento notevole dei risparmi: dal 25,9 % del 1965 al 28,6 % del 1970.

Il *Belgio* è l'unico Paese della Comunità, in cui non si sia verificato un rallentamento del tasso di sviluppo dal 1960 in poi e che abbia registrato un miglioramento della propria posizione competitiva nella Comunità in conseguenza della sua persistente stabilità dei prezzi (tuttavia con una netta flessione nel 1965). Peculiare al caso belga è la previsione di un tasso immutato d'aumento dei consumi pubblici e degli investimenti, anche se contenuto entro scarti relativamente modesti.

Il problema fondamentale del *Lussemburgo*, caratterizzato da un costante tasso di crescita e di formazione del capitale, è essenzialmente la diversificazione delle industrie.

8. GLI STRUMENTI DELLA POLITICA ECONOMICA COMUNITARIA

Gli strumenti tradizionali e collaudati della politica economica sono specialmente efficaci contro una congiuntura sfavorevole, o, comunque, per modificare un andamento a breve termine. Quando si debbono affrontare problemi di politica economica a medio termine essi divengono insufficienti e debbono essere leggermente modificati nel loro stesso funzionamento ed integrati con altri nuovi strumenti.

Di una sommaria descrizione di questi nuovi strumenti, delle modificazioni dei vecchi, della sistemazione del tutto in un quadro organico, si occupa il rapporto del Comitato.

Esso parte dalla constatazione che, mentre i metodi attuali tendono ad agire quasi unicamente sulla domanda, una politica a medio termine necessita in primo luogo di un'azione sull'offerta, che ne attenui la rigidità e favorisca le modificazioni strutturali

a livello geografico-settoriale ed a livello sociale, le sole che possono permettere una continuazione regolare dello sviluppo.

Poichè, tuttavia, un aumento dell'offerta si ripercuote assai spesso sulla domanda, provocando una variazione più che proporzionale di quest'ultima, si prevede un'azione combinata su domanda e offerta.

Ma i metodi tradizionali di azione sulla domanda dovranno essere modificati ed integrati in una più vasta prospettiva, ad un tempo temporale e spaziale. Essenzialmente, dovranno essere coordinati e razionalizzati, perchè non si tratterà più di misure contingenti di carattere anticongiunturale, di « stop-go policies », ma saranno inquadrate in provvedimenti più ampi.

Nei paragrafi seguenti si illustreranno singolarmente i nuovi strumenti di politica economica.

9. AZIONE DEI POTERI PUBBLICI SULL'OFFERTA

La produzione dipende dai contributi del capitale e del lavoro, ma anche *dall' ambiente* in cui il processo produttivo si svolge.

Le *condizioni ambientali* possono essere un potente freno o uno stimolante all'aumento ed alle modificazioni strutturali della produzione.

Bisognerà anzitutto che sia sufficiente la formazione di nuovo capitale e che venga attuata una politica di maggior risparmio.

Ma questo risparmio va anche avviato verso gli impieghi più produttivi.

Il programma distingue tra *investimenti pubblici, investimenti privati* e *investimenti in abitazioni.*

Gli *investimenti pubblici dovranno aumentare più rapidamente di quelli privati* ed ancora più di quelli in abitazioni. E' questa la logica continuazione di una tendenza già in atto da tempo nei Paesi della CEE: si vede qui l'enorme bisogno di attrezzature collettive dei Sei Paesi. Gran parte degli « investi-

menti sociali » andrà a soddisfare bisogni collettivi ormai divenuti molto acuti o che diverranno tali con l'accrescimento del livello di vita. I delicati problemi che così si pongono alla finanza statale verranno esaminati in seguito.

Perchè la distribuzione ottima prevista possa essere realizzata, sarà necessaria una notevole *razionalizzazione* (è una delle parole sulle quali il programma insiste di più); essa prenderà la forma di un coordinamento temporale degli investimenti, specie pubblici, di durata superiore all'anno, e di una visione geografica che oltrepassi i confini nazionali per identificarsi con quelli comunitari.

Sembra, tuttavia, opportuno sottolineare che l'espansione degli « investimenti sociali » non deve avvenire a scapito dello sviluppo degli investimenti produttivi.

Se l'Europa deve mantenere la sua posizione nel mondo, ed in particolare nei confronti degli Stati Uniti, ove il progresso tecnologico, nonostante gli alti livelli già raggiunti, continua ad espandersi a ritmo assai elevato, un alto livello di investimenti direttamente produttivi è essenziale.

Si impone di conseguenza anche la ricerca dell'utilizzazione ottima del capitale, più ancora che nel recente passato. Risponde a questa preoccupazione l'accento posto dal documento sulla regolamentazione degli *interventi settoriali di sostegno* attuati dai vari Governi.

I settori economicamente poco validi non dovranno più essere sostenuti a tempo indeterminato e per motivi unicamente politici; in quanto, tra l'altro, verrebbero meno le premesse di libera concorrenza.

Gli interventi dovranno essere temporanei e mirare a rendere competitivo il settore beneficiato.

Il vero banco di prova di questa « politica delle strutture » sarà l'agricoltura; i recenti accordi agricoli provano che i problemi dei settori in crisi si risolvono meglio in un quadro sovranazionale.

E' acuta la necessità di rendere il *lavoro* più adatto alle esigenze dell'industria moderna, cioè più mobile sia tra i vari settori che tra le varie regioni.

Anche qui si deve tendere ad una distribuzione ottima delle risorse, sia all'esterno delle Imprese, cioè tra i vari settori economici (questo problema è trattato in un paragrafo successivo); sia all'interno, mediante un « management » più efficace.

Per quanto riguarda l'*ambiente* in cui si svolge la produzione, il programma prevede anzitutto *l'eliminazione di ostacoli giuridici e fiscali* ad un'espansione delle Imprese a livello europeo.

Si dovranno in particolare rendere più omogenee le legislazioni nazionali in materia di diritto delle società e di brevetti, e meno complicate le politiche fiscali.

Si dovrà *favorire la libera concorrenza,* da un lato agendo perchè si formino unità produttive più grandi e economicamente più solide (provvedimenti in materia di concentrazioni), e, d'altra parte, evitando e stroncando con il massimo rigore accordi ed intese a carattere monopolistico.

Le *piccole e medie Imprese* avranno una loro funzione, che sarà di « contorno » per produzioni di qualità o comunque specializzate, mentre non monopolizzeranno più, come accadeva in passato, interi settori.

L'importanza della ricerca scientifica è riconosciuta come decisiva tra le varie influenze ambientali.

Il programma delinea una razionale e coerente politica su questo punto: i forti aumenti negli stanziamenti, che saranno necessari, si dovranno accompagnare ad una chiara visione degli obiettivi da raggiungere.

Gli aiuti ed i sussidi non dovranno essere indiscriminatamente distribuiti, ma concentrati nei settori ritenuti più importanti.

Sarà bene, poi, evitare « doppioni », e questo sarà possibile se si riuscirà ad attuare un maggiore scambio di informazioni di base, ed una miglior comprensione reciproca tra scienziati, Stato e industria.

10. AZIONE DEI POTERI PUBBLICI SULLA DOMANDA

Il tradizionale metodo di influenzare la domanda è la *politica fiscale.* Di essa si parlerà in seguito.

Accanto alla politica fiscale ha importanza la *politica finanziaria.*

In un programma a medio termine essa non deve tradursi in brusche contrazioni o in aumenti del credito disponibile alle Imprese, ma piuttosto va usata dolcemente e senza scatti.

Il risparmio e gli investimenti vanno favoriti, senza che però vengano indicati i mezzi pratici per farlo.

Si accenna solo alla necessità di aumentare il *risparmio istituzionale,* per esempio delle Compagnie d'Assicurazione, e di realizzare, come potente incentivo, la libertà di circolazione dei capitali nel Mercato Comune, rimuovendo anche gli ostacoli di natura fiscale.

Ma il mezzo principe di una politica a medio termine, volta ad influenzare la domanda, è la tanto discussa *politica dei redditi.*

Il programma la definisce come « *l'insieme delle decisioni dello Stato e dei vari gruppi sociali* (partenaires sociaux) *tendenti ad influenzare deliberatamente l'evoluzione dei diversi redditi* ».

Non, quindi, solo politica dei redditi di lavoro, ma anche dei redditi da capitale, compresi in questa definizione perfino i profitti non distribuiti.

La politica dei redditi va integrata con altre politiche volte a modificare la struttura sociale.

Si parla anche di una *politica dei patrimoni* che dovrebbe servire a « *conciliare l'aspirazione dei lavoratori a ricevere una*

maggiore contropartita della produzione e le esigenze dell'investimento ». Con il che si vuole alludere, per solo citarli, ai noti problemi dell'*autofinanziamento.*

I mezzi per attuare queste politiche sono lasciati nel vago, anche se pare di comprendere che i Membri del Comitato ritengano che la persuasione (magari con l'intervento dello Stato in qualità di persuasore, occulto o meno) sia l'arma migliore.

Altro complemento della politica dei redditi sarà la *politica dei prezzi,* che potrà andare da misure leggere fino al blocco dei prezzi.

Si noti la diversa durezza delle misure verso i prezzi e verso i salari: *non si parla mai di una possibilità di blocco dei salari, ma si afferma solo timidamente che la scala mobile dovrà essere « alleggerita »* perchè non provochi l'inizio della spirale inflazionistica.

Un'*efficace politica delle esportazioni* può servire da freno alla domanda interna.

Vi è però il pericolo che nel prossimo quinquennio la competitività della CEE si affievolisca essendo basata sul basso costo della manodopera, che ora sta salendo.

L'aumento degli scambi con l'estero è poi determinato in misura non indifferente da condizioni, che sfuggono all'azione del programmatore: il persistere di favorevoli condizioni economiche e politiche sui principali mercati d'esportazione della Comunità.

Nessun cenno è fatto alla possibile maggiore importanza che i Paesi sottosviluppati possono avere nello sviluppo delle esportazioni; come anche non sono analizzati in dettaglio i « trends » passati delle esportazioni, divise sia per Paesi che per gruppi di prodotti.

11. POLITICHE PER LA MANODOPERA

I programmi proposti per la manodopera sono forse la parte più dettagliata di tutto il piano, anche se l'analisi quantitativa (che esula dai compiti del Comitato), non sia svolta in modo sufficiente.

L'azione dei poteri pubblici sarà volta ad influenzare il potenziale globale di manodopera, ma anche a favorirne l'adattamento strutturale.

Sulla determinazione del potenziale globale di manodopera influiscono molti movimenti contrastanti.

L'*aumento dell'età d'ingresso nella vita lavorativa* e il *movimento per una minor durata del lavoro* tendono a ridurne il potenziale.

Entrambi questi movimenti sembrano difficilmente contrastabili: è anzi desiderabile che la manodopera entri nella vita lavorativa più tardi, se in questo modo è meglio preparata.

La *riduzione delle ore di lavoro*, poi, è un'esigenza profondamente sentita dalle masse lavoratrici e da esse non rinunciabile. Essa significa che una parte dell'aumento della produttività del lavoro viene dai lavoratori tradotta non in aumento di beni ma in aumento di tempo libero.

Tanto più è necessario, quindi, far leva sulle altre tendenze che fanno aumentare il potenziale globale di manodopera.

Prima fra tutte l'*immigrazione di nuovi lavoratori;* siccome è prevedibile che, per le condizioni in Italia, un minor numero di Italiani cercherà lavoro in altri Paesi della Comunità, si dovrà ricorrere ad altre fonti, generalmente localizzate nell'Europa meridionale: Spagna, Grecia, Jugoslavia, senza tralasciare la Turchia.

Ma è necessario che questa mobilità della manodopera non si accompagni ad eccessivi svantaggi per l'emigrante: dovranno

essere studiate apposite misure sociali e legali. Gli uffici di collocamento dei vari Paesi potranno collaborare per favorire una localizzazione ottimale della manodopera.

L'*età di uscita dalla vita lavorativa* è ora piuttosto bassa, tanto che spesso vi è il desiderio del neo-pensionato di proseguire una attività di lavoro, anche per compensare la caduta di reddito dovuta al percepire solamente la pensione (non più del 40 % del salario, in molti casi).

A questo si oppongono varie norme di legislazione sociale, che prevedono decurtazioni di pensione per chi continua a lavorare.

La cumulabilità pensione-salario dovrà essere più largamente permessa, ed i neo-pensionati dovranno essere indirizzati verso attività a loro più adatte. Ma non si ritiene che nel prossimo quinquennio questa ulteriore fonte di manodopera possa dare un contributo rilevante.

Più importante potrà essere una politica volta ad incrementare il *lavoro femminile*, tanto più che sembra che i provvedimenti necessari per un risultato quantitativamente apprezzabile siano pochi: si potrà facilitare il rientro nella professione o la riqualificazione professionale delle donne sposate e concedere sgravi fiscali per i redditi complessivi delle famiglie, in cui entrambi i coniugi lavorano; inoltre sarà possibile rimuovere gli ostacoli di legislazione sociale e sindacale che si oppongono al *lavoro a tempo parziale*, assai adatto alla donna.

Ma non basta avere una sufficiente quantità di manodopera.

Bisogna che sussista un equilibrio tra domanda e offerta a tutti i livelli, per tutte le specializzazioni.

Particolarmente importante è quindi la *formazione professionale dei giovani.*

Anche qui la preoccupazione dei programmatori è per la scarsa razionalità dell'attuale sistema: occorrono più scuole e più

insegnanti, ma soprattutto occorre che essi siano razionalmente distribuiti, che le specializzazioni corrispondano di più alle richieste dei rami in espansione, che la riqualificazione e l'istruzione degli adulti vengano meglio curate.

E occorre che i giovani sappiano, attraverso un'adeguata campagna per l'*orientamento professionale,* quali sono vantaggi e svantaggi di un'occupazione.

Al tempo stesso *due principi vengono enunciati per l'istruzione professionale:* in primo luogo deve essere così concepita da lasciare a chiunque la porta aperta verso gradi di istruzione superiore (ciò che si traduce poi in un vantaggio sociale); inoltre l'istruzione professionale dovrà consistere essenzialmente di un nucleo di conoscenze di base, che renda possibile ai lavoratori adattarsi ai mutamenti, spesso improvvisi, della tecnica.

Il mezzo migliore per rimediare alle distorsioni strutturali è di accrescere la *mobilità della manodopera;* bisogna far sì che il termine « mobilità » perda quanto in esso vi è di doloroso: facilitazioni, conservazione di benefici acquisiti, ecc. serviranno validamente a questo scopo.

12. LE FINANZE PUBBLICHE

Le prospettive per le finanze pubbliche non sono rosee.

A fronteggiare il grande aumento previsto nelle spese pubbliche — aumento che suscita ovvie preoccupazioni in considerazione della necessità di immettere capitale nuovo nei processi produttivi — non saranno certamente sufficienti i normali introiti; d'altra parte, si vuole evitare un deficit permanente del bilancio dello Stato, per le sue implicazioni inflazionistiche; nè si vuole fare immoderato ricorso ai debiti a lungo termine, che prosciugherebbero le fonti, cui deve attingere l'investimento privato.

L'unica, per quanto sgradita, soluzione è quindi in un *au-*

mento della pressione fiscale, che ha anche il vantaggio di porre un freno alla domanda.

Esso però deve essere accompagnato da una razionalizzazione delle spese pubbliche, che dovranno essere esse stesse armonizzate con le possibilità economiche e, dove possibile, contenute.

Questo sarà possibile mediante la riorganizzazione di interi settori di spesa. La cosa si traduce, a breve periodo, in una pura e semplice politica della lesina; ma in un più ampio arco di tempo sarà possibile procedere a modifiche strutturali.

L'inevitabile inasprimento fiscale colpirà soprattutto il consumo privato, sotto forma di aumento delle imposte sul reddito, oppure, a seconda dei Paesi, delle imposte sulla produzione, trasferite al consumatore.

E' inoltre auspicato che tutti i Paesi della Comunità adottino come imposta base sulla produzione non l'attuale tassa sulla cifra d'affari (IGE), ma, piuttosto, la *imposta sul valore aggiunto,* che presenta vantaggi di una maggior manovrabilità e duttilità ai fini della programmazione. Non sono però scomparse le incertezze sulle modalità di applicazione dell'imposta, che finora è stata realizzata in pratica solamente in Francia.

Urgenti e preoccupati richiami vengono poi fatti al problema delle *finanze locali,* delle quali troppo spesso manca il coordinamento e scarsa è l'efficienza.

Anche qui l'accento è su un maggior coordinamento, che eviti i minuziosi controlli burocratici del centro, ma inquadri la maggiore elasticità della periferia in un programma globale.

I rappresentanti degli Enti Pubblici locali dovrebbero avere la possibilità di discutere con le Autorità centrali le grandi linee del piano finanziario quinquennale.

13. LA POLITICA REGIONALE

Gli obiettivi della politica regionale devono essere quelli di una crescita equilibrata ed armoniosa delle varie regioni.

Perchè ciò sia possibile, bisogna creare le condizioni per nuove iniziative che modifichino la struttura arretrata di molte regioni.

Il contributo dei Governi della Comunità deve essenzialmente essere esterno ed indiretto, anche per turbare il meno possibile l'ipotesi di libera concorrenza, sulla quale la Comunità si basa. E' evidente che sussidi troppo prolungati o troppo ingenti possono falsare queste premesse di base.

Così il Governo provvederà nelle regioni sottosviluppate alle infrastrutture, a studi e programmi regionali, ad aiuti strettamente proporzionati all'utilità economica.

All'iniziativa privata (compresi gli Enti a partecipazione statale) sono lasciate le realizzazioni per aumentare direttamente il tenore di vita delle popolazioni.

Di fronte alle due estreme soluzioni del problema — cioè, massima emigrazione dalle zone meno sviluppate, o massiccio sforzo di investimenti per giungere in maniera rapida al livello delle altre zone — il programma sembra aver adottato una via di mezzo.

Le migrazioni interne continueranno, ma si perseguirà, seppure in tono minore, una politica di sviluppo, incentrata, secondo le più moderne concezioni, sul concetto di « poli » di sviluppo, integrati con « centri secondari dello sviluppo ».

Il « polo » puro e semplice, cioè la massiccia concentrazione di grandi investimenti in un'area ristretta, non viene più considerato sufficiente.

Attorno a quelo « polo » ci sarà una specie di « ragnatela » di centri secondari.

Le infrastrutture secondarie, il tessuto di piccole e piccolissime imprese, senza le quali le grandi iniziative spesso intristiscono e muoiono, sono state riconosciute importanti.

14. LE "CORREZIONI" APPORTATE DALLA COMMISSIONE AL PROGETTO DI PROGRAMMA

Dopo la sua elaborazione, il programma ha seguito il normale « iter » ed è andato alla Commissione che doveva adottarlo e passarlo poi al Consiglio.

Le critiche e le correzioni della Commissione hanno preso la forma di un'introduzione al programma stesso.

In essa non si negano i meriti del programma, nè si avanzano critiche di carattere tecnico ai lavori del Comitato.

Si pongono però in evidenza certe condizioni particolari, alle quali il Comitato ha raggiunto le sue conclusioni.

Mentre il documento del Comitato è essenzialmente un documento « tecnico », l'introduzione della Commissione ha un sapore più spiccatamente politico.

La Commissione sembra voler mettere i puntini sugli i, e ricordare ai Ministri quali obblighi si assumono approvando il programma, quale è l'effettiva portata delle previsioni.

Ne risulta un documento di notevole forza e severità.

E' una ferma voce ammonitrice, la cui eco principale è da ricercarsi, finora, nei recenti discorsi dell'ex-Cancelliere tedesco Erhard (allora a capo del Governo del Paese, in cui l'equilibrio è ora più fragile).

Le condizioni di equilibrio e di forte sviluppo che hanno caratterizzato la Comunità dal momento della sua fondazione sembrano ora mutare: le riserve di manodopera sono pressochè esaurite.

La tensione sul mercato del lavoro è forte e non si prevedono schiarite.

Vi è la possibilità di un'inflazione da costi, anche accompagnata però da una forte lievitazione della domanda.

Le due tendenze sembrano in atto quasi indipendentemente l'una dall'altra. In queste circostanze tutto potrebbe crollare: la stabilità dei prezzi, la stabilità esterna, ed infine lo stesso sviluppo.

L'esigenza di uno sviluppo equilibrato dei redditi diviene di giorno in giorno più urgente.

Ecco quindi sottolineato il necessario freno al tasso di incremento della domanda globale; esso viene collegato ad un bisogno di maggiori introiti per la finanza pubblica.

Questo riporta alla dura realtà della necessità di nuovi aggravi fiscali, che colpiranno quasi unicamente il consumo.

L'equilibrio previsto a grandi linee per il prossimo quinquennio riposa perciò sul fragilissimo piano dell'aumento della domanda globale inferiore all' aumento del prodotto nazionale lordo.

E' quindi un programma di austerità, o, per lo meno, di minor invito all'opulenza.

Dovremo consumare di meno oggi per avere la possibilità di consumare di più domani.

Questo ragionamento scende un po' come una doccia fredda sull'euforia di spesa e sull'acuta tendenza ad un maggior benessere che ancora prevale in alcuni Paesi (Germania), appena usciti dal clima del «miracolo» e poco disposti, per ora, a fare sacrifici.

Ecco, quindi, l'invito ai Ministri delle Finanze a tassare di più, ricordando che le soluzioni del programma si situano ai limiti superiori compatibili con l'obiettivo di sviluppo.

E' anche implicito il richiamo al dovere dello Stato e degli Enti locali a spendere bene, vale a dire in modo conforme alle esigenze dello sviluppo.

Le condizioni e le politiche raccomandate dal programma sono quindi dei minimi irrinunciabili.

Inoltre, la Commissione fa balenare all'orizzonte un pericolo più remoto, ma forse anche più grave.

Le condizioni dello sviluppo sono mutate: le scoperte scientifiche, le capacità tecniche ne sono oggi il fattore chiave.

E la Comunità non potrà continuare ad essere per molto tempo, com'è stata in passato, la maggiore esportatrice di intelligenze e la maggiore importatrice di invenzioni che ci sia al mondo, senza che le conseguenze si risentano e che i sei Paesi vengano tagliati fuori da tutti i campi in cui v'è grande possibilità di futuro sviluppo.

APPENDICE STATISTICA

Sviluppo della popolazione totale
migliaia di persone

TAB. 1

metà anno	Germania RF (*)	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	46.905	41.836	47.045	10.114	8.654	296,5	154.851
1955	49.195	43.428	48.305	10.751	8.896	305,7	160.881
1960	55.433	45.684	49.760	11.487	9.178	314,9	171.857
1965	59.040	48.800	51.480	12.291	9.503	333,3	181.447
1970	61.300	51.190	53.100	13.230	9.784	348,0	188.952

Sviluppo della popolazione attiva disponibile
migliaia di persone

TAB. 2

1950	21.576	19.493	18.960	3.865	3.468	129,3	67.491
1955	23.760	19.638	19.490	4.049	3.542	130,4	70.609
1960	26.518	19.721	19.880	4.191	3.525	131,0	73.966
1963	27.066	19.990	—	—	3.569	132,8	—
1964	—	—	20.280	—	—	134,7	—
1965	27.298	20.100	20.380	4.543	3.660	135,8	76.117
1970	27.300	20.760	20.980	4.838	3.760	137,4	77.775

Sviluppo della popolazione attiva disponibile
in % della popolazione totale

TAB. 3

1950	46,0	46,6	40,3	38,2	40,1	43,6	43,6
1955	48,3	45,2	40,3	37,7	39,8	42,7	43,9
1960	47,8	43,2	40,0	36,5	38,4	41,6	43,0
1965	46,2	41,2	39,6	37,0	38,5	40,7	41,9
1970	44,5	40,6	39,5	36,6	38,4	39,5	41,2

(*) 1950-1955 - Esclusa la Sarre e Berlino-Ovest; 1960-1970 - Compresa la Sarre e Berlino-Ovest.

Sviluppo della popolazione occupata totale in migliaia di persone

TAB. 4

metà anno	Germania RF (*)	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	19.997	19.222	19.960	3.785	3.253	130,3	63.347
1955	22.830	19.355	17.840	3.996	3.365	132,2	67.518
1960	26.247	19.481	19.010	4.144	3.352	133,7	72.368
1963	26.880	19.730	—	—	3.446	135,8	—
1964	—	—	19.760	—	—	137,8	—
1965	27.153	19.775	19.580	4.495	3.541	138,9	74.683
1970	27.153	20.410	20.360	4.778	3.656	142,0	76.499

in % della popolazione totale

TAB. 5

1950	42,6	45,9	36,1	37,4	37,6	43,9	40,9
1955	46,4	44,6	36,9	37,2	37,8	43,2	42,0
1960	47,3	42,6	38,2	36,1	36,5	42,5	42,1
1965	46,0	40,5	38,0	36,6	37,3	41,7	41,2
1970	44,3	39,9	38,3	36,1	37,4	40,8	40,5

(*) 1950-1955 - Esclusa la Sarre e Berlino-Ovest; 1960-1970 - Compresa la Sarre e Berlino-Ovest.

Sviluppo della popolazione

TAB. 6

	Anno	non occupata	occupata			
			Totale	nella agricoltura	nella industria	nei servizi
		in % della popolazione attiva disponibile				
CEE	1950	6,2	93,8	27,0	35,1	31,7
	1955	4,4	95,6	23,2	38,4	34,0
	1960	2,2	97,8	19,2	41,0	37,6
	1965	1,9	98,1	15,6	42,6	39,9
	1970	1,7	98,3	13,0	43,7	41,6
GERMANIA RF.	1950	7,3	92,7	23,0	39,5	30,2
	1955	3,9	96,1	17,9	44,9	33,3
	1960	1,0	99,0	13,7	47,2	38,1
	1965	0,6	99,4	10,9	48,2	40,3
	1970	0,6	99,4	9,3	48,4	41,7
FRANCIA	1950	1,4	98,6	27,9	34,4	36,3
	1955	1,4	98,6	24,7	35,5	38,4
	1960	1,3	98,7	20,4	36,6	41,7
	1965	1,6	98,4	16,8	38,5	43,1
	1970	1,7	98,3	13,6	39,2	45,5
ITALIA	1950	10,5	89,5	36,3	28,5	24,7
	1955	8,5	91,5	33,0	32,1	26,4
	1960	4,4	95,6	29,4	36,9	29,3
	1965	3,9	96,1	24,3	39,2	32,6
	1970	3,0	97,0	20,2	42,6	34,2
PAESI BASSI	1950	2,1	97,9	13,8	39,6	44,5
	1955	1,3	98,7	12,1	40,7	45,9
	1960	1,2	98,8	10,2	40,9	47,7
	1965	1,1	98,9	7,8	41,6	49,5
	1970	1,3	98,7	6,4	41,7	50,6
BELGIO	1950	6,2	93,8	10,6	43,6	39,6
	1955	5,0	95,0	8,7	43,8	42,5
	1960	4,9	95,1	7,3	43,2	44,6
	1965	3,3	96,7	5,7	44,0	47,0
	1970	2,8	97,2	4,7	43,5	49,0

Sviluppo della popolazione occupata nell' agricoltura (migliaia di persone)

TAB. 7

Metà anno	Germania RF (*)	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	4.962	5.438	6.880	533	368	30,0	18.211
1955	4.250	4.847	6.440	489	310	25,8	16.362
1960	3.623	4.029	5.850	429	257	21,9	14.210
1963	3.230	3.625	—	—	229	20,0	—
1964	—	—	4.960	—	—	19,3	—
1965	2.970	3.370	4.950	356	208	18,7	11.873
1970	2.550	2.830	4.250	310	178	16,0	10.134

Sviluppo della popolazione occupata nell'industria

TAB. 8

1950	8.520	6.704	5.400	1.532	1.510	52,3	23.718
1955	10.660	6.970	6.250	1.647	1.551	56,2	27.134
1960	12.518	7.224	7.330	1.714	1.522	58,9	30.367
1963	12.969	7.606	—	—	1.588	61,2	—
1964	—	—	8.105	—	—	62,7	—
1965	13.170	7.740	7.990	1.890	1.612	63,5	32.466
1970	13.220	8.140	8.930	2.019	1.635	66,5	34.011

Sviluppo della popolazione occupata nei servizi

TAB. 9

1950	6.515	7.080	4.680	1.720	1.375	48,0	21.418
1955	7.920	7.538	5.150	1.860	1.504	50,2	24.022
1960	10.106	8.228	5.830	2.001	1.573	52,9	27.791
1963	10.681	8.499	—	—	1.629	54,6	—
1964	—	—	6.695	—	—	55,8	—
1965	11.013	8.665	6.640	2.249	1.721	56,7	30.345
1970	11.383	9.440	7.180	2.449	1.843	59,5	32.355

(*) 1950-1955 - Esclusa la Sarre e Berlino-Ovest; 1960-1970 - Compresa la Sarre e Berlino-Ovest.

Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato in milioni $ 1960

TAB. 10

Anno	Germania RF (*)	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	31.713	38.835	17.979	7.055	8.582	375	104.557
1955	49.513	47.935	24.053	9.128	9.940	430	140.999
1960	71.119	60.393	31.976	11.227	11.339	499	186.553
1963	80.916	70.556	—	12.394	—	514	—
1964	—	—	39.767	—	—	—	—
1965	90.266	76.265	40.991	14.133	14.152	577	236.384
1970	111004	97.010	52.325	17.696	17.264	676	295.975

in $ 1960 per abitante

TAB. 11

1950	676,1	928,3	382,2	697,5	980,4	1.264,8	675,2
1955	1.006,5	1.103,8	497,9	849,0	1.117,4	1.406,6	876,4
1960	1.283,0	1.322,0	642,6	977,4	1.235,5	1.584,6	1.085,5
1965	1.528,9	1.562,8	796,3	1.149,9	1.489,2	1.731,2	1.302,8
1970	1.810,8	1.895,1	985,4	1.337,6	1.764,5	1.942,5	1.566,4

in $ 1960 per persona attiva occupata

TAB. 12

1950	1.585,9	2.020,3	1.060,1	1.863,9	2.638,2	2.878,0	1.650,5
1955	2.168,8	2.476,6	1.348,3	2.284,3	2.953,9	3.252,6	2.088,3
1960	2.709,6	3.100,1	1.682,1	2.709,2	3.382,8	3.732,2	2.577,8
1965	3.324,3	3.856,6	2.093,5	3.144,2	3.996,6	4.154,1	3.165,2
1970	4.088,1	4.753,1	2.570,0	3.703,6	4.722,1	4.760,6	3.869,0

(*) 1950-1955 - Esclusa la Sarre e Berlino-Ovest; 1960-1970 - Compresa la Sarre e Berlino-Ovest.

Valore aggiunto lordo dell'agricoltura ai prezzi di mercato in milioni di $ 1960

TAB. 13

Anno	Germania RF	Francia	Italia (*)	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	3.069	4.323	3.771	713	—	—	—
1955	3.606	4.949	4.465	824	607	—	—
1960	4.248	5.679	4.819	1.005	733	35	16.519
1963	4.483	5.730	—	883	—	37	—
1964	—	—	5.329	—	—	—	—
1965	4.483	5.919	5.490	984	737	37	17.650
1970	4.843	6.347	6.327	1.098	822	39	19.476

in $ 1960 per abitante

TAB. 14

1950	65,4	103,3	80,2	70,5	—	—	—
1955	73,3	114,0	92,4	76,6	68,2	—	—
1960	76,6	124,3	96,8	87,5	79,9	111,1	96,1
1965	75,9	121,3	106,6	80,1	77,6	111,0	97,3
1970	79,0	124,0	119,2	83,0	84,0	112,1	103,1

in $ 1960 per addetto all'agricoltura

TAB. 15

1950	618,5	795,0	548,1	1.337,7	—	—	—
1955	848,5	1.021,0	693,3	1.685,1	1.958,1	—	—
1960	1.172,5	1.409,5	823,8	2.342,7	2.852,1	1.598,2	1.162,5
1965	1.509,4	1.756,4	1.109,1	2.764,0	3.543,3	1.978,6	1.486,6
1970	1.899,2	2.242,8	1.488,7	3.541,9	4.618,0	2.437,5	1.921,8

(*) Al costo dei fattori.

Valore aggiunto lordo dell'industria ai prezzi di mercato in milioni $ 1960

TAB. 16

Anno	Germania RF	Francia	Italia (*)	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	14.289	16.812	4.922	2.884	—	—	—
1955	25.589	21.326	8.219	3.831	4.208	—	—
1960	37.900	28.051	12.291	4.976	4.731	272	88.221
1963	43.275	33.291	—	5.642	—	274	—
1964	—	—	16.293	—	—	—	—
1965	49.628	35.809	16.792	6.694	6.056	318	115.297
1970	63.054	46.402	23.538	8.971	7.515	379	149.859

in $ 1960 per abitante

TAB. 17

1950	304,6	401,9	104,6	285,1	—	—	—
1955	520,2	491,1	170,1	356,3	473,0	—	—
1960	683,7	614,0	247,0	433,2	515,5	863,9	513,3
1965	840,6	733,8	326,2	544,6	637,3	954,1	635,4
1970	1.028,6	906,5	443,3	678,1	768,1	1.089,1	793,1

in $ 1960 per addetto all'industria

TAB. 18

1950	1.677,1	2.507,8	911,5	1.882,5	—	—	—
1955	2.400,5	3.059,7	1.315,0	2.326,0	2.713,1	—	—
1960	3.027,6	3.883,0	1.676,8	2.903,0	3.108,4	4.618,0	2.905,2
1965	3.768,3	4.626,5	2.101,6	3.541,8	3.756,8	5.007,9	3.551,3
1970	4.769,6	5.700,5	2.635,8	4.443,3	4.596,3	5.699,2	4.406,2

(*) Al costo dei fattori.

Valore aggiunto lordo dei servizi ai prezzi di mercato in milioni $ 1960

TAB. 19

Anno	Germania RF	Francia	Italia (*)	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	14.373	17.258	7.654	3.457	—	—	—
1955	20.319	20.989	9.018	4.472	5.124	—	—
1960	28.971	25.651	11.342	5.247	5.874	193	77.278
1963	33.157	29.741	—	5.870	—	203	—
1964	—	—	13.846	—	—	—	—
1965	36.154	32.239	14.265	6.455	7.359	222	96.694
1970	43.107	39.887	17.227	7.627	8.928	257	117.033

in $ 1960 per abitante

TAB. 20

1950	306,4	412,5	162,7	341,8	—	—	—
1955	413,0	483,3	186,7	416,0	576,0	—	—
1960	522,6	561,5	227,9	456,8	640,0	612,9	449,7
1965	612,4	660,6	277,1	525,2	774,4	666,1	532,9
1970	703,2	779,2	324,4	576,5	912,5	738,5	619,4

in $ 1960 per addetto ai servizi

TAB. 21

1950	2.206,1	2.437,6	1.635,5	2.009,9	—	—	—
1955	2.565,5	2.784,4	1.751,1	2.404,3	3.406,9	—	—
1960	2.866,7	3.117,5	1.945,5	2.622,2	3.734,3	3.648,4	2.780,7
1965	3.282,8	3.720,6	2.148,3	2.870,2	4.276,0	3.915,3	3.186,5
1970	3.787,0	4.225,3	2.399,3	3.114,3	4.844,3	4.319,3	3.617,2

(*) Al costo dei fattori.

Consumi privati in milioni $ 1960

TAB. 22

Anno	Germania RF	Francia	Italia (*)	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE (*)
1950	18.569	24.925	12.692	4.480	—	206	—
1955	28.139	31.815	15.781	5.308	6.876	245	88.164
1960	40.765	38.372	19.698	6.421	7.862	288	113.406
1963	47.471	—	—	7.701	—	—	—
1964	—	—	25.583	—	—	—	—
1965	52.865	49.639	25.985	8.658	9.437	343	146.927
1970	64.493	61.979	32.683	10.325	11.325	401	181.398

in $ 1960 per abitante

TAB. 23

1950	395,9	595,8	269,8	443,0	—	694,8	—
1955	572,0	732,6	326,7	493,7	772,9	801,4	548,0
1960	735,4	839,9	395,9	559,0	856,6	914,6	659,9
1965	895,4	1.017,2	504,8	704,4	993,1	1.029,1	809,8
1970	1.052,1	1.210,8	615,5	780,4	1.157,5	1.152,3	960,0

(*) Sistema nazionale.

Consumi pubblici
in milioni $ 1960

TAB. 24

Anno	Germania RF	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE
1950	5.306	5.450	2.291	1.087	—	45,7	—
1955	6.974	6.651	3.387	1.477	1.170	52,3	19.711
1960	9.686	7.742	4.663	1.538	1.431	50,5	25.111
1963	12.515	—	—	1.758	—	—	—
1964	—	—	5.667	—	—	—	—
1965	13.186	9.326	5.941	1.819	1.926	56,9	32.255
1970	15.464	11.618	7.648	2.116	2.527	64,9	39.438

in $ 1960 per abitante

TAB. 25

1950	113,1	103,3	48,7	107,5	—	154,1	—
1955	141,8	153,2	70,1	137,4	131,5	171,1	122,5
1960	174,7	169,5	93,7	133,9	155,9	160,4	146,1
1965	223,3	191,1	115,4	148,0	202,7	170,7	177,8
1970	252,3	227,0	144,0	159,9	258,3	186,5	208,7

Formazione lorda di capitale fisso
in milioni $ 1960

TAB. 26

Anno	Germania RF	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE
1950	6.176	6.511	2.991	1.532	—	76,4	—
1955	11.148	8.254	4.696	2.092	1.780	94,6	28.065
1960	16.931	11.263	7.150	2.670	2.134	190	40.257
1963	20.139	—	—	3.038	—	—	—
1964	—	—	8.404	—	—	—	—
1965	23.915	16.765	7.696	3.730	2.639	150	54.913
1970	29.489	21.764	12.445	5.133	3.206	174	72.211

in $ 1960 per abitante

TAB. 27

1950	131,7	155,6	63,6	151,5	—	257,7	—
1955	226,6	190,1	97,2	194,6	200,1	309,5	174,4
1960	305,4	246,5	143,7	232,4	232,5	603,4	234,2
1965	405,1	343,5	149,5	303,5	277,7	450,0	302,6
1970	481,1	425,2	234,4	388,0	327,7	500,0	382,2

Investimenti produttivi in milioni $ 1960

TAB. 28

Anno	Germania RF	Francia	Italia	Paesi Bassi	Belgio	Lussemburgo	CEE
1950	3.872	4.859	2.115	946	—	—	—
1955	7.106	5.083	2.999	1.376	1.104	—	—
1960	10.832	7.151	4.655	1.726	1.301	65	25.730
1963	12.683	—	—	2.002	—	—	—
1964	—	—	5.104	—	—	—	—
1965	15.296	9.873	4.508	2.362	1.613	—	33.652
1970	18.940	12.927	8.034	3.118	1.964	—	44.983

in $ 1960 per abitante

TAB. 29

1950	82,5	116,1	45,0	93,5	—	—	—
1955	144,4	117,0	62,1	128,0	124,1	—	—
1960	195,4	156,5	93,5	150,3	141,8	206,4	149,7
1965	259,1	202,3	87,6	192,2	169,7	—	185,5
1970	309,0	252,5	151,3	235,7	200,7	—	238,1

CHE COSA E' IL C.E.P.E.S.

1) LE ORIGINI E GLI SCOPI DEL C.E.P.E.S.

Il « Comité Européen pour le Progrès Economique et Social » è sorto agli inizi del 1952, per iniziativa di vari gruppi europei di industriali, banchieri, commercianti, agricoltori ed altri operatori privati indipendenti, nonchè di tecnici e studiosi.

Esso opera per favorire l'unificazione europea e — in Europa ed in Italia — l'accelerazione del progresso economico-sociale a mezzo di un aumento della produzione e di un miglioramento della distribuzione dei beni prodotti. Tali scopi sono sanzionati nel suo statuto, comprensivo di una "Carta fondamentale" approvata nel 1952.

Per questi scopi, il C.E.P.E.S. *realizza in se stesso un punto d'incontro ed una alleanza degli uomini e delle forze espressivi di tutta la economia* (industria, agricoltura, banca, commercio, dirigenza, scienza economica, tecnica, ecc.) e tende a rappresentare, di essi, con il pensiero e con l'azione, *gli orientamenti e gli impegni comuni sui problemi di fondo politico-economici, finanziari e sociali, che interessano la vita interna nazionale e la posizione italiana sul piano della politica economica e finanziaria europea ed internazionale in genere.*

2) L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE ED I GRUPPI NAZIONALI

Il C.E.P.E.S. è un'*Organizzazione privata internazionale senza scopo di lucro,* a cui aderiscono i singoli Gruppi nazionali (per ora l'italiano, il francese ed il tedesco).

Il C.E.P.E.S. è guidato da un "Comité Directeur", cui partecipano i Presidenti dei Gruppi nazionali. Esso svolge la propria attività avvalendosi di Commissioni di lavoro, fra cui la più importante è la *Commissione per le inchieste ed i lavori,* responsabile di tutte le attività di ricerca e di studio.

Presidente del C.E.P.E.S. è il Sen. Prof. *Vittorio VALLETTA*, Presidente d'Onore della FIAT di Torino.

Presidente della Commissione Inchieste e Lavori è il Dr. *Paul BINDER*, di Stoccarda, Consigliere del Gruppo tedesco del C.E.P.E.S. e capo del Gruppo di Esperti-Consiglieri nominati attorno a sè dal Cancelliere tedesco per le questioni della politica economica e finanziaria.

Presidente del Gruppo Nazionale Tedesco del C.E.P.E.S. è il Dr. *Walter BAUER*, Presidente della Valentin Mehler A.G. di Fulda.

Presidente del Gruppo Nazionale Francese del C.E.P.E.S. è M. *Jean Edouard SENN*, Presidente della C.ie Cotonnière di Parigi.

3) IL GRUPPO NAZIONALE ITALIANO

Il Gruppo Nazionale Italiano ha sede in Milano, via Clerici n. 5 (telefono n. 807033-807075). Presidente del Consiglio Direttivo è il Sen. Prof. Vittorio VALLETTA, Presidente d'Onore della FIAT di Torino.

Vice Presidente Esecutivo è il Cav. del Lav. Gino GASTALDI. Altri membri dell'Ufficio di Presidenza sono: il Conte dottor Carlo FAINA, Presidente Onorario della Società « MONTEDISON » di Milano; l'avv. Enrico MARCHESANO, Presidente Onorario della « Riunione Adriatica di Sicurtà - R.A.S. » di Milano.

Compongono il Consiglio Direttivo altre eminenti Personalità rappresentanti tutti i settori della vita economica e finanziaria italiana.

Segretario Generale è il dr. Paolo SUCCI.

4) L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE

Sul piano internazionale il C.E.P.E.S., oltre a numerose prese di posizione sui vari problemi di attualità di politica economica e finanziaria, ha già approvato e pubblicato i seguenti documenti di base:

— alla fine del 1953 un primo studio intitolato: « *Il procedimento più appropriato per giungere all'integrazione dell'Europa* »;

— alla fine del 1954 un secondo studio intitolato: « *Presupposti di politica economica per la conversione delle monete europee* »;

— alla fine del 1955 un terzo studio intitolato: « *Un contributo europeo per lo sviluppo delle aree economicamente arretrate* »;

— nel corso del 1956-57 un quarto studio intitolato: « *La politica anticiclica europea* »;

— nel corso del 1958 un quinto studio intitolato: « *La politica agricola della Comunità Economica Europea* »;

— nel corso del 1958-1959 (in collaborazione con il CED Americano) un sesto studio intitolato: « *La Comunità Economica Europea - Basi e problemi* »;

— nel gennaio 1964 venne pubblicato il settimo studio, che esprimeva il punto di vista dei Gruppi italiano e francese, intitolato: « *Qualche osservazione sui prossimi negoziati tariffari CEE-USA al GATT* »;

— nel luglio 1964 l'ottavo studio, che esprime il punto di vista comune dei Gruppi italiano e francese, intitolato: « *L'America Latina e la Comunità Economica Europea* »;

— nel maggio 1965, il nono studio, che esprime il punto di vista comune dei Gruppi italiano, francese e tedesco del C.E.P.E.S. Internazionale, del Committee for Economic Development - C.E.D., di New York e del « KEIZAI DOYUKAI » di Tokyo, ed intitolato: « *Le Commerce Est-Ouest - Une politique commune pour l'Ouest* ».

5) I RAPPORTI TRA C.E.P.E.S., IL COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT - C.E.D. - DI NEW YORK ED ALTRI ORGANISMI INTERNAZIONALI ("JOINT COMMITTEE")

A) Il C.E.P.E.S. ha instaurato rapporti di amichevole ed intensa collaborazione con il Committee for Economic Development - C.E.D., di New York, il quale da più di 25 anni opera con successo negli Stati Uniti per scopi analoghi a quelli che il C.E.P.E.S. si propone in Europa ed in Italia.

Nel quadro di tale collaborazione, il C.E.P.E.S. ed il C.E.D.:

— promuovono la discussione obiettiva, tra uomini di affari e studiosi europei ed americani, sui problemi e sugli indirizzi fondamentali della politica economica, finanziaria e sociale del Mondo Libero;

— realizzano un organico scambio di informazioni e di servizi fra le rispettive Associazioni, nonchè frequenti incontri e contatti fra le Persone aderenti;

— curano reciprocamente la pubblicazione e la diffusione in Europa ed in America delle relazioni e dei rapporti da essi rispettivamente compilati;

— effettuano studi paralleli su argomenti di interesse comune.

Un primo argomento sul quale si è sviluppata un'azione di studio congiunta del C.E.P.E.S. e del C.E.D. è costituita dal Mercato Comune Europeo.

La pubblicazione relativa è stata edita congiuntamente dal C.E.P.E.S. e dal C.E.D. nel corso del 1959-1960, con il titolo: « *La Comunità Economica Europea - Basi e Problemi - Il Mercato Comune Europeo e il suo significato per gli Stati Uniti* ».

Un secondo argomento è costituito dallo sviluppo dei negoziati tariffari al GATT (« Kennedy Round »).

Infatti, lo studio del C.E.P.E.S. su tale argomento, intitolato: « *Qualche osservazione sui prossimi negoziati tariffari al GATT* » è stato pubblicato e diffuso negli USA a cura del CED, contemporaneamente alla pubblicazione ed alla diffusione in Italia ed in Francia.

Un terzo argomento di collaborazione è costituito dal tema dei rapporti Est-Ovest, ad esaminare il quale, insieme con il C.E.P.E.S. ed il C.E.D., si è accosiato pure il « KEIZAI DOYUKAI » (« Comitato per lo sviluppo economico ») di Tokyo, che, sul piano nipponico, è costituito ed opera attivamente con finalità analoghe a quelle del C.E.D. americano e del C.E.P.E.S. europeo.

Un frutto di tale collaborazione a tre è costituito dallo studio circa il commercio Est-Ovest, che è stato pubblicato e diffuso contemporaneamente negli U.S.A. a cura del C.E.D., in Giappone a cura del KEIZAI DOYUKAI ed in tutta Europa a cura del C.E.P.E.S. Internazionale e dei suoi tre Gruppi Nazionali. Allo scopo, apposite Conferenze stampa sono state tenute ai primi di maggio 1965, a Bruxelles — presso la Sede della Comunità Economica Europea —, a cura del C.E.P.E.S., a Washington a cura del C.E.D. ed a Tokyo a cura del KEIZAI DOYUKAI.

B) Rapporti di collaborazione e di studio analoghi sono stati sviluppati da C.E.P.E.S. anche con altri organismi similari europei come il Political Economic Planning - P.E.P. di Londra e lo S.N.S. di Stoccolma.

La collaborazione con questi organismi, si attua nell'ambito di un « JOINT COMMITTEE » comprendente C.E.P.E.S., P.E.P., S.N.S., C.E.D. di New York e KEIZAI DOYUKAI di Tokyo.

Il JOINT COMMITTEE ha affrontato negli ultimi due anni il problema dei rapporti fra i Paesi industrializzati e i Paesi sottosviluppati pervenendo alla definizione di indirizzi comuni che saranno resi noti nel corso del 1967 mediante una apposita « Dichiarazione ».

Premessa e base per tale documento congiunto del JOINT COMMITTEE è costituita dallo studio intitolato « *Echanges Internationaux et Développement Economique* » che, pur essendo stato pubblicato nel maggio 1966 sotto autonoma responsabilità da parte del Gruppo Nazionale Italiano del C.E.P.E.S., aveva fatto oggetto di ampio esame da parte del JOINT COMMITTEE, che ne ha poi condiviso le impostazioni nel predisporre la « Dichiarazione » di prossima pubblicazione.

Anche in questo caso l'iniziativa italiana è servita, pertanto, a portare i Paesi industrializzati ad una presa di posizione comune che si spera possa contribuire a una fruttuosa soluzione di questo, che è uno dei problemi gravi ed urgenti del nostro tempo.

Il « JOINT COMMITTEE » ha iniziato la propria regolare attività nel corso del 1960 con riunioni di studio collegiali.

Nel corso del 1961, 1962, 1963, 1964, 1965 e 1966 l'attività di studio si è intensificata e si è sviluppata mediante numerosi incontri del « JOINT COMMITTEE » in Europa, in America ed in Giappone.

6) L'ATTIVITA' NAZIONALE DEL GRUPPO ITALIANO

Sul piano nazionale italiano il C.E.P.E.S. ha, fra l'altro, organizzato nel 1954, a Milano, un primo Convegno sul tema: « *L'iniziativa privata di fronte ai problemi ed alle responsabilità dell'ora* »; e nel 1955, in Palermo, un secondo Convegno sul tema: « *Stato ed iniziativa privata per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole* ».

Le conclusioni dei due Convegni sono state consegnate negli « Atti ufficiali » delle due manifestazioni.

Al di là di tali pubbliche manifestazioni, intensa è stata l'attività istituzionale del Gruppo italiano del C.E.P.E.S. per coordinare ed orientare il pensiero e l'azione dei propri Associati, innanzi tutto sui problemi di politica economica e finanziaria europea ed internazio-

nale affrontati nel quadro del C.E.P.E.S. internazionale (si citano: Problemi dei Paesi sottosviluppati - Rapporti Est-Ovest - Problemi della liquidità monetaria - Problemi della congiuntura, ecc.) e, quindi, sui problemi di interesse nazionale, anche per determinare posizioni d'iniziativa del Gruppo italiano su problemi di bene comune di rilevante importanza per il Paese.

Nel quadro dell'autonoma attività del Gruppo italiano del C.E.P.E.S. circa i problemi della collaborazione europea ed internazionale in genere, vanno collocati:

— lo studio intitolato: « *Il Comitato Economico Sociale e le Istituzioni della C.E.E.* », pubblicato nel dicembre 1965;

— lo studio intitolato: « *Echanges internationaux et développement économique* », di cui sono state spiegate le origini e le finalità nel precedente paragrafo n. 5;

— il presente studio intitolato: « *Il progetto preliminare di programma di sviluppo a medio termine della Comunità Economica Europea - C.E.E.* » il quale, tuttavia, è accettato anch'esso dai confratelli Gruppi tedesco e francese del C.E.P.E.S. come base e premessa per ulteriore sviluppo dell'attività del C.E.P.E.S. internazionale nei confronti di questo importante problema costituito dalla programmazione comunitaria europea.

7) L'AZIONE NEL CAMPO DELLA FORMAZIONE TECNICO-PROFESSIONALE E IL "CENTRO PER IL PROGRESSO EDUCATIVO - C.P.E."

In conseguenza delle risoluzioni adottate dal Convegno di Palermo, il Gruppo Nazionale Italiano del C.E.P.E.S. ha iniziato ad operare:

— sia per lo *sviluppo concreto dell'industrializzazione* del Mezzogiorno, cui non ha cessato di contribuire con appositi studi ed azione consultiva e propulsiva continuata;

— sia per la f*ormazione dell'elemento uomo*, non solo nel Mezzogiorno, ma in tutta Italia.

Nel campo della formazione professionale, in particolare, il Gruppo Nazionale Italiano ha svolto:

a) sia un'azione di carattere informativo ed educativo generale dell'opinione pubblica, mediante:

— una prima esperienza realizzata in Sicilia nei mesi di aprile-maggio 1956 con un « *Corso di meccanica elementare trasmesso per radio* »;

— una vasta inchiesta sull'orientamento professionale, realizzata in collaborazione con la RAI-TV e da questa trasmessa per la televisione in dieci puntate nell'inverno 1957-58, intitolate: « *Un domani per i nostri figli* »;

b) sia un'azione diretta di propulsione concreta, realizzando, mediante o presso le Imprese proprie Associate:

— *corsi sperimentali di qualificazione e di addestramento professionale*, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, interessanti migliaia di lavoratori;

— *scuole speciali per la formazione rapida di operai altamente qualificati nel Mezzogiorno*, in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e la Cassa per il Mezzogiorno.

Quale logico coronamento degli indirizzi approvati con il Congresso di Palermo (1955) e dell'attività educativa sperimentale sopra accennata, il Gruppo Nazionale Italiano del C.E.P.E.S., sotto gli auspici e con la collaborazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha promosso, il 23 gennaio 1958, la costituzione del « *Centro per il Progresso Educativo - C.P.E.* », con scopi d'azione che sono sintetizzati nello Statuto di tale Ente.

Il « *Centro per il Progresso Educativo* » *si onora*, a partire dal 27 febbraio 1963, *dell'Alto Patronato accordatogli da S.E. il Signor Presidente della Repubblica.*

COME CI SI PUO' ASSOCIARE AL C.E.P.E.S.

Ci si può associare al C.E.P.E.S. associandosi ad un Gruppo Nazionale; per l'Italia, associandosi al Gruppo Nazionale Italiano.

Lo Statuto vigente del Gruppo Nazionale Italiano, che è stato approvato dall'Assemblea generale del 16 febbraio 1953, fissa tre categorie di Associati: FONDATORI, PARTECIPANTI ed ADERENTI.

Lo Statuto fissa diritti e doveri delle varie categorie di Associati, ed il Consiglio Direttivo stabilisce ogni anno la misura delle rispettive quote associative.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA DELLA C.E.E.

LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano, 19, 20, 21 gennaio 1967

"VERSO LO SVILUPPO ARMONIOSO DELLE ATTIVITA' ECONOMICHE NELL'INSIEME DELLA COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA"

Relazione a cura dell'Ambasciatore Guido COLONNA di PALIANO,
Membro della Commissione della C.E.E.

(testo provvisorio)

indetto dal:
Contro Informazioni e Studi sul MEC " C.I.S.M.E.C."
in collaborazione con l'Ufficio per l'Italia delle
Comunità Europee - Roma.

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA
Via Meravigli, 11 - Milano

1. Uno degli argomenti di questo Convegno è il primo programma di politica economica a medio termine della Comunità Economica.

Oggetto della presente relazione è quello di situare la programmazione a medio termine nel sistema comunitario: delinearne gli orientamenti di base: riassumere le ipotesi fondamentali del primo programma, e metterne infine in evidenza quei fattori da cui in particolare dipenderà il verificarsi, al termine del quinquennio considerato, dei tassi di sviluppo ipotizzati.

2. Il Trattato assegna alla Comunità obiettivi precisi. Non staro' a ricordare tutti gli articoli del Trattato nei quali tali obiettivi sono indicati e mi limiterò a citare l'articolo 2, in base al quale compito della Comunità è di promuovere:

a) lo sviluppo armonioso delle attività economiche,
b) un'espansione continua ed equilibrata,
c) una sempre maggiore stabilità,
d) un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita,
e) relazioni più strette fra gli Stati membri.

Strumenti per il raggiungimento di tali obiettivi sono l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

3. Del ravvicinamento o coordinamento di politiche economiche se ne è cominciato a fare nel settore congiunturale.

Senonchè le prime esperienze in questo campo hanno messo in luce l'insufficienza di un coordinamento limitato a politiche a breve termine. Ed in effetti tale coordinamento non ha impedito che a partire dal '62 importanti squilibri si manifestassero nello sviluppo economico degli Stati membri, minacciando di compromettere le parità monetarie e di interrompere il processo stesso

di integrazione dei sei mercati.

4. Cio' ha fatto prevalere ovunque nella Comunità la convinzione che la politica economica generale, la politica cioè che incide sul dinamismo dello sviluppo e sugli equilibri fondamentali:

a) va concepita in una prospettiva a medio termine, frutto di un'ampia analisi economica.

b) Conformemente al Trattato, e come logica conseguenza del processo di integrazione dei sei mercati, tale politica deve svolgersi in un quadro orientativo comune, pena l'insorgere di conflitti continui, per l'impossibilità che il coordinamento tra le varie politiche nazionali venga effettuato giorno per giorno.

5. Ogni azione per avere successo esige la definizione di un metodo appropriato. Quello adottato per la definizione del primo programma di politica economica a medio termine della Comunità è il risultato di un'evoluzione, di una messa a punto durata qualche anno.

Nel 1959 vi fu un rapporto sulla situazione economica della Comunità.

Nel 1960 venne costituito un primo gruppo di esperti incaricati di preparare uno studio delle prospettive di sviluppo dell'economia europea nel corso del decennio '60-70. Tale studio fu pubblicato nel '62.

Intervennero allora due eventi: venne costituito un secondo gruppo di esperti, scelti come i predecessori fra distinti economisti dei sei Paesi, e denominati esperti indipendenti per le previsioni economiche a medio termine. D'altra parte, la Commissione annuncio' pubblicamente il proposito di suggerire ai sei Stati la preparazione e l'adozione di un programma

di politica economica a medio termine per la Comunità.

L'idea fece la sua strada, e nel 1964, ricevuto il parere favorevole del Comitato Economico e Sociale e del Parlamento Europeo, il Consiglio provvide a stabilire le procedure ed a creare gli organi necessari per dare attuazione alla iniziativa.

In breve il meccanismo per il primo programma è stato il seguente.

- Il gruppo di esperti indipendenti, di cui ho già parlato, ha elaborato le informazioni disponibili ed ha eseguito gli studi prospettici necessari.

- Un comitato di politica economica a medio termine composto di alti funzionari responsabili nei Sei paesi, ha elaborato un avanprogetto del programma basandosi sui lavori degli esperti.

- Ricevuto l'avanprogetto, la Commissione l'ha trasformato in progetto di programma e l'ha inviato al Consiglio.

- Il Consiglio, ricevuto il progetto, ne ha iniziato l'esame in vista della sua approvazione, la quale lo renderà vincolante e per gli Stati membri e per le Istituzioni comunitarie.

Nella fattispecie la Commissione ha adottato l'avanprogetto del Comitato, e lo ha trasmesso al Consiglio senza modificarlo : limitandosi a far precedere il testo da un'introduzione in cui essa ha ritenuto di dover sottolineare l'importanza che a suo avviso hanno talune considerazioni.

Il progetto ha raccolto il parere favorevole del Comitato Economico e Sociale e del Parlamento Europeo, e si trova attualmente, come dicevo, innanzi al Consiglio, che lo ha esaminato in prima lettura il 20 dicembre u.s. Al termine di questa prima discussione il Consiglio ha rinviato il progetto ai suoi Rappresentanti Permanenti perchè venissero esaminati i pochi emendamenti suggeriti nella discussione: e procederà all'approvazione definitiva in una delle sue prossime sessioni.

II.

6. Passiamo ora ad una rapida sintesi di quèlla che chiamero', per facilità, la linea economica che è alla base di questo primo programma.

Sottolineero' in primo luogo che i sei Governi e le Istituzioni comunitarie si sono trovati d'accordo nel non voler definire un "piano" del tipo di quelli in uso, per intenderci, nei Paesi dell'Europa Orientale.

Il principio di base su cui si fonda il programma è il seguente:

- la concorrenza è il migliore strumento per la distribuzione delle risorse fra i diversi impieghi produttivi: e là dove essa giuoca, tale compito deve esserle lasciato interamente.

- Laddove essa non giuoca pienamente, tutti gli sforzi devono essere compiuti perchè il giuoco della concorrenza possa essere ricostituito.

- La programmazione occorre in quei settori in cui la concorrenza non è assolutamente in grado di giuocare, in quanto vi è diretto intervento dei poteri pubblici.

7. Con questo orientamento sono state decisamente messe da parte le controversie sulla questione se la programmazione debba essere indicativa o obbligatoria, e, se obbligatoria, per chi.

Non si potrebbe infatti riconoscere alla concorrenza la funzione insostituibile di mano invisibile regolatrice dell'evoluzione del mercato, e volere ad un tempo programmare coercitivamente l'attività del mercato stesso.

Cio' che occorre è in primo luogo rimuovere gli ostacoli che tuttora si frappongono al libero giuoco della concorrenza:

ed inoltre programmare, cioè rendere coerenti, i vari e sempre più numerosi interventi dei poteri pubblici nella vita economica, affinchè l'azione benefica della concorrenza risulti secondata da tali interventi, e non invece cancellata da impulsi contradditori.

Consegue da tutto cio' che per il programma comunitario le percentuali che risultano dalle proiezioni sono semplicemente indicative e non possono essere trasformate in obiettivi obbligatori. Del resto in questo la programmazione comunitaria si discosta dalla pianificazione sovietica assai meno oggi di quanto non sarebbe stato il caso alcuni anni fa: visto che gli economisti sovietici si stanno adoperando a modificare radicalmente l'impostazione del "piano", e quelli di alcuni paesi dell'Europa Orientale, come la Cecoslovacchia, sono tornati praticamente essi stessi ai concetti informatori di una economia di mercato.

Le previsioni quantitative iscritte nel primo programma sono dunque unicamente il risultato di un'analisi e dipendono per il loro avverarsi dalla realizzazione di innumerevoli ipotesi : esse costituiscono certo uno strumento ausiliare, ma non l'espressione di una politica.

La politica economica a medio termine deve risultare invece dalla scelta fra le diverse opzioni e varianti possibili offerte dalle previsioni, e cio' nel quadro di ragionamenti matematicamente rigorosi. Questa scelta per essere realistica e feconda va fatta appunto nella migliore consapevolezza possibile delle interdipendenze e delle reazioni. Solo un siffatto modo di procedere puo' far si' che le diverse azioni dei poteri pubblici, i diversi interventi, convergano effettivamente verso gli obiettivi desiderati ed in primo luogo verso il massimo possibile sviluppo nella stabilità e nell'equilibrio.

Mi si consenta di sottolineare ancora una volta che le previsioni contenute in questo programma non costituiscono che degli

ordini di grandezza, delle indicazioni di tendenza: e che questi elementi sono ipotecati da numerosi fattori e da incertezze molteplici. Cio' è dovuto alla dinamica stessa dello sviluppo dell'economia, ai mutamenti sempre più rapidi delle strutture, al fatto che, come dicevo, parte delle stesse ipotesi su cui si fondano le proiezioni sono e saranno a loro volta il risultato della politica economica effettivamente praticata.

8. Il secondo orientamento di base scaturisce dall'impegno assunto dai sei Paesi di aprirsi reciprocamente i propri mercati, rinunciando definitivamente all'uso di strumenti intesi a isolare totalmente o parzialmente il mercato nazionale da quello degli altri membri: l'impegno per intenderci di creare fra loro un mercato comune. La programmazione non avrebbe senso se fosse in conflitto con questo impegno fondamentale: il quale si prolunga con quello, egualmente sancito dal Trattato, in virtu' del quale i sei Stati contribuiranno, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali. Diciamo pertanto in parole povere che la programmazione non puo' essere una finestra dalla quale il protezionismo possa rientrare dopo essere stato cacciato dalla porta.

9. Un terzo principio è che il programma deve servire agli Stati ed alle istituzioni comunitarie come riferimento per le loro scelte degli strumenti e dei mezzi per la realizzazione di certi obiettivi nei riguardi dei quali gli Stati, nel mondo moderno, impegnano la loro responsabilità: intendo il pieno impiego, lo sviluppo, la stabilità, la politica dei settori.

E' di essenziale importanza che gli Stati siano sempre maggiormente indotti a scegliere quei mezzi di intervento che sono in realtà i più razionali e quindi anche i più economici.

10. Osservero' infine che la tendenza generale del programma consiste nell'affidare alla politica economica generale degli Stati e delle istituzioni il compito di consentire il massimo sviluppo possibile della capacità di produzione: cosi' che ne consegua il maggiore aumento possibile dell'offerta dei beni, e cosi' che venga evitato il rischio di dover restringere la domanda per mantenere l'equilibrio. La politica economica a medio termine vuole in altre parole essere una difesa - più stabile e duratura di quanto non possa esserlo la politica congiunturale - contro l'apparire in un punto qualunque della Comunità di tensioni inflazionistiche o in ipotesi deflazionistiche, tensioni che in un regime di mercato comune avrebbero tendenza a propagarsi rapidamente a tutta l'area della Comunità.

III.

11. Vorrei ora cercare di dare brevemente un'idea dei principali punti del programma. Faro' un uso parco di cifre e di dati, rinviando i miei cortesi uditori al testo del programma, alle tabelle di cui ai capitoli II e III, ed al rapporto del Gruppo degli esperti indipendenti annesso al programma.

I tratti caratteristici dell'evoluzione dell'economia comunitaria nel quinquennio considerato, quali essi vengono esposti nel programma, sono i seguenti:

a) la Comunità conterà nel 1970 una popolazione totale di 188 milioni di persone, con un aumento di 7 milioni e mezzo di abitanti in confronto del 1965.

b) Vi sarà - fenomeno del tutto nuovo nella storia economica europea - un rallentamento del ritmo di accrescimento della popolazione attiva, che dal tasso dello 0,6 % verificatosi nel quinquennio '60-65 passerà allo 0,5 % nel quinquennio considerato. Il fenomeno è

dovuto soprattutto a circostanze proprie della Repubblica Federale Tedesca, dove cessate le immigrazioni dall'Europa Orientale, e mentre le immigrazioni dall'estero divengono sempre più difficili, arrivano sul mercato del lavoro le generazioni meno numerose nate durante e subito dopo la guerra. In Francia e in Italia peraltro il ritmo sarà dello 0,8 %.

c) Ove inoltre si tenga conto di taluni fattori che influiscono sull'evoluzione dell'impiego totale - in particolare la costante diminuzione della durata del lavoro - si giunge ad una prima previsione: la Comunità si troverà nel 1970 in situazione di pieno impiego e di penuria di mano d'opera.

d) Lo sviluppo della produzione tenderà quindi sempre più a dipendere dall'evoluzione della produttività.

Gli esperti hanno ipotizzato - sottolineo ipotizzato - un tasso di sviluppo globale per la Comunità del 4,3 %.

Questo tasso è lievemente inferiore a quello realizzato nel precedente quinquennio che è stato del 4,9 %. In Italia si dovrebbe avere il 5 anzichè il 5,1 %.

Cio' posto, gli esperti si sono adoperati per identificare le reali possibilità di evoluzione della produttività, tenuto conto della probabile evoluzione del mercato del lavoro.

e) Il tasso annuale di aumento della produttività è stato ipotizzato al 3,5 %.

Anche qui la previsione si tiene lievemente indietro nei confronti dell'aumento realizzato nel quinquennio precedente, e che è stato del 3,8 %. Per l'Italia tuttavia l'ipotesi è che il tasso rimanga invariato al 4,4 %.

Lo sforzo produttivistico previsto dagli esperti è certamente notevole.

Non siamo più nella fase della ricostruzione post-bellica e le cosidette riserve di produttività che hanno permesso una rapida progressione negli anni '50 tendono ad esaurirsi.

f) In realtà il verificarsi delle ipotesi sull'aumento di produttività nel prossimo quinquennio costituirebbe un risultato più che soddisfacente: ma per ottenerlo occorrerà compiere ardui sforzi in relazione ad alcuni fattori che condizionano in modo essenziale l'evoluzione della produttività: la mobilità del lavoro, il livello di educazione, gli investimenti, e la ricerca scientifica. Un quinto fattore che si incrocia con gli altri quattro e che certo non va dimenticato in questo contesto, è quello delle finanze pubbliche.

IV.

12. Vorrei ora passare rapidamente in rassegna questi vari fattori di cui ho parlato, cominciando dalla mobilità del lavoro.

Se negli ultimi anni sono stati registrati notevoli progressi, appare tuttora insufficiente l'efficacia e l'agilità degli strumenti occorrenti per prevenire ed eventualmente attenuare i contraccolpi sociali di tale mobilità.

Inoltre, giuoca sovente in senso contrario all'obiettivo generale del massimo sviluppo possibile nell'equilibrio, la tendenza dei poteri pubblici a mantenere in vita artificiosamente imprese o settori contraddistinti da un lento progresso della produttività. Azioni siffatte hanno come conseguenza che forze

di lavoro e capitali vengono trattenuti in impieghi che in definitiva costituiscono una perdita di produttività per la collettività: laddove tali risorse dovrebbero essere incoraggiate ad andarsi ad impiegare in maniera più produttiva.

Due problemi dunque entrambi assai delicati.

Nei riguardi del primo, il programma comunitario contiene alcune indicazioni sugli interventi che occorrerebbe effettuare a protezione dei legittimi interessi dei prestatori d'opera. Tali indicazioni vanno considerate come un primo passo. E' in corso infatti un dibattito su una proposta della Commissione di estendere le possibilità di intervento del Fondo Sociale Europeo. E' probabile che nelle successive edizioni il programma comunitario sarà più preciso su questi punti, alla luce anche delle attente riflessioni di cui è oggetto attualmente la politica sociale che la Comunità dovrebbe darsi.

Per quanto concerne i problemi di settore, la Comunità come è noto non li ignora.

E' cosi' che il Trattato ammette che i poteri pubblici concedano sovvenzioni a imprese e settori in difficoltà quando risulti ben chiaro che tali sovvenzioni sono corrisposte per un periodo di tempo limitato, ed hanno lo scopo esclusivo di mitigare le difficoltà sotto il profilo sociale e quello economico dell'adattamento delle strutture alla concorrenza.

Anzi, poichè tali sovvenzioni devono, per essere compatibili con il Trattato, avere il benestare della Commissione, questa ha avviato un dialogo con gli Stati membri in vista di definire in particolare per certi settori particolarmente sensibili, prospettive, strumenti di intervento, programmi di razionalizzazione e scadenze. Tale discorso viene generalmente ripreso anche con le categorie professionali interessate.

D'altronde, il Trattato ammette anche la possibilità di deroghe temporanee alle regole sulla libera circolazione delle

merci all'interno del mercato comune, cioè il mantenimento o la reintroduzione di misure protettive del mercato nazionale per settori in difficoltà.

Cio' detto, bisogna constatare che posti innanzi a certi problemi indubbiamente delicati e difficili, i Governi esitano a dar prova di quella fermezza e di quella coerenza con gli obiettivi economici generali che sarebbe tanto auspicabile.

Viene naturale di domandarsi quale sia l'ammontare delle sovvenzioni statali, concesse nei vari Paesi membri, a seguito di decisioni prese dai rispettivi poteri pubblici quasi sempre "a caldo" e la cui sola conseguenza è stata finora quasi sempre, malgrado le migliori intenzioni al momento della decisione, quella di mantenere in esistenza strutture economiche superate.

Ho una cifra sott'occhio per quanto concerne la Repubblica Federale. Nel 1966 le sovvenzioni dirette e indirette visibili ed invisibili a carico dei poteri pubblici, Stato Federale, regioni, comuni, hanno raggiunto qualcosa come 36 miliardi di marchi. Quale parte di questa cifra, costituita da concessioni fatte a suo tempo per motivi contingenti, è divenuta ora un diritto acquisito e permanente? Quanta parte delle risorse che grazie a tali sovvenzioni sono rimaste impiegate in attività a scarsa produttività deve essere considerata come una perdita netta di produttività per la Comunità perchè tolta a settori più produttivi, limitandone lo slancio?

Il primo programma comunitario non ha affrontato il problema dei settori e delle strutture, e ne ha rinviato l'esame ai lavori del 1967.

Nel frattempo si è andata diffondendo nei sei Paesi una consapevolezza ben più chiara che per il passato che la Comunità non puo' perdere ulteriormente terreno nei confronti del suo grande concorrente industriale, gli Stati Uniti.

Sono di dominio pubblico le idee in discussione a Bruxelles perchè vengano rese agevoli o quanto meno possibili agli imprenditori le concentrazioni non solo sul piano nazionale ma anche attraverso le frontiere intra-comunitarie.

Certo, il movimento verso le concentrazioni non deve avvenire a scapito della concorrenza, ma al contrario esso deve contribuire a rendere l'economia comunitaria più concorrenziale, consentendo il raggiungimento di dimensioni alle quali siano attuabili la razionalizzazione, la specializzazione e la riconversione. Certo, nessuno puo' auspicare l'asservimento della piccola e media industria a pochi giganteschi complessi: ma la concentrazione non esclude la sopravvivenza di strutture industriali medie e piccole, a condizione che anche queste compiano il necessario sforzo di adeguamento, ed a condizione che le provvidenze predisposte per tali attività le incoraggino al miglior possibile uso delle risorse, e non vengano invece intese come difesa di situazioni ormai tramontate.

In definitiva, la posta in gioco è una vita migliore, una promessa attendibile di vita migliore per tutti. Questa posta richiede una politica d'interventi e delle strutture che sia programmata sulla base di principi rigorosamente logici, ed attuata con fermezza e con coerenza. Occorre una politica rivolta verso il futuro e non verso il passato.

E perchè i cittadini non dovrebbero sostenere una tale politica?

In definitiva, anche per quella grande maggiorznza dei cittadini che sono i lavoratori, la vera legittima pressante rivendicazione nel mondo di oggi dovrebbe essere l'attuazione di condizioni che consentano un progresso tecnico sempre più accelerato. Ed il giorno in cui i rappresentanti dei lavoratori intraprenderanno un'azione in questo senso abbandonando l'atteggiamento consistente nel difendere a qualunque costo strutture

invecchiate, e nell'imporre lo spreco di risorse preziose, quel giorno l'Europa potrà essere sicura del proprio avvenire.

Basta guardare, per convinceri che questa e non altra è la via, oltre Manica, a un paese altamente industrializzato in cui peraltro il progresso tecnico è stato ostacolato da un'opposizione sistematica da parte dei rappresentanti sindacali, da una difesa accanita di situazioni precostituita con una conseguente sclerosi della vita economica del Paese.

Nel secolo scorso la battaglia sindacale fu e dovette essere la battaglia per il minimo vitale e la sicurezza dell'impiego.

Nella nostra società, caratterizzata da una crescente penuria di manodopera, l'obiettivo non puo' essere per tutti i cittadini - nessuno escluso - che quello di ottenere il massimo possibile prodotto dalle risorse impiegate.

13. Il secondo fattore che influenza fortemente l'evoluzione della produttività è il livello generale di educazione. Non mi soffermero' a lungo su questo punto, oggetto dovunque di ampio dibattito, ed in particolare direi da noi ove il problema si pone in forma particolarmente acuta.

Mi limitero' a ricordare che questo problema tende a porsi sotto due aspetti distinti: insufficienza quantitativa delle attrezzature e del personale insegnante: e necessità di aumentare il livello generale di conoscenza delle forze di lavoro che si presentano sul mercato, e cio' perchè i progressi della tecnica produttiva richiedono personale sempre più qualificato.

14. Il terzo fattore di cui parlavo è quello degli investimenti.

Il programma europeo ne tratta in diversi punti che cerchero' di riassumere brevemente.

Gli esperti hanno previsto un aumento degli investimenti pubblici dell'8,5 %, contro l'8,9 % nel quinquennio precedente. Con tale tasso di aumento gli investimenti pubblici rappresenteranno nel 1970 il 4,2 % del prodotto nazionale lordo contro il 3,3 % nel 1965, ed il 2,5 % nel 1960.

L'aumento della spesa pubblica per consumo dovrebbe di conseguenza essere inferiore: gli esperti hanno previsto il 4 % contro il 5,2 % nel quinquennio precedente. Con tale progressione la parte del consumo nel settore pubblico del prodotto nazionale lordo rimarrà press'a poco invariata al 13,5 %.

Gli investimenti direttamente produttivi, quelli delle imprese per intenderci, dovrebbero accrescersi egualmente in misura più rapida del reddito nazionale: il programma prevede un tasso annuo di accrescimento del 6,1 %. Questo tasso elevato esprime la necessità per le imprese di compensare con investimenti la penuria di mano d'opera onde mantenere la loro competitività internazionale.

In tali circostanze è ovvio che la progressione di altri elementi della domanda dovrà essere frenata in misura corrispondente.

E' cosi' che il programma prevede per la costruzione di alloggi un tasso di aumento del 2,1 % contro il 7 % verificatosi nel quinquennio precedente. Tale tasso consentirà tuttavia all'attività di costruzione di alloggi di mantenere ad un dipresso la stessa situazione nei confronti del prodotto lordo di cui continuerà a rappresentare il 5,1 %.

Quanto ai consumi privati, l'ipotesi è che il tasso di accrescimento sia del 4,1 % contro il 5,3 % nel quinquennio precedente: la parte dei consumi privati nel reddito nazionale rimanendo quasi invariata al 61,2 %, contro il 61,9 %.

Calcolata per abitante, la progressione dei consumi privati sarà del 3,3 % : per quanto questo ritmo possa apparire lento,

esso consentirebbe pur sempre di raddoppiare in una sola gene= razione il consumo per abitante.

15. Risulta evidente da queste cifre che il programma ha inteso attribuire una priorità assoluta agli investimenti pub= blici e privati.

Ed in effetti la realizzazione dello sviluppo al tasso ipo= tizzato è subordinata al ritmo preconizzato degli investimenti pubblici e direttamente produttivi nonchè alla loro qualità.

Diro' di più. Per quanto concerne l'insegnamento, di cui ho detto che costituiva un fattore di grande influenza per l'e= voluzione della produttività, e la ricerca, di cui diro' fra poco, le spese pubbliche relative a tali settori rientrano come noto nella rubrica dei consumi pubblici. Cio' vuol dire che se per questi due settori occorre fare uno sforzo particolare per= chè ne risulti accresciuta la produttività del lavoro, cio' si= gnifica che le percentuali di aumento delle spese per consumo pubblico ipotizzato nel programma non debbano essere destinate esclusivamente all'aumento delle retribuzioni del personale esi= stente, bensi' a far fronte per esempio all'aumento del numero totale del personale insegnante.

Riassumendo, se si vuole che le ipotesi di sviluppo iscrit= te nel programma siano realizzate, occorre frenare l'aumento del consumo privato che negli anni scorsi ha segnato un accrescimen= to sensibile; ed occorre oculatezza e rigore nella scelta delle spese pubbliche, siano esse per consumo o per investimento.

Questa seconda esigenza è direi anche morale; perchè ove essa non fosse soddisfatta il sacrificio richiesto al consumo privato si tradurrebbe in un trasferimento di ricchezza a favore di alcune categorie di cittadini i quali diventerebbero dei pri= vilegiati.

Per quanto concerne la prima delle due esigenze, è certo che se i consumi privato e pubblico dovessero progredire più rapidamente del previsto, le autorità si troverebbero di fronte ad un'alternativa penosa: o frenare immediatamente gli investimenti pubblici e privati per compensare gli effetti di tale accrescimento e ricondurre la domanda globale nei limiti previsti: ed allora salterebbero le ipotesi di sviluppo globale. Oppure lasciare che la domanda globale si gonfi oltre le possibilità fisiche reali di sviluppo, e si avrebbe allora l'inflazione, che imporrebbe misure tanto più brutali in quanto tardive, con il medesimo risultato di ridurre lo sviluppo globale del quinquennio.

Tertium non datur, poichè un'eventuale svalutazione della moneta altro non sarebbe in termini reali che una riduzione anticipata dello sviluppo globale nel periodo considerato.

16. Vorrei ora soffermarmi sull'argomento della ricerca.

Il programma comunitario si è limitato in questa prima edizione ad accennare all'importanza del problema ed a prannunciare lo studio nel corso del 1967. E di fatti un gruppo di lavoro è stato creato per occuparsi di questo problema.

Nel frattempo l'argomento si è andato sempre maggiormente imponendo all'attenzione dell'opinione pubblica: cosi' che oggi non vi è più nessuno che ignora che un'attività soddisfacente di ricerca costituisce una condizione chiave - assieme ad un livello adeguato di investimenti - perchè sia possibile un'ulteriore fase dello sviluppo economico europeo.

E' nelle università, negli istituti superiori, negli uffici studi e nei laboratori delle imprese che si deciderà, in misura sempre crescente, quale sarà il nostro tipo di vita e quale il grado del nostro benessere. La politica di ricerca è la politica del futuro per eccellenza.

Orbene nella Repubblica Federale, che pure è il Paese membro della Comunità in testa in questo settore, sono stati spesi nel '66 per attività di ricerca dai poteri pubblici sei miliardi di marchi: cifra che va raffrontata a quella già citata di 36 miliardi di marchi per sovvenzioni varie, cioè per una politica che sinteticamente puo' definirsi come la politica del passato.

L'importanza della ricerca agli effetti dello sviluppo è tanto maggiore in quanto esiste in questo campo un distacco considerevole fra la Comunità e gli Stati Uniti: distacco che non puo' non influire sempre maggiormente sulla capacità concorrenziale dei Paesi membri della Comunità nei riguardi dell'economia statunitense.

Come misurare questo distacco? Ebbene, la spesa pro capite negli Stati Uniti per la ricerca è di sette volte maggiore che nella Comunità presa nel suo insieme.

Se mi è consentito un parametro un po' inusitato, il numero di Premi Nobel per le scienze, che fino al 1935 era di 57 per i Paesi della Comunità contro 11 per gli Stati Uniti, dal 1945 ad oggi è di 49 per gli Stati Uniti contro 15 per i Paesi della Comunità.

Altro elemento di valutazione è fornito dal bilancio fra quanto l'Europa paga agli Stati Uniti e quanto ne riceve per diritti di licenza e di brevetto: il rapporto è di 1 a 2 in sfavore dell'Europa.

Non è il caso di sviscerare qui l'argomento, il quale meriterebbe un'ampia trattazione a sè, e tanto meno di anticipare le conclusioni degli studi e delle riflessioni che si stanno facendo in sede comunitaria cosi' come nel quadro di altre istituzioni internazionali. Osserverò soltanto che, dopo il grido d'allarme lanciato dai francesi a Bruxelles agli inizi del '65, la nota iniziativa del Governo italiano è venuta molto opportunamente a fornire e un incoraggiamento e un certo numero di proposte

metodologiche, di cui tutti coloro che già si occupano di questo argomento non mancheranno di trarre concreti vantaggi.

Su un punto peraltro ritengo di potere essere fin da ora esplicito. Condizione essenziale perchè l'attività di ricerche in Europa possa svilupparsi in modo soddisfacente è che le imprese europee siano efficienti e pronte ad affrontare i rischi inerenti alla ricerca. A tal fine è indispensabile che le nostre imprese diventino effettivamente libere di darsi quelle dimensioni aziendali e quelle capacità finanziarie che esse ritengono le più idonee. Cio' vuol dire che i poteri pubblici nazionali e comunitari possono incoraggiare l'evoluzione verso una soddisfacente attività di ricerca, anche soltanto con l'attuazione di una politica di struttura che sia rigorosamente obiettiva - cioè non intesa a difendere a tutti i costi il passato - una politica che punti decisamente verso la razionalizzazione, la riconversione, quando essa sia inevitabile, la concentrazione quando ritenuta opportuna per accrescere la produttività.

La dimensione ottimale delle imprese è funzione diretta dell'evoluzione della tecnica produttiva.

La politica di struttura cui accennavo deve essere tale da consentire alle imprese di disporre di una base sufficientemente larga perchè possano essere affrontati con senso di responsabilità i rischi a lungo termine della ricerca.

Rischi che inoltre possono essere affrontati con fiducia solo nella prospettiva di poter disporre di mercati di sbocco sempre più ampi.

E' noto che la Gran Bretagna, pur essendo molto avanti nella ricerca e nella tecnologia, non ha potuto valersi pienamente di questo suo relativo vantaggio nella tecnologia in termini industriali e commerciali, perchè, rimasta fuori dalla Comunità, i mercati di sbocco cui ha accesso diretto e

senza intralci non sono sufficienti.

La stessa Comunità del resto è già un mercato relativamente piccolo quando si pensi ad industrie come l'aeronautica e la spaziale.

Il ragionamento ci fa quindi tornare al punto dal quale siamo partiti.

E' la concorrenza quella che in società come le nostre deve regolare lo sviluppo. La concorrenza è generata dall'integrazione dei mercati, e la costituzione di mercati sempre più vasti è a sua volta condizione perchè i frutti della concorrenza, e cioè le nuove, più razionali, più competitive capacità di produzione possano essere pienamente utilizzate.

17. Questa rapidissima rassegna dei fattori che influenzano la produttività, e quindi l'effettiva capacità di sviluppo economico della Comunità, non sarebbe completa - o se volete sarebbe troppo incompleta - se non accennassi ora al problema delle finanze pubbliche.

18. Ho già detto che le finanze pubbliche costituiscono un fattore centrale agli effetti della realizzazione degli obiettivi di sviluppo che il programma assegna alla Comunità. Come osservavo all'inizio infatti, la programmazione in un'economia di mercato come la nostra, consiste essenzialmente nel coordinamento, per renderli coerenti e compatibili con gli obiettivi a medio termine, degli interventi dei pubblici poteri: ora le finanze pubbliche rappresentano il campo d'azione tipico dei governi. Sono le finanze pubbliche a determinare in larga misura la portata e la natura dei vari compiti specifici che i pubblici poteri si attribuiscono, nei riguardi dell'economia.

La necessità di programmare in questo campo su scala comunitaria secondo linee omogenee è tanto maggiore in quanto si riscon-

trano tuttora notevolissime disparità di metodo fra i Paesi membri.

Come per paradosso i Paesi che da tempo hanno iniziato l'elaborazione di programmi economici generali hanno trascurato finora il settore delle finanze pubbliche, laddove invece la Repubblica Federale, di cui è nota la riluttanza - fino a poco tempo fa - al concetto stesso di programma e di previsioni a medio termine, ha compiuto importanti progressi.

Questa situazione si puo' spiegare con due cause.

In primo luogo la difficoltà obiettiva di integrare i programmi economici pluriennali, programmi di politica di bilancio che tradizionalmente sono limitati alla durata annuale di validità dell'approvazione parlamentare.

In secondo luogo l'attività di programmazione, là dove nacque nell'immediato dopoguerra, come in Francia, non poteva non essere fortemente influenzata dalle circostanze del tempo, scarsità di materie prime e di valuta; essa fu impostata pertanto in un primo tempo in funzione degli scambi di merci e di servizi.

Questo secondo motivo è andato gradualmente scomparendo.

Resta la prima difficoltà, il contrasto fra la necessità in un'economia moderna di una previsione pluriennale della politica delle finanze pubbliche, e la cornice annuale in cui la prassi parlamentare racchiude l'esercizio finanziario.

Nella Repubblica Federale la legge sulla stabilizzazione della congiuntura di recente promulgazione fa obbligo al Governo di presentare al Parlamento una previsione a medio termine delle entrate e delle spese.

Ove questa regola dovesse diventare di applicazione generale nella Comunità la definizione di previsione pluriennale

della spesa pubblica comporterebbe automaticamente la fissazione di priorità. Quanto all'oggetto della spesa il momento in cui essa dovrà essere effettuata, alle zone alle quali essa è destinata, la previsione diventerebbe cosi' lo strumento per quel coordinamento delle varie azioni, dei diversi interventi dei pubblici poteri di cui ho sottolineato la necessità: coordinamento sia sul piano nazionale fra poteri centrali e poteri locali, e coordinamento sul piano comunitario fra le politiche dei sei Stati.

I bilanci annuali verrebbero, in un tal sistema, ad inserirsi in schemi pluriennali, le cui opzioni sarebbero state approvate dai Parlamenti.

I bilanci annuali avrebbero fra l'altro la funzione specifica ed importante di correttori di squilibri congiunturali, con conseguente anticipazione o rinvio di determinate spese. Ma tali decisioni congiunturali verrebbero prese da Governi e Parlamenti nella conoscenza e nel rispetto delle priorità fissate sulle previsioni pluriennali. Si eviterebbe cosi' che l'equilibrio del bilancio finisca per essere garantito da aumenti o riduzioni di spesa che si rivelano poi come i meno opportuni in una prospettiva economica a medio termine.

Un tale sistema darebbe, sia in sede di previsione pluriennale, sia in sede di eventuali revisioni di priorità, sia soprattutto ove l'addensarsi di nuovo di priorità senza rinuncia o rinvio di altre priorità già convenute determinasse la necessità di un aumento delle entrate, la possibilità a tutti i responsabili di soppesare accuratamente la portata a medio termine per il bilancio dello Stato di qualsiasi nuovo provvedimento, sovvenzione o agevolazione fiscale che sia, e cosi' pure l'incidenza di detto provvedimento, diretto o indiretto sull'economia in generale, per esempio - come dicevamo prima - sotto forma di impiego scarsamente produttivo delle risorse disponibili.

Senza dubbio un'evoluzione nella direzione cui ho accennato comporta il superamento di notevòli difficoltà tecniche, amministrative e politiche. Ma che si debba procedere su questa via non mi pare possa essere messo in dubbio.

In una società moderna, in una comunità come quella che stiamo creando, disposizioni e misure che hanno un'incidenza certa sull'avvenire dell'economia generale non possono essere più prese in quanto leggi o provvedimenti amministrativi a sè stanti, e neppure nel quadro di un periodo troppo breve perchè la loro portata sia valutabile in relazione ad obiettivi di più lungo respiro. Occorre in ogni occasione una visione più vasta che abbracci tutto il contesto politico, economico e sociale, che colga la interdipendenza, preveda le interreazioni, le convogli positivamente verso il futuro.

Sarà probabilmente necessario non solo di rivedere tradizioni e consuetudini, ma anche di utilizzare al massimo, nelle amministrazioni interessate, gli strumenti della tecnica moderna, come gli ordinatori.

\+ \+
\+

Spero, sia pure senza aver potuto nel contesto di una relazione generale, approfondirli, di essere riuscito a suggerire una serie di spunti sui quali potrebbe utilmente innestarsi il nostro dibattito.

Mi sia, nel terminare, consentita un'ultima considerazione.

Si parla molto in questi giorni di rilancio politico europeo. E dobbiamo sperare che i tempi siano divenuti maturi per un avvio concreto ad una crescente convergenza dei grandi interessi nazionali, per intenderci la salvaguardia della pace, della libertà e dell'integrità, dei Paesi europei, convergenza da

cui finisca per scaturire un giorno la fusione totale e definitiva dei loro destini e dei loro ideali.

Non sottovalutiamo peraltro l'efficacia che a tal fine ha la pura e semplice attuazione dei Trattati esistenti.

Al punto al quale siamo giunti di apertura reciproca dei sei mercati e di interdipendenza delle sei economie, mi sembra difficile, senza gravi perturbazioni, tornare indietro: è impossibile restare lungamente fermi, dunque occorre andare avanti, secondo la via saggiamente tracciata dai legislatori comunitari: non vi è altra alternativa.

La programmazione comunitaria fa parte di questo processo: essa non è solo una condizione indispensabile perchè vi sia lo sviluppo voluto, e perchè tale sviluppo sia armonioso: essa è il ponte sul quale dal Mercato comune si passa all'unione economica. Essa è infine la porta attraverso la quale si accede a quel regime di relazioni sempre più strette tra i Paesi membri, nel quale puo' nascere, svilupparsi e assurgere a nuova componente mondiale, la tanto auspicata unione politica del nostro Continente.

11

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967.

IL TRASPORTO NELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Prof. RAFFAELLO DE ZUANI
Consigliere di Amministrazione della Gottardo Ruffoni S.p.A.
e Docente di Tecnica Doganale e dei Trasporti.

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec "c.i.s.m.e.c."
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità
europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11

IL TRASPORTO NEL QUADRO DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

In occasione del seminario tenuto il 22 maggio del 1965 al Circolo della Stampa di Milano, per incarico dell'Associazione Lombarda Dirigenti Aziende Industriali, ed in varie altre circostanze, trattando del problema del "Trasporto" ho affermato che questo indispensabile fattore degli scambi, sia nazionali che internazionali, il quale è composto dalla somma di prestazioni vettoriali e di molteplici servizi e che fu in passato l'elemento determinante del meraviglioso accrescersi del nostro interscambio, può costituire un grave freno allo sviluppo in costante continuo crescendo della nostra attività industriale e mercantile che costituisce la base del progresso e del benessere economico della nostra nazione, se non vi si adeguerà mediante l'adozione di nuove tecniche vettoriali e dell'indispensabile coordinamento fra di esse, e con il perfezionamento delle prestazioni che vi sono connesse e che ne costituiscono l'elemento che le vitalizza.

D'altronde voci ben più autorevoli della mia, invero molto modesta, hanno da tempo invitato i Governi a non disconoscere ed a non trascurare questo importante ramo delle attività terziarie, e fra di esse ritengo che sia da citare fra le più illustri e più autorevoli quella del Presidente Kennedy che nel suo messaggio del 4 aprile 1962 al Congresso pose in particolare evidenza l'importanza che per ogni Stato e per ogni economia nazionale assume il sistema dei trasporti e soprattutto la espansione ed il potenziamento delle vie di comunicazione e dei servizi ausiliari.

D'altronde anche Adamo Smith, nel V° libro della sua "Ricerca sull'essenza e le cause della ricchezza delle nazioni" include i trasporti fra le "Opere" che è "dovere delle Autorità di governo di apprestare e mantenere anche quando siano di elevato vantaggio per una grande società, non attribuiscono ad alcuno un profitto tale da assicurare la copertura dei costi ad un singolo o ad un piccolo numero di operatori privati, ed il cui apprestamento e la cui manutenzione non si devono pertanto attendere da parte di alcun singolo o di un alcun ristretto numero di singoli operatori". (Ed. A. Waeting, Jena, 1923, Volume III pag. 433 e seg.)

E' oggi unanimamente riconosciuto da ogni studioso di quella parte dell'economia che si dedica all'esame

./.

della produttività e del valore sociale dei servizi, che nella determinazione del valore dell'impiego di risorse, e cioè del cosiddetto "costo sociale" e della complessiva utilità che ne deriva alla organizzazione politica produttiva di ogni Paese, il trasporto assume, nel meccanismo economico di ogni mercato e di ogni negozio, valore sempre più preponderante. -Il concetto che attribuisce al sistema dei trasporti valori conseguenziali di grande importanza, che vennero dal Prof. Dott. H. St. Seidenfus, direttore degli Istituti di Scienze Sociali e dei Trasporti e professore di economia dei trasporti all'università di Münster (Westfalia) definiti "effetti e vantaggi esterni positivi" e che assunsero posizione di preminenza di ogni economia nazionale, si afferma quindi sempre più.

Anche il Sig. Richerd Butler della London School of Economics, consigliere economico del Ministero dei Trasporti inglese, e della cui competenza ed esperienza largamente si avvalsero e si avvalgono le Ferrovie inglesi, ha affermato che, sovente, il beneficio totale derivante dal servizio di trasporto è più importante di quello di cui gode lo stesso utente e che similmente, il vero costo è spesso superiore di quello che grava chi lo fornisce. Egli afferma anche, in un suo recente articolo ed a conclusione di una Sua interessante dissertazione, che lo studio del problema dei trasporti deve, in conseguenza della sua enorme e sempre crescente importanza, diventare prossimamente materia di insegnamento nelle scuole e nelle università ad indirizzo commerciale.

Anche il Trattato di Roma attribuisce al trasporto, al quale è dedicato il punto e) dell'art. 3° e tutto il capitolo IV, un valore di primaria importanza per il conseguimento degli scopi di disciplinato ed armonioso sviluppo delle attività economiche dell'Europa dei sei, e per l'ottenimento del rispetto di una sana etica mercantile.

Il programma di sviluppo economico quinquennale non poteva, pertanto, non considerare il capitolo del "Trasporto" senza del quale l'albero della produzione risulterebbe sterile, ed io mi propongo di rappresentare a questo convegno di studio realizzato dal CISMEC talune situazioni che è bene che gli organi ai quali sarà delegato il realizzo di questa parte del piano di programmazione conoscano, e per porle nel loro giusto rilievo.

---

1) - Strada e rotaia.- E' dal 1925 circa, da quando cioè i primi automezzi adibiti al trasporto di merci per conto di terzi cominciarono a percorrere le strade della penisola, che si è incominciato a parlare di coordinamento dei due mezzi di trasporto di superficie, quello ferroviario e quello stradale, ai fini del conseguimento di un loro appropriato impiego che, in conseguenza delle rispettive caratteristiche può e deve essere complementare e non concorrenziale.

Infatti l'autotrasporto nacque per collegare centri produttivi o di consumo non serviti dalla rete ferroviaria, con

./.

le stazioni più prossime e viceversa o per eseguire tra_
sporti da porta a porta di merci aventi caratteristiche di pregio, di fragilità ecc. ed il cui trasporto a mezzo fer_
rovia comportava rischi e costi elevati.
Mano a mano però il mezzo stradale si impose su quello fer_
roviario e superò i confini dello stato in conseguenza di rapidi perfezionamenti tecnici che ne dilatarono sensibil_
mente la capacità di carico e ne diminuirono i costi di tra_
zione per tonnellata trasportata e per chilometro percorso.
Ma chi, come me, ha seguito l'accavallarsi delle prestazio_
ni dei due mezzi ed il risultato conseguito dai vari accor_
gimenti di natura tecnica posti in atto dalle ferrovie per tentare di frenare l'impetuoso prevalere dell'automezzo, è bene a conoscenza che una delle ragioni principali che han_
no determinato il passaggio di circa i tre quarti del traf_
fico merci nazionali dalla rotaia alla strada, non è di na_
tura tecnica, ma trae origine da quel complesso di servizi ausiliari all'industria vettoriale che le imprese di auto_
trasporto, nel continuo crescendo della loro organizzazio_
ne pongono a disposizione degli utenti, che hanno dimostra_
to di apprezzarli, e di cui invece l'amministrazione ferro_
viarie è fortemente deficitaria.
E' vero che, come detto al punto 1° del capitolo 11° della proposta di programma quinquennale, l'autotrasporto si è svolto e si svolge in una forma un po' disordinata, perchè, in aggiunta ad organizzazioni aziendali di primo piano dal_
la cui organizzazione commerciale la Ferrovia può trarre utili insegnamenti, vi sono i piccoli padroncini che sono encomiabili per gli sforzi che compiono ma che operano con la mancanza di qualsiasi forma di regolamento e di discipli_
na, ma se di ciò si avvalesse il governo per imporre all'au_
totrasporto, senza alcuna distinzione, condizioni di eser_
cizio tali da appesantirne la gestione e renderlo antieco_
nomico, ne deriverebbe un danno non indifferente e forte_
mente pregiudizievole per lo sviluppo economico della na_
zione.
Solamente attraverso un armonico e coordinato impiego delle rispettive caratteristiche e capacità di esercizio, di cui non è però facile il realizzo, può essere possibile inseri_
re il vettore stradale in un disciplinato sistema di traspor_
to strada-rotaia che convenientemente impieghi le rispetti_
ve diverse peculiarità e capacità di esercizio, anche in previsione di un intelligente utilizzo, in campo nazionale ed internazionale, dei grandi cassoni mobili da 20 e più tonnellate.
Non si può in effetti non dare la dovuta importanza a que_
sta innovazione che costituisce una utilissima salvaguardia delle merci trasportate e che consente di agevolmente col_
legare i vettori marittimi a quelli stradali e ferroviari, dissociando il mezzo di contenimento per il trasporto del_
le cose da quello vettore, e che può, come detto, essere marittimo e ferroviario e stradale, ed eventualmente flu_
viale od aereo, senza che vari il contenitore e mediante il quale è possibile realizzare il tanto utile servizio da porta a porta per le partite complete e da magazzino del_
lo spedizioniere di partenza a magazzino dello spedizionie_
re nella località di destinazione per le piccole partite

./.

a colletame.
Per l'adozione anche in Italia dell'uso dei grandi "containers" che l'America, dapprima, e qualche altro Paese di oltre oceano ed Europeo, recentemente, hanno esperimentato con risultati abbastanza, ma non ancora totalmente, soddisfacenti, molti studi sono da qualche tempo in atto anche da noi.
Vorrei anzi dire che, a mio parere, ve ne sono troppi e purtroppo slegati fra di essi ed ognuno teso a soluzioni particolari e contingenti, mentre è ben chiaro che il "container" assolverà il suo compito, che è, come detto, di sicurezza per la merce, di contenimento dei costi, e di scorrevolezza di trasporto, solamente se risponderà al suo più utile requisito che consiste nella possibilità di impiego con qualsiasi vettore, e se centri di raccolta e di smistamento saranno opportunamente disposti, muniti dei mezzi occorrenti per un agevole trasferimento da vettore a vettore, in tutti i maggiori porti e nei "terminals" ferroviari e stradali di maggior importanza.
A tal fine i nostri studi devono indirizzarsi verso tipi e dimensioni standard, che siano accettabili anche dagli altri paesi europei e che consentano di risolvere il problema di attraversamento delle frontiere in base alle norme della convenzione TIR.

---

2) - Delle attrezzature portuali.- Il punto 9 del capitolo 11° della proposta di programma quinquennale riconosce che è indispensabile e urgente fronteggiare in maniera decisiva le deficienze strutturali e funzionali, e cioè l'insufficienza dei bacini e delle banchine e dei collegamenti sia stradali che ferroviari con l'entroterra, nonchè la carenza delle attrezzature meccaniche e, soprattutto, il riordinamento dei servizi e del lavoro portuale.
Nei diversi tempi di realizzo di questo programma dovrà a mio parere essere data precedenza ai collegamenti con l'entroterra ed al riordinamento delle prestazioni portuali affinchè il passaggio delle merci dal bordo alle località di utilizzo avvenga il più rapidamente possibile per accelerare il ritmo di utilizzo dei mezzi vettori marittimi e dei bacini e banchine esistenti ai fini di un minor costo del trasporto e dei servizi ausiliari e di quelli che vi si collegano e li completano.
E non si trascuri di considerare che il porto è una frontiera per il cui attraversamento devono essere ricercati tutti i mezzi atti a renderla, alla pari di quelle terrestri, di scorrimento, al fine di evitare soste ed intasamenti che oltre ad essere inutili sono fortemente costosi per i vettori, per i prestatori di servizi e conseguentemente per le merci che sono le vittime di tutti i nostri errori di organizzazione.
I centri di raccolta, i punti franchi od i depositi industriali di tipo francese, posti all'interno dello stato siano pertanto favoriti, pur con il rispetto dovuto alla salvaguardia di giusti e preminenti interessi nazionali, affinchè le

./.

merci di provenienza marittima, che costituiscono le gran di correnti economiche, possano trasferirvisi il più velo cemente possibile e con il minimo indispensabile di mani_ polazioni intermedie che sono sempre fonte di ritardo e di rincaro dei costi.
Dove però l'immediato entroterra portuale consente l'instal_ lazione di stabilimenti di trasformazione dei materiali che si importano, provvisti di proprie banchine di attracco co_ sì come già avviene per qualche nostra importante industria e nel nord Europa, ai margini della Schelda che unisce il mar del Nord ad Anversa dove la velocità delle operazioni di sbarco, di imbarco e di approvvigionamento delle navi è tale da indurre le autorità portuali a proporre agli utiliz_ zatori una diminuzione delle spese di imbarco e sbarco, se ne favorisca l'attuazione affinchè le materie prime od i semilavorati provenienti da oltremare possano esservi tra_ sferiti direttamente e con modesta spesa dalla nave alle sale di trasformazione e susseguentemente i prodotti fini_ ti possano essere facilmente riesportati o immessi sul mer_ cato di consumo nazionale.
Si consideri che, in base ad elementi che ho ricavati dagli atti del convegno di studi sugli aspetti giuridici ed eco_ nomici della produttività dei porti, organizzato dal Cen_ tro italiano di studi amministrativi e dell'Unione italiana delle Camere di Commercio I.A., e tenutosi a bordo della M/n "Franca C." dal 26 al 30 giugno 1962 (relazione Brunialti) più del 90% delle materie prime importate dall'Italia (nel 1961 circa 70milioni di tonnellate su 77) ed il 60% circa delle merci esportate (nel 1961 - 13 su 23milioni di tonnel_ late) passano attraverso i nostri porti.- Persino un terzo circa degli scambi comunitari avviene via mare.
E' evidente che l'attuazione di questo programma, la cui vastità ed importanza non può sfuggire nemmeno ai più sprovveduti di nozioni mercantili, comporterà l'adozione di non facili regolamentazioni a disciplina del lavoro portua_ le, (la modifica del Codice e del regolamento della naviga_ zione è già prevista dal "Piano") della Legge doganale e di ogni altra connessa attività terziaria, ma il vantaggio che deriverà al benessere nazionale da un minor costo della operatività industriale e quindi da una maggior possibilità competitiva in campo internazionale è di tale importanza da giustificare profonde modifiche alle attuali discipline.
In conseguenza della sua posizione geografica l'Italia rap_ presenta la via naturale di collegamento fra l'Africa, im_ mensa fonte di produzione di beni naturali e che diviene, mano a mano, sempre più utilizzatrice di beni strumentali, anche in conseguenza degli accordi della CEE con i Paesi Ptom e Sama, ed i grandi mercati di produzione e di consumo del Centro Nord Europa.
Una così favorevole condizione che ci consente di divenire utile strumento degli scambi fra il Sud ed il Nord e vice versa non solo giustifica, ma rende indispensabile la rea_ lizzazione di quei porti franchi che il R.D.L. 22 dicembre 1927 n° 2395, convertito in Legge 2dicembre 1928 n° 3115 costituì; ma che non vennero mai realizzati, nemmeno per Trieste, malgrado l'impegno che all'Italia deriva all'art. 5 del memorandum di intesa parafato a Londra il 5 ottobre

./.

1954 con il quale fu sancito che, in armonia alle condizioni del Trattato di pace a Trieste sarebbe stato mantenuto l'istituto del porto franco.
Evidentemente i porti franchi non sono ben visi alla nostra Amministrazione doganale per il pericolo che essi costituiscono all'interesse fiscale, ma simile politica eccessivamente protettiva di interessi limitati, non considera l'importanza che le frontiere poste sul mare assumono ai fini dell'incremento industriale e mercantile nonchè dell'industria dei trasporti marittimi di cui ci da conferma lo studio storico dei fenomeni che si manifestano ogniqualvolta il commercio fu sottratto a dannosi protezionismi e fu libero di svilupparsi ricercando le forme e le vie più favorevoli.
Non si dimentichi che allorquando Colbert volle porre la Francia in condizioni di rivaleggiare con Livorno nella posizione di primato del Mediterraneo Occidentale, diede vita al porto franco di Marsiglia, (Flore - L'industria dei trasporti marittimi in Italia - pag. 12 e 13) e che allorquando l'Austria, dopo il Trattato di Pace di Passarowitz nel 1718, volle commerciare con la Turchia e portare le proprie bandiere nei più lontani mari del Levante, creò i porti franchi di Trieste e di Fiume. (Flore Op.Cit. pag. 17).
Anche Venezia favorì i commerci di transito importando dalla Dalmazia, dalle Isole greche del Levante, dall'India, dalla Persia e dalla Mesopotamia, prodotti locali che esportava, spesso dopo averli lavorati, verso il centro e nord Europa, fino all'Inghilterra. (Flore Op.Cit. pag. 32-33).
Sempre dagli studi compiuti dal Flore si rileva che anche per Genova la creazione del porto franco, alla quale ebbe mano anche il Banco di S.Giorgio, ebbe importanti e vantaggiose conseguenze, anche se inferiori a quelle ottenute nei porti franchi di Livorno e di Marsiglia. Non si vede quindi per quale ragione nella proposta del piano quinquennale non si consideri il realizzo, anche in Italia, di porti franchi e le proposte per una nuova legge doganale pongano pericolose limitazioni all'attuazione di depositi e punti franchi.
Nel formulare la parte del programma quinquennale che si riferisce alle attrezzature portuali, che costituiscono il vero mezzo di attrazione dei traffici marittimi ai nostri porti si deve considerare che entro un periodo di tempo più o meno lungo il disciplinamento del trasporto in campo comunitario si estenderà anche ai traffici marittimi e quindi alle attività portuali.
In merito considero opportuno riportare una affermazione fatta dal Prof. Bruno Minoletti, che è ben noto nell'ambiente genovese e bene a conoscenza dei programmi comunitari, in occasione del già citato convegno navigante del giugno 1962:
"il porto è uno stabilimento esclusivamente economico, una immensa officina produttrice di servizi, che non è concepi
"bile possa essere sottratto definitivamente alla competen
"za della CEE, anche se il Trattato di Roma non lo menzio
"na in modo esplicito, estendendosi la validità del Tratta
"to e dei suoi principi a tutto il territorio nazionale,
"nessuna zona di esso esclusa."
D'altronde anche il Kapteijn della Commissione della CEE

./.

precisò nella sua relazione all'Assemblea parlamentare europea del 11 dicembre 1961 che una politica portuale comune è indispensabile alla CEE perchè il legame fra commercio estero, navigazione marittima e porti di mare è indissolubile oltre che di grandissimo valore se si considerano i dati statistici precedentemente riferiti.
Pure l'Ambasciatore Schauss, trattando, al Convegno di Venezia del 1° ottobre 1962, dei "problemi della navigazione marittima della Comunità Economica Europea" ha affermato che anche i trasporti via mare devono intendersi inclusi nel disciplinamento comunitario e che l'attività portuale deve, di conseguenza, inserirsi nella politica dei trasporti per "porre fine alla deprecata lotta di tariffe, causa di deviazione di traffici, e consentire ai singoli porti, nel rispetto delle regole della concorrenza, di esercitare nel proprio retroterra la funzione che ad essi compete per la loro posizione geografica e le loro naturali capacità competitive".
Concludo queste brevi considerazioni con il porre in evidenza che, anche nel vasto ed impegnativo campo del trasporto, la programmazione della politica economica nazionale deve mirare alla più rapida eliminazione di tutte le cause che favoriscono l'accrescere di concorrenze falsate a nostro danno, che derivano da quel complesso di difetti e di lacune che il capitolo 11° del programma onestamente riconosce ed al cui superamento tendono i lineamenti e i suggerimenti che ho ora brevemente esposti.-

12

Bozza

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano - 19 - 20 - 21 gennaio 1967

LA POLITICA DEI TRASPORTI IN UNA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E COMUNITARIA

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Dott.RENO FERRARA
Vice Presidente della Cassa di Risparmio
delle Provincie Lombarde

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - Roma

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
Via Meravigli, 11 - Milano

LA POLITICA DEI TRASPORTI IN UNA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E COMUNITARIA

Premessa

Lo scopo che ci proponiamo in questa relazione è quello di fornire un panorama sufficientemente espressivo della situazione dei trasporti che si inquadri con una serie di giudizi e di valutazioni nella vasta cornice del progetto di programma globale di politica economica a medio termine della CEE e più particolarmente nelle previsioni generali di sviluppo dell'economia italiana per il quinquennio 1966-1970.

Altri relatori si sono soffermati ad esaminare le linee generali di questi due importanti aspetti del problema sottolineando alcuni orientamenti di politica economica enunciati nei due programmi, formando un quadro espressivo per i vari settori dell'attività produttiva nel cui ambito le attività settoriali trovano il loro collocamento in una prospettiva generale di sviluppo; ciò per effetto dell'azione degli Stati membri e delle Istituzioni della Comunità, considerata sotto il duplice aspetto dell'offerta e della domanda di beni e di servizi.

Anche gli aspetti generali della politica d'incremento dell'offerta e di evoluzione della domanda hanno trovato adeguata illustrazione nelle politiche dell'occupazione e della formazione professionale, nelle politiche degli investimenti pubblici e privati, nelle iniziative proposte per la ricerca scientifica e tecnologica, per l'armonizzazione delle disposizioni giuridiche e

./.

fiscali, per la costituzione di imprese di adeguate dimensioni e per la realizzazione di strutture economiche equilibrate sul piano settoriale e regionale; per l'armonizzazione delle politiche finanziarie, monetarie, creditizie e dei redditi.

Nonostante che l'Italia sia inserita in un sistema unitario supernazionale, tendente ad accrescere i vincoli di reciproca integrazione dei Paesi partecipanti, essa presenta ancora una struttura particolare nell'ambito dei trasporti, che rende assai difficile l'applicazione di un indirizzo comune di politica economica in tale settore; ciò per la circostanza che l'accettazione e l'applicazione di indirizzi unitari in questo ambito particolare presuppongono un elevato grado di omogeneità per quanto concerne le strutture e le condizioni di ambiente. Tuttavia il carattere strutturale che ogni sistema di trasporti presenta nei confronti del processo di sviluppo economico generale di un Paese o di una regione pone in chiara evidenza la necessità di un suo adeguato inserimento e coordinamento nella programmazione generale. Occorre verificare come ciò sia possibile nel quadro di una moderna organizzazione del territorio, capace non soltanto di assicurare un adeguato sviluppo economico generale dell'area comunitaria e nazionale, ma anche e soprattutto di quelle regioni in sottosviluppo che sembrano tuttavia condannate ad accentuare il loro distacco da quelle più evolute.

Non si tratta in sostanza di assicurare coi programmi pluriennali, nazionali e supernazionali uno sviluppo quantitativo generale dell'offerta del trasporto, ma di correggere anche determinati squilibri zonali, mediante una adeguata distribuzione degli investimenti fra i vari rami dei trasporti ed una loro localizzazione territoriale efficiente.

./.

Le condizioni limitative dei programmi

Ma dal momento che le previsioni generali di sviluppo contenute nel programma comunitario trovano il loro fondamento in alcune ipotesi semplificatrici, che non consentono di percepire gli aspetti quantitativi generali e settoriali di tale sviluppo, larghi margini di indeterminatezza e quindi anche di libere scelte permangono nella politica generale dei trasporti dei singoli Paesi comunitari e perciò anche dell'Italia.

Né potrebbe essere diversamente, dal momento che tale condizione è imposta non soltanto dagli indirizzi politici prevalenti nell'ambito della CEE, ma anche da ragioni tecniche connesse alla ricerca operativa, quali la mancanza di serie storiche di dati sufficientemente omogenei sugli aspetti quantitativi del processo di sviluppo economico del passato e il conseguente scarso valore interpretativo dei modelli di tipo dinamico di cui può disporre la modellistica moderna, necessariamente fondata su una serie grandissima di ipotesi semplificative e sull' "isolamento" di alcuni importanti fattori di sviluppo, circostanze quest'ultime che ben difficilmente consentono di garantire una sufficiente aderenza dei modelli econometrici ad una realtà complessa, peraltro in continuo movimento. Il che ci avverte, a maggior ragione, che, mentre non è ormai possibile negare alcuna validità operativa al programma dei trasporti, non è d'altra parte possibile che ad esso si possa attribuire un potere taumaturgico contro tutti i mali che affliggono le economie moderne e in particolare le grandi vie di comunicazione che convergono nei nostri porti, nei transiti internazionali e le reti di trasporto nei grandi centri urbani.

Queste condizioni, con lo sviluppo localizzativo industria

./.

le, residenziale e delle infrastrutture, che conserva in alcuni Paesi e in alcune regioni un carattere spontaneo, ma disordinato, mentre rendono sempre più arduo il compito della organizzazione economica del territorio impongono tuttavia come problema indilazionabile una più intima compenetrazione dei programmi dei trasporti nei programmi economici globali dei singoli Stati.

Il che è possibile attraverso l'esame di alcune principali connessioni esistenti fra il programma dei trasporti e la Programmazione generale.

Il programma dei trasporti e la programmazione generale

Va sottolineato che la generalità delle ferrovie europee sottostanno oggi ad alcuni vincoli e ad alcune direttive di politica governativa che fanno di esse uno strumento per il raggiungimento di finalità extra-aziendali; ciò col mantenimento in esercizio di linee deficitarie in regioni economicamente deboli e con la concessione di alcuni servizi con particolari agevolazioni tariffarie per il traffico merci e passeggeri, che in non rari casi possono acquistare un carattere protezionistico contro il trasporto stradale.

Si sostiene da più parti che la Germania e la Francia sono i Paesi comunitari maggiormente impegnati in questa politica, seguono poi l'Italia e il Belgio e, infine, l'Olanda e la Svizzera, le cui politiche ferroviarie sono fondate su un'ampia libertà d'azione.

In questo quadro un significato particolare acquista la posizione delle ferrovie della Gran Bretagna, che sono costrette a mantenere in esercizio parecchie linee deficitarie senza alcuna protezione dalla concorrenza dei trasporti stradali. Il che

./.

spiega il continuo, rilevante spostamento di traffico avvenuto in questo Paese nell'ultimo quindicennio dalla ferrovia alla strada. Ma detto fenomeno si sta verificando ormai con diversa ampiezza e intensità anche in altri Paesi come la Francia, la Germania e l'Italia.

Un'idea dell'andamento di questo fenomeno in Italia si può avere dall'esame della seguente tabella:

TRAFFICO SU STRADA FERRATA E ORDINARIA DAL 1955 AL 1964 IN ITALIA - PRODOTTI DEL TRAFFICO - COSTI

Anni	Miliardi di tonn.-km di merci		Prodotto del traffico merci miliardi di lire		Costo medio in lire per tonn.-km		Costo min. per strada t.-km lire	Miliardi di viaggiatori-km		Prodotto del traffico viagg. miliardi di lire		Costo medio per viagg.-km		Costo min. per strada v.-km lire
	ferr.	strade	ferr.	strade	ferr.	strade		ferr.	strade	ferr.	strade	ferr.	strade	
1955	14.685	31,716	124,160	815,105	8,5	25,70	11,5	26,071	63,560	103,996	630,0	4,0	10	6,10
1960	15,860	37,234	142,095	988,535	9,0	26,55	11,0	30,723	82,357	151,927	1.031,9	4,9	12,53	5,95
1961	15,518	40,876	152,208	1.079,7	9,8	26,41	9,0	31,449	89,280	168,477	1.144,3	3,35	12,82	6,05
1962	13.836	43.506	162.072	1.327,3	10,6	30,51	10,0	31,465	98,518	192,067	1.330,2	6.10	13,50	6,05
1963	16,201	45,590	183,633	1.522,9	11,3	33,40	11,5	32,026	119,212	212,530	1.736,6	6,60	14,57	6,28
1964	14,728	44,732	169,380	1.567,7	12,8	35,05	11,0	30,617	129,732	209,276	2.029,9	6,80	15,64	6,74

Fonti: Annuari statistici Istat. - Autotrasporti italiani dell'ing. F. Armani.

I dati della tabella sono insufficienti ad illustrare compiutamente l'andamento del traffico su ferrovia e su strada, ma consentono tuttavia di rilevare l'importanza relativa crescente di quest'ultima categoria di traffico. Data la dimensione del fenomeno non si può dire che il suo andamento sia stato condizionato soltanto dalle direttive generali di politica ferroviaria e di politica stradale di questi ultimi anni, dal momento che i servizi offerti dai mezzi su rotaia e su gomma presentano caratteristiche tecnico-economiche così diverse da indurre l'utente a preferire questi ultimi servizi ancorché presentino costi assai più elevati di quelli ferroviari. Il che trova una spiegazione plausibile in un raffronto globale tra costi e benefici, tra i due tipi di trasporto, che comprendono l'analisi di numerosi

./.

fattori, quali il tempo di trasferimento, il costo degli imballi, di assicurazione del rischio per le merci, a causa di urti di mezzi in manovra, dell'azione di agenti atmosferici e così via. Queste ed altre circostanze spiegano un po' dappertutto il declino delle ferrovie locali, il crescente disavanzo delle gestioni ferroviarie e dei trasporti urbani, tanto che le perdite per viagg-km risultano oggi per il complesso delle nostre ferrovie intorno a lire 3,50, di lire 0,90 per i servizi extra-urbani e di lire 7,50 per quelli urbani.

Ma la questione dei deficit è troppo importante nei suoi riflessi di carattere economico-sociale perché possa essere trattata di sfuggita.

Incominceremo pertanto dall'esame dei fattori che condizionano il deficit d'esercizio della nostra Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato.

I fattori che condizionano il deficit di esercizio delle ferrovie italiane

Le linee principali della rete presentano un attivo economico da cui risulta infatti la perdurante validità del mezzo ferroviario. Su un piano di politica generale deve venir discusso il problema dei mezzi più convenienti e della possibilità che essi vengano adoperati per i collegamenti effettuati dalle linee non principali la cui perdita di esercizio giunge sino al 67% della spesa totale. A noi tuttavia pare che non si ponga il problema in termini realistici quando si scrive che il deficit è necessario per ragioni sociali. Sono soltanto ragioni sociali quelle che consigliano l'esercizio di questo gruppo di linee? Questo è un punto assai delicato, perché quando si

./.

invocano le ragioni sociali il lettore è portato a pensare, e giustamente, a un sistema, ad uno strumento di redistribuzione del reddito. Cioè si può essere indotti a pensare che siano soltanto considerazioni di ordine politico che consigliano di tenere in esercizio determinate linee, e questo perché certi strati della popolazione possano viaggiare, o ricevere e spedire determinate quantità di merci. Orbene, noi siamo convinti che anche per le linee in deficit sussistano considerazioni che hanno attinenza con le possibilità di sviluppo economico di determinati centri urbani e di determinate regioni. In altri termini, se in un domani le Ferrovie dello Stato rinunciassero all'esercizio di quel certo gruppo di linee in disavanzo, si determinerebbero situazioni economiche tali da ridurre sensibilmente il reddito dei territori serviti. C'è, quindi, nel servizio che le ferrovie rendono, sempre una componente economica generale di cui si deve tener conto, soprattutto in questi tempi quando la politica economica si propone obiettivi di sviluppo, dato che, parallelamente allo sviluppo, è compito del Governo anche quello di contrastare fenomeni di stagnazione o di regressione.

Alcune proposte per la riduzione del deficit di esercizio delle ferrovie italiane

Riusciranno le ferrovie, pur con tutti gli ammodernamenti e potenziamenti possibili spinti al limite, ad eliminare i disavanzi? La risposta è una sola e va detta senza pessimismo, ma con rispondenza alla realtà. Non vi riusciranno mai. Ed allora? E' possibile eliminare il disavanzo, tagliando i cosiddetti rami secchi, ossia le linee ferroviarie con coefficienti di

./.

esercizio superiori a tre? O, peggio, sopprimendo ben 10 mila chilometri di linee ferroviarie, ossia eliminando i 2/3 della intera rete? Occorre tener presente, anzitutto, che anche i piccoli tronchi, quelli apparentemente inutili o dannosi, servono da "bacino di traffico", ossia servono a convogliare sulle grandi linee ferroviarie i carri carichi per l'inoltro alle varie destinazioni e da "bacino di smaltimento" per i carri provenienti da grandi distanze e che devono essere scaricati nei piccoli centri. Tuttavia, il giorno in cui, per caricare un carro ferroviario, l'utente fosse costretto a servirsi di un autoveicolo ed a percorrere 20 o 30 km. per raggiungere la ferrovia, e servirsi a destinazione di altro automezzo, tanto varrebbe adoperare l'autoveicolo per tutta la distanza da percorrere con evidente vantaggio di tempo e di spesa, e le ferrovie perderebbero così uno ad uno gli ultimi clienti. D'altra parte, in una valutazione di carattere generale, non andrebbe trascurato nemmeno il problema delle linee in concessione, le quali, anche se in buona parte gestite da privati, non riescono ad equilibrare entrate e spese nei loro bilanci. E inoltre negli ultimi esercizi sono state stanziate decine di miliardi per un programma di interventi a favore delle aziende suscettibili di potenziamento tecnico ed economico.

Alcuni provvedimenti in atto per migliorare le condizioni di esercizio delle ferrovie italiane

Ma c'è un'ultima considerazione da esaminare, cioè quella sullo sforzo di adeguamento tecnico dei mezzi compiuto dalle Ferrovie dello Stato negli ultimi anni. Questo sforzo riguarda l'istituzione di treni merci "rapidi speciali" per l'inoltro

./.

delle merci ordinarie dai grandi centri di produzione ai più importanti centri di consumo, con una velocità commerciale in alcuni casi intorno ai 60 km. orari. Inoltre risultano anche importanti le nuove connessioni rapide internazionali, per viaggiatori, nonché l'espansione del numero dei carri refrigeranti. Prescindendo dai problemi particolari motivati dalle linee a scarso traffico, questa ci sembra sia la posizione opportuna su cui le nostre Ferrovie dello Stato debbono insistere, tenuto anche conto della probabile intensificazione dei traffici che dovrà essere la conseguenza della progressiva attuazione del Mercato Comune. Sulle grandi distanze, come si afferma nelle relazioni delle Ferrovie, il mezzo ferroviario ha una perdurante validità. E' fuori dubbio che questa validità è sicura per quel che riguarda i traffici internazionali, tenuto anche conto dell'agevolezza e della speditezza che si è andata realizzando nei rapporti tra le grandi reti nazionali. In una prospettiva di lungo periodo, dipenderà proprio dal sempre più sicuro adattamento delle grandi linee alle esigenze dei traffici viaggiatori e merci anche il ravvivamento naturale delle linee a minor reddito.

La necessità di un chiaro indirizzo di politica di trasporti in Italia

Resta tuttavia un interrogativo, soprattutto quando si tenga conto della situazione della rete stradale nazionale e dei fenomeni di ingorgo che vi si vanno producendo. Per molti motivi è da ritenere che non sia sperimentabile una politica dei trasporti che tenda a favorire il traffico ferroviario, discriminando in vari modi sugli altri mezzi di trasporto. In un cer

./.

to senso, la situazione italiana non è ancora matura per soluzioni di questo tipo, mentre lo è già, o tale è stata ritenuta, quella di altri Paesi, come la Germania. Tuttavia, se una politica di favore per la concentrazione del massimo traffico, soprattutto di merci, sul mezzo ferroviario non è possibile, bisognerebbe cercare che in un modo o nell'altro, e con i soliti provvedimenti staccati, non si arrivasse ad una sterilizzazione di un patrimonio esistente e producente come quello delle Ferrovie dello Stato. Si aggraverebbero altri problemi, e in primo luogo quello della migliore utilizzazione della capacità delle grandi linee di traffico, almeno in certe regioni.

In altri termini, sembra giustificata l'impressione che anche la nostra politica dei trasporti non discenda da un'impostazione coerente di principi e di indirizzi, derivanti da una razionale valutazione della situazione reale del Paese, ma sia il risultato di una massa confusa di misure e di contromisure, destinate alla soluzione di problemi parziali (1).

Il piano decennale di riclassamento delle ferrovie italiane

Occorre ricordare che con la legge n° 211 del 22 aprile 1962 (2) le Ferrovie dello Stato vennero autorizzate a predisporre un piano decennale per il "riclassamento, l'ammodernamento e il potenziamento delle reti ferroviarie" (3). Tale programma doveva essere realizzato in due piani quinquennali (4), nei due periodi 1962-1966 e 1967-1971, con una spesa prevista complessiva di 1.500 miliardi, di cui 800 riferiti al primo quinquennio e distribuiti in: 320 miliardi per il rinnovamento e il potenziamento del materiale rotabile, 100 miliardi per il rinnovamento dell'armamento, 335 miliardi per il rin

./.

novamento, riclassamento e ammodernamento degli impianti fissi, 40 miliardi per la costruzione di alloggi per il personale ferroviario e infine 5 miliardi per le partecipazioni azionarie delle FF.SS. (5).

La legge disponeva che gli interessi sui mutui relativi a detti investimenti di 800 miliardi venissero posti a carico del bilancio delle Ferrovie e che le quote di ammortamento dei mutui in conto capitale venissero rimborsate alle FF.SS. dal Ministero del Tesoro. Non poche difficoltà sono sorte in sede di realizzazione della prima parte del programma per quanto concerne i criteri di distribuzione della spesa fra impianti fissi, materiale rotabile e le altre categorie minori.

Un'altra condizione da rispettare era quella dell'entità degli investimenti da destinarsi al Mezzogiorno, nella misura relativa del 40%. Vi era pure il problema delle linee con un coefficiente di esercizio superiore a 3 che, a causa dello scarso traffico, fruiscono del contributo del Tesoro, sulle quali era opportuno non effettuare nuovi investimenti. Infine vi era il problema della distribuzione della spesa complessiva fra opere di riclassamento (cioè quelle destinate a completare gli arretrati di manutenzione e di rinnovamento accumulatisi nel passato), opere di adeguamento relative all'esercizio corrente, ed opere di potenziamento destinate a soddisfare gli incrementi futuri della domanda di traffico ferroviario.

<u>La ripartizione della spesa fra le opere di riclassamento, di adeguamento e di potenziamento in previsione degli incrementi futuri della domanda di traffico ferroviario in Italia</u>

In sede di valutazione dei programmi di intervento le

./.

FF.SS. decisero di ripartire la spesa fra queste tre categorie di investimenti rispettivamente nella misura del 44, del 41 e del 15%. Va considerato che le opere di riclassamento e di adeguamento, per le quali è prevista una spesa pari all'85% degli 800 miliardi preventivati, rivestono un carattere di urgenza e di priorità anche in rapporto alla sicurezza dell'esercizio. Infatti la rete ferroviaria cui sono destinati gran parte degli 800 miliardi preventivati rappresenta una quota rilevante della complessiva rete delle FF.SS., che comprende tutte le linee a lunga percorrenza. Trattasi in particolare di linee che hanno un andamento parallelo a quello delle autostrade, per cui può sorgere qualche dubbio in ordine al grado di produttività generale di detti investimenti, ciò soprattutto in una visione di carattere economico generale (6). Si può tuttavia rilevare che se c'è qualcosa da correggere ciò è imputabile anche alla politica di intense costruzioni autostradali di questi ultimi anni, che ha posto le FF.SS. in una posizione concorrenziale di maggiore debolezza rispetto ai trasporti autostradali (7).

La determinazione dell'investimento ottimo nell'ambito dei trasporti in Italia

La valutazione di ogni progetto di investimenti in autostrade è complicata dal fatto che non esiste alcuna garanzia che i vantaggi stimati per un veicolo riflettano i vantaggi sociali reali. Anche se la costruzione di nuove autostrade causasse nelle tariffe di trasporto con autocarri una riduzione sufficientemente ampia, tale da provocare un generale abbassamento del livello generale dei prezzi, i vantaggi per l'autotrasportatore probabilmente non rifletterebbero però i vantag-

./.

gi reali sociali. Se l'offerta dei fattori è sufficientemente elastica, i vantaggi stimati per l'autotrasporto tenderanno a ridurre i vantaggi reali sociali.

Tuttavia, sino a quando i vantaggi stimati non saranno troppo elevati in confronto ai vantaggi reali, il sistema autostradale potrà essere giudicato un investimento desiderabile qualora i benefici obiettivamente stimati superino i costi. Sebbene sia necessario migliorare le autostrade extra-urbane nel nostro Paese e costruire autostrade in alcune aree e lungo alcuni percorsi, i livelli generali del traffico, economicamente giustificati nelle aree extra-urbane, sono troppo bassi per legittimare un'intera rete di autostrade con investimenti ingenti come quelli richiesti da alcuni settori economici. I progetti per nuove autostrade non offrono elementi sufficienti atti ad assicurare la massima efficienza ed economicità del nostro intero sistema di trasporti (8). Infatti vi è la tendenza a sottoporre piani per autostrade con limiti più alti di quanto il traffico effettivo potrebbe richiedere; in molti casi una autostrada a doppia corsia potrebbe sostituire un'autostrada a quattro corsie, senza ridurre il risparmio nei costi di esercizio degli autoveicoli. Uno studio più approfondito di quelli fatti finora potrebbe mostrare come una valutazione critica di ogni nuovo progetto d'autostrada fornisca dei costi dell'intero sistema di trasporti superiori ai benefici sociali conseguibili.

La critica potrebbe anche essere diretta all'assenza di una politica di tassazione adeguata per quel che riguarda il sistema stradale urbano ed extra-urbano. Poiché si sono fatti pochissimi studi sull'elasticità dei prezzi del trasporto su queste strade e anche pochi esperimenti sull'effetto dei prezzi

./.

dei servizi di pubblico trasporto urbano, qualsiasi dichiarazione specifica al riguardo rimane pura congettura. Se la domanda di viaggi in automobile nelle ore di punta fosse molto elastica, lo spostamento dei guidatori di automobili verso altre possibilità sarebbe sufficiente a ridurre la congestione.

Inoltre, esistono troppo pochi dati relativi ai servizi di trasporto pubblico e autostradale urbani per rendere possibile persino la formulazione di rilevanti investimenti in trasporti alternativi cittadini e tanto meno per determinare gli investimenti ottimi (9). Se si vuole effettuare una razionale distribuzione del traffico urbano, è necessario soprattutto avere maggiori informazioni sui costi e sui relativi benefici dei differenti sistemi di trasporto. Mentre è stato possibile dimostrare negli U.S.A. che la costruzione del sistema stradale interurbano era preferibile a quello di un sistema di più piccole autostrade urbane, non è stato possibile provare che esso possa costituire l'investimento migliore, non essendovi dati sufficienti per considerare altri tipi di investimenti in servizi alternativi di trasporto pubblico (10).

I contrasti di indirizzo di politica economica generale con quelli dell'Azienda Ferroviaria di Stato e l'invocata maggiore autonomia aziendale

Va pure osservato che in Italia gli indirizzi dati agli investimenti dalla citata legge n° 211 non corrispondono esattamente alle esigenze economiche aziendali delle nostre ferrovie. Infatti, tenuto conto dello scarso traffico affluente su circa 5.000 km. della rete (11), sarebbe stato preferibile valutare con una maggiore ponderazione i provvedimenti a suo tem

./.

po adottati nell'ambito degli investimenti autostradali che hanno inciso negativamente sull'esercizio ferroviario.

Il passaggio dell'Azienda Ferroviaria di Stato da un regime di quasi monopolio a quello di concorrenza

Ma a rendere particolarmente difficile l'esercizio ferroviario concorrono altri fattori concernenti l'insufficiente autonomia dell'Azienda, il suo rapido passaggio - negli anni precedenti la crisi economica mondiale - da una situazione di quasi monopolio a un regime di concorrenza, il ritardo con cui sono stati effettuati in questi anni del dopoguerra i rinnovamenti e gli ammodernamenti, l'appesantimento del bilancio con una serie di leggi speciali piuttosto disorganiche che hanno concorso a ridurre il rendimento complessivo aziendale, l'adozione di una serie di provvedimenti isolati e non coordinati come conseguenza di pressioni di carattere politico esterne.

Gli obiettivi dell'Azienda Ferroviaria di Stato e quelli di politica economica generale del Paese

Si può dire in sostanza che l'avvenire dell'Azienda Ferroviaria di Stato è intimamente legato alla possibilità di risolvere i problemi tecnici, economici ed organizzativi in una visione organica ed unitaria; ciò mediante un'azione coerente, sottratta per quanto è possibile ad ogni pressione politica esterna. In questo ambito, i programmi di ridimensionamento dei servizi - mediante la sostituzione di una parte di quelli ferroviari passivi con servizi su strada, la rimessa in efficienza e l'ammodernamento degli impianti e delle attrezzature, l'organica riforma tariffaria, che consenta di attuare una mi-

./.

gliore ripartizione del traffico sulle linee della rete ferroviaria, la sistematica e continua applicazione del principio della compensazione degli oneri di natura extra-aziendale da parte del Ministero del Tesoro e infine la riorganizzazione dell'Azienda in senso largamente autonomo - sono obiettivi da raggiungersi al più presto con i mezzi più adeguati.

Ma il problema non riguarda ovviamente soltanto i trasporti ferroviari, ma tutto il sistema dei trasporti del Paese, dati i loro stretti legami di interdipendenza e le conseguenze negative che il potenziamento di un tipo di trasporto può determinare su un altro tipo di trasporto concorrente (12). Si tratta cioè non soltanto di attuare i provvedimenti idonei a ristabilire un adeguato equilibrio economico finanziario dell'Azienda Ferroviaria di Stato, ma di adottare misure atte a ristabilire un certo ordine anche nel mercato in cui questa grande Azienda svolge la sua funzione (13).

La proposta costituzione di un conto dei trasporti della Nazione per una corretta imputazione delle spese ed un più adeguato controllo dell'efficienza tecnica, economica e finanziaria dell'Azienda Ferroviaria di Stato

A questo fine è stata proposta la costituzione di un "Conto dei trasporti della Nazione" (14) nel quale dovrebbero essere iscritte tutte le spese che lo Stato e gli enti pubblici sostengono annualmente nell'ambito di ciascun sistema di trasporto. Ciò per poter meglio coordinare gli investimenti in infrastrutture, per attuare una migliore organizzazione e una più efficiente disciplina delle varie correnti di traffico (15).

Il "Conto" dovrebbe consentire di effettuare una corretta

./.

imputazione delle spese tra i beneficiari diretti e indiretti degli investimenti relativi, un più adeguato controllo dell'efficienza tecnica economica e finanziaria dell'Azienda di trasporto, un migliore coordinamento dell'offerta di trasporto merci su strada, mediante un'opportuna ripartizione delle licenze di trasporto per zone (locale, zona corta, zona lunga), una più efficace organizzazione delle reti di trasporto locali e un migliore loro coordinamento con le altre reti concorrenti o integrative (16).

Comuni indirizzi amministrativi di riduzione delle linee ferroviarie deficitarie in Italia, Francia e Gran Bretagna

Si può dire in sostanza che i dirigenti dell'Azienda Ferroviaria di Stato siano indirizzati anch'essi verso la chiusura di alcune linee ferroviarie gravemente deficitarie, e ciò sull'esempio della Francia e della Gran Bretagna, Paesi che hanno soppresso alcune linee per il traffico viaggiatori e per il traffico merci (17).

Con questo provvedimento radicale, che incontra tuttavia particolari resistenze nell'ambito politico e parlamentare, la Direzione dell'Azienda ferroviaria italiana si propone di conseguire immediate vistose economie per quanto concerne i costi di esercizio (18), i costi di investimento per il riclassamento di alcune linee, il cui grado di inefficienza e di pericolosità ha raggiunto ormai livelli insuperabili, tali da richiedere solleciti investimenti per parecchi miliardi.

Con questi indirizzi, l'Azienda Ferroviaria di Stato si proporrebbe di concentrare i suoi sforzi di potenziamento e di ammodernamento nell'ambito di un complesso di linee ferroviarie

./.

essenziali all'esercizio, mediante una maggiore specializzazione e un migliore coordinamento dei sistemi di trasporto più convenienti da un punto di vista economico aziendale e nazionale (19).

In questo quadro, il problema della riduzione del deficit della gestione (20), che è un problema comune a tutte le grandi aziende ferroviarie europee, costituisce il motivo fondamentale delle proposte che gli organi direttivi dell'Azienda hanno recentemente formulato in ordine alla riorganizzazione tecnica, al miglioramento del grado di efficienza del personale e alla disciplina delle condizioni esterne dell'attività aziendale. In questa prospettiva di rinnovamento un posto rilevante occupa la riforma della struttura giuridica dell'Azienda Ferroviaria di Stato (21) tuttora all'esame del Parlamento.

Avremmo voluto accennare anche ai problemi del traffico e della circolazione nelle grandi città europee per mettere in evidenza alcuni mali comuni che ostacolano il loro sviluppo, nella speranza che da questo esame si potessero estrarre quei giudizi e quegli orientamenti necessari, nei due livelli nazionale e comunitario, atti a favorire un'ordinata espansione dei centri urbani europei, ma con ciò saremmo usciti dai limiti imposti a questa relazione.

Si tratta di alcuni aspetti del processo di sviluppo economico locale, che devono essere tenuti necessariamente presenti nella programmazione regionale, in correlazione con gli indirizzi della programmazione nazionale e comunitaria, avuto riguardo al complesso delle risorse disponibili, che si intende destinare ai vari rami di trasporto, nelle diverse zone territoriali (Vedi: R. Ferrara - Aspetti aziendali e sociali dell'e

./.

conomia dei trasporti terrestri, Giuffré, Milano, 1966).

Il programma italiano degli investimenti nell'ambito dei trasporti

Per quanto concerne l'Italia abbiamo rilevato alcune diffuse carenze strutturali del sistema globale dei trasporti che gli investimenti previsti nel nostro Programma potranno colmare in apprezzabile misura.

Ma vediamo qui di seguito come verrà ripartito lo stanziamento globale di 4.400 miliardi nei vari rami di trasporto nei prossimi anni:

	miliardi
viabilità	2.540
trasporti urbani	150
trasporti ferroviari	1.200
ferrotramvie in concessione	100
trasporti aerei	100
attrezzature portuali	260
idrovie	50
	4.400

Dal prospetto è rilevabile che si tratta di dati orientativi, che non comprendono nella voce "viabilità" ciò che sarà investito dai privati in mezzi di trasporto viaggiatori e merci (autovetture e veicoli industriali).

Tenuto conto della totalità degli impegni previsti nel Programma possiamo dire fin d'ora che si tratta di una cifra di non lieve entità in rapporto all'importanza relativa dei trasporti nell'ambito del processo di sviluppo economico generale del Paese.

Anche per quanto concerne la suddivisione dello stanziamento nelle singole voci è prematuro verificarne oggi la congruità,

./.

ma ciò deve essere valutato anche in rapporto alla previsione che l'importanza relativa del traffico stradale appare destinata ad accrescersi in futuro, per cui sarà necessario assicurare - in seguito ai prevedibili incrementi della motorizzazione - uno sviluppo del traffico meno disordinato che nel passato. Il che richiederà - come è detto nel Programma - una politica dei trasporti e degli investimenti pubblici, ispirata a criteri di specializzazione e di coordinamento, e diretta a riequilibrare le infrastrutture del territorio.

Ma l'enunciazione di questi propositi non è di per sé stessa sufficiente a correggere le storture del passato se non sarà accompagnata dall'azione di strumenti idonei e da una ferma volontà d'esecuzione.

Ma quand'anche sussistessero queste condizioni, rimane pur tuttavia un largo margine di autonomia allo sviluppo indiscriminato della motorizzazione privata cui si devono tuttora alcune difficoltà nelle quali si trovano le ferrovie e le autolinee; ed è questa la circostanza per la quale il Programma ha voluto porre l'accento su questi due rami del trasporto, il cui sviluppo futuro è purtroppo ancora gravido di incognite, anche in relazione alla crescente azione concorrenziale dei trasporti aerei, dei metanodotti, degli oleodotti, ecc.; ciò nonostante che si parli di specializzazione e di coordinamento fra i vari mezzi di trasporto, dal momento che questi indirizzi potranno trovare concreta attuazione non soltanto con la realizzazione degli investimenti programmati, ma con la necessaria, graduale, tempestiva applicazione di provvedimenti complementari, che non potevano essere indicati in un programma generale, ma che lasciano così adito a numerose incertezze. Si è lamentato, da più

./.

parti - e non soltanto in Italia - che nell'ambito dei trasporti i Governi hanno avuto il torto di lasciare correre liberamente più di quanto sarebbe stato obiettivamente utile all'interesse generale, assistendo quasi passivamente all'accumulazione progressiva dei deficit delle gestioni ferroviarie e di quelle dei trasporti urbani, alla grave crisi delle autolinee, alla congestione dei traffici in determinate zone del territorio e più particolarmente nei medi e nei grandi centri urbani. Ora, vi è da rilevare che il Programma sembra voler reagire a questa concezione fatalistica e attribuire allo Stato non più la funzione di spettatore, ma quella molto più difficile e impegnativa di attore nel futuro processo di sviluppo dei trasporti. Sembra cioè che col Programma si voglia percorrere una strada nuova che richiede indubbiamente un approfondimento della conoscenza di questi problemi e un'azione coraggiosa diretta al miglior impiego delle risorse disponibili. Ma, scontate le buone intenzioni, si dovranno purtroppo attendere per lungo tempo i risultati relativi, ciò a causa di una realtà vasta e complessa, che costituisce una pesante eredità del passato, e che rappresenta purtroppo un grave ostacolo alla realizzazione pratica degli indirizzi fondamentali del Programma, cioè della specializzazione, del coordinamento e dell'utile impiego delle risorse; di questa realtà abbiamo già fornito qualche cenno critico illustrativo nelle pagine precedenti, ma vale la pena di approfondirne la conoscenza, incominciando col considerare che, data l'esistenza di rilevanti interessi concorrenti, le istanze settoriali o di categoria più incisive, condizionanti l'azione dei Governi e dei Parlamenti, sono quelle delle organizzazioni economiche e sindacali, che risultano nella pratica

./.

più o meno conformi agli indirizzi di sviluppo economico e sociale generali.

Le deficienze di struttura e di organizzazione nell'ambito dei trasporti in Italia

A ciò si aggiunge, per l'Italia, la circostanza di un'inefficiente struttura amministrativa dei trasporti a livello ministeriale, costituita dal Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione civile, per i trasporti ferroviari, stradali, di navigazione interna e aerei; dal Ministero della Marina Mercantile, per i trasporti marittimi, e dal Ministero dei Lavori Pubblici, per la costruzione delle strade, delle vie navigabili, delle linee ferrate e per la regolamentazione tecnica del traffico e della sicurezza stradale. Senza considerare che altri particolari compiti sono affidati al Ministero degli Interni, per i servizi di polizia stradale e ferroviaria; al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, per i problemi di legislazione sociale e gli accordi economici e collettivi; al Ministero delle Finanze, per le questioni fiscali; al Ministero del Bilancio e al Ministero del Tesoro, per tutti i problemi relativi agli investimenti pubblici e all'azione di sostegno delle imprese di trasporto.

Se si pensa ai conformi pareri che i singoli Ministeri devono esprimere su problemi di comune competenza e se si valuta la lentezza dell'iter burocratico governativo e parlamentare, si può avere ancora una misura approssimativa delle difficoltà in tale settore. Se si aggiungono gli organi operativi (l'Ente Autotrasporti Merci, l'Azienda Nazionale Autotrasporti Strade Statali, il Registro Navale Italiano) e gli organi consultivi

./.

(il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, la Commissione per l'ammodernamento dei servizi di trasporto in concessione, la Commissione per le autolinee viaggiatori, la Commissione Mista Centrale fra FF.SS., IMCTC e ANCC e il CIP) allora il quadro diventa più preoccupante.

Ora a questa vasta schiera di enti e di organi, ai quali sono affidate varie e specifiche competenze in materia di trasporti, si aggiungono tutte quelle organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori che operano più o meno intensamente nei diversi rami dei trasporti (22).

Premesso che l'indirizzo programmatico del Governo consiste nell'esprimere una politica dei trasporti e degli investimenti mediante l'applicazione di criteri di specializzazione e di coordinamento fra i vari mezzi, che consenta anche di svolgere un'azione di riequilibrio delle infrastrutture nelle varie zone del territorio nazionale, occorre chiederci in quale misura gli investimenti previsti in strade e autostrade, in linee ferroviarie, in attrezzature portuali, per la viabilità aerea, per le idrovie, per i trasporti urbani e per i servizi marittimi sovvenzionati, siano stati influenzati dall'azione e dagli obiettivi particolaristici delle forze ora ricordate. Da ciò consegue che il problema delle scelte alternative e della ripartizione dello stanziamento globale fra i vari rami di trasporto costituisce già una prima grave difficoltà, che non andrebbe sottovalutata specialmente per quanto concerne la necessaria ristrutturazione degli organi dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato e il coordinamento operativo e tariffario con gli altri mezzi e le modalità di trasporto fra loro complementari (treni canguro, trasporti combinati, trasporti con contai-

./.

ners, trasporti stagionali). Senza considerare l'altro problema importante, che è quello della necessaria armonizzazione del Codice della Strada italiano con le norme della CEE, soprattutto per quanto concerne la portata e la lunghezza dei veicoli.

Vi è infine la necessità di attuare una politica tariffaria comune per i trasporti ferroviari e per i trasporti merci su strada e per via navigabile col cosiddetto sistema di tarif fazione a forcella, ritenuto fondamentale per assicurare ai sistemi di trasporto europei un carattere concorrenziale. Tutto ciò con un sistema di leggi largamente inadeguate e superate, che rispecchiano più che altro situazioni ed esigenze appartenenti più al passato che al presente e all'avvenire.

Tutto ciò ci viene a confermare ancora una volta che dalla Programmazione non potranno attendersi apprezzabili risultati nel prossimo avvenire, e ciò indipendentemente dalle direttive e dall'azione dei Governi, dal momento che le soluzioni dei problemi di struttura richiedono - anche in questo ambito dei trasporti - dei tempi tecnici di lunga durata.

Alcune tendenze innovatrici della politica dei trasporti in Italia

Ma dobbiamo riconoscere che col Programma qualcosa si muove in questa direzione, tanto che nei mesi scorsi è stato presentato al Consiglio dei Ministri un disegno di legge, per iniziativa del Ministero dei Trasporti, concernente le norme integrative di tale Ministero al fine dell'attuazione del coordinamento dei trasporti; in tale occasione è stato presentato e approvato un altro disegno di legge concernente l'istituzione del Comitato consultivo centrale dei trasporti presso la Presi

./.

denza del Consiglio dei Ministri che - fatte salve le competenze ministeriali in materia di trasporti, secondo le norme vigenti - è l'organo competente consultivo per l'esame, ai fini del coordinamento, di tutti i problemi e le questioni di interesse comune, attinenti ai diversi settori dei trasporti.

Possiamo dire che siamo tuttavia ancora agli inizi di questa azione riformatrice e che molti punti controversi attendono tuttora di essere chiariti, per poter intraprendere un'efficace azione nell'ambito del coordinamento, da cui è sperabile che il primo obiettivo da raggiungere sia quello dell'eliminazione del dualismo strada-rotaia, la cui permanenza non potrà certamente giovare al processo di sviluppo dei trasporti e all'economia generale del Paese.

Con quali provvedimenti questo primo obiettivo potrà essere raggiunto non possiamo ancora dire, anche se in Olanda, in Svizzera, in Germania e in Francia vi è l'intenzione di applicare, o ha già trovato pratica applicazione, il sistema di lasciare all'autotrasporto l'iniziativa di trasportare merci fino a un peso massimo di tre tonnellate, riservando alle ferrovie i trasporti più pesanti.

Il ritardo tecnologico nell'ambito dei trasporti in Italia

Un altro punto di fondamentale importanza rimane tuttora nell'ombra, e cioè la previsione degli sviluppi tecnologici nell'ambito dei trasporti, sul cui fondamento il Programma dovrebbe subire i necessari adattamenti per poter meglio affrontare le future esigenze del trasporto; ma anche in questo ambito nessun addebito può essere fatto agli estensori del Programma, dal momento che sono ormai a tutti note le gravi carenze

./.

della nostra ricerca pura ed applicata nel campo dei trasporti. Questo ci avverte che, anche se nel programma esiste un'idea-guida per quanto concerne il progresso tecnologico, l'azione verso la specializzazione, il coordinamento e il migliore impiego delle risorse subirà delle remore per la carenza di istituti specializzati di ricerca nell'ambito dei trasporti. Eppure non mancano esempi significativi di strumenti idonei, operanti in altri Paesi ed in particolare negli USA, come il MIT (Massachussets Institute of Technology) che anche recentemente ha compiuto alcuni studi ad ampio raggio, riguardanti la funzione della rete dei trasporti del futuro, la quale consisterebbe nell'integrazione del traffico locale con quello a lunga distanza, mediante un miglioramento continuo degli accessi alle autostrade, alle stazioni ferroviarie e agli aeroporti esistenti. Una nuova forma di trasporto dovrebbe sfidare il monopolio delle linee aeree, raggiungendo velocità di percorrenza di 350 miglia orarie nei collegamenti fra città e città e di 100 miglia all'interno di esse. Ci sono tuttora molti problemi tecnici da superare per poter viaggiare sopra e sotto la superficie terrestre a 350 miglia all'ora, come il surriscaldamento degli assi provocato dall'attrito delle ruote, che potrebbe essere evitato mediante l'utilizzazione di una rotaia di rame e condutture magnetiche disposte lungo la linea, fungenti da motore, oppure i veicoli potrebbero restare sospesi su un cuscino d'aria, sfruttando lo stesso principio di un Hovercraft (23).

Il che sta a indicare che il progresso tecnologico potrebbe modificare anche profondamente, in un tempo non lontano, i sistemi di trasporto tradizionali e che la politica di investimenti dovrà tenere ben presente questa circostanza onde evita-

./.

tare quegli impieghi di capitale in impianti e in materiale mobile, che possono presentare un elevato grado di obsolescenza.

La disciplina del trasporto merci nell'ambito del MEC

Ci limiteremo in questa parte della nostra relazione a fare qualche osservazione di carattere generale sulle difficoltà di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nell'ambito del trasporto merci, nell'area comunitaria.

Tralasciamo di accennare agli aspetti generali del problema, concernenti il ravvicinamento delle legislazioni nella CEE e l'armonizzazione delle norme, i fini e i mezzi, le fonti normative generali (regolamenti, decisioni, direttive, raccomandazioni, pareri), i rapporti fra norme comunitarie e norme nazionali. Come pure dobbiamo considerare acquisite alla nostra conoscenza le norme del Trattato istitutivo della CEE, concernenti la politica dei trasporti, i loro limiti e l'ambito della loro applicazione (ferrovie, strade e vie navigabili interne) (24).

Alcuni differenti indirizzi di politica dei trasporti nei Paesi comunitari

Se si considerano i differenti indirizzi di politica dei trasporti adottati dai singoli Paesi membri ci si rende subito conto delle difficoltà che la politica comune deve necessariamente superare per quanto riguarda l'accesso al mercato dei trasporti, la formazione dei prezzi, le condizioni di trasporto, gli investimenti nel settore, l'imputazione degli oneri di infrastruttura, i caratteri fondamentali di struttura giuridi-

./.

ca e tecnica dei trasporti ferroviari e su strada, ecc. (25).

Studi particolari sono stati richiesti agli Stati membri dal Consiglio dei Ministri della Comunità per quanto concerne le caratteristiche tecniche delle infrastrutture, il grado di utilizzazione della capacità, la composizione del traffico, la situazione di concorrenza, ecc.; tutto ciò nell'ambito dei trasporti ferroviari, stradali e fluviali.

Si tratta di studi e di rilevazioni che richiedono il tempo necessario e senza dei quali non sarà possibile adottare una politica comune dei trasporti e risolvere i problemi dell'armonizzazione legislativa nell'ambito della CEE. Ma a ritardare questo processo concorreranno soprattutto le differenti condizioni di struttura e di sviluppo dei singoli Paesi che riflettono una normativa giuridica assai differenziata.

Alcune differenze di struttura dei trasporti nei Paesi comunitari

Per quanto concerne la differente struttura del traffico un quadro significativo ci viene offerto dai dati pubblicati dalle Nazioni Unite nel 1964 (Annual Bulletin of Transport Statistics for Europe - 1965). Infatti, mentre in Francia, nel Belgio, nei Paesi Bassi e nella Germania Occidentale, il trasporto stradale rappresenta in media (in tonn/km.) il 35% ed oltre, in Italia esso rappresenta il 72%, con una utilizzazione della capacità di trasporto delle ferrovie limitata al 25% di fronte al 41% della Francia, al 41% della Germania, al 32% del Belgio (26).

Ma un'altra grave ragione di squilibrio, per quanto concerne l'Italia, è dimostrata dai dati concernenti "i traspor-

./.

ti combinati" o i trasporti per ferrovia in containers, che offrono importanti prospettive di sviluppo nell'ambito dell'armonizzazione dei traffici su strada, rotaia e via navigabile, con una conseguente riduzione di costi, un aumento della velocità di trasporto ed una riduzione dei rischi (trasporto da "porta a porta" con l'utilizzazione di semirimorchi e containers mobili, treni-canguro e navi-canguro).

Anche in questo ambito le ragioni di grave squilibrio sono espresse dai seguenti dati: 2.552.000 tonn. di merci trasportate dalla Francia, 4.889.510 tonn. trasportate dalla Germania, 204.364 tonn. trasportate dal Belgio e 3.262 tonn. trasportate dall'Italia. Il che rappresenta un altro indice espressivo del nostro ritardo tecnologico nell'ambito dei trasporti.

Gli obiettivi indicati nel Memorandum della Commissione della CEE

Relativamente al processo di armonizzazione, va ricordato che il Memorandum della Commissione della CEE sull'orientamento da dare alla politica comune dei trasporti, pubblicato il 10 aprile 1961, fissava i seguenti obiettivi: l'integrazione comunitaria dei trasporti, attraverso la libera circolazione dei servizi di trasporto, l'organizzazione generale del sistema dei trasporti in modo armonico e uniforme, l'eliminazione degli ostacoli (come quelli che abbiamo voluto porre in rilievo) che si frappongono all'attuazione del MEC (27). D'altra parte, l'azione normativa della CEE, per l'attuazione delle direttive contenute nel Memorandum, non risulta seguita con la necessaria tempestività dall'azione legislativa del nostro Paese, per quanto concerne in particolare la riforma delle ferrovie, del-

./.

la legislazione sull'autotrasporto e sul coordinamento degli investimenti.

Un altro obiettivo della CEE consiste nell'abolizione delle discriminazioni nell'ambito dei prezzi e delle condizioni di trasporto, e ciò in conformità all'art. 79, paragrafo 3 del Trattato.

Infatti il "Regolamento n° 11", pubblicato nella G.U. della Comunità, n° 1121/60 del 16/8/1960, stabilisce le norme relative a partire dal 1°/7/1961 (28).

Giova ricordare, a questo proposito, le disposizioni dell'art. 16 in ordine alle sanzioni da fissarsi da parte dei Governi e a quelle direttamente applicabili a carico delle imprese da parte della Commissione, di cui lo Stato italiano ha dato applicazione con la Legge 21/5/1965 (G.U. della Repubblica n° 141 dell'8/6/1965), che stabilisce "Sanzioni penali per infrazioni alle norme sull'abolizione delle discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto all'interno della CEE" (29).

Ma altri provvedimenti devono essere attuati nel prossimo futuro, entro le scadenze stabilite dalla Comunità, e precisamente:

a) entro il 1°/1/1967 i Governi dovrebbero avere soppresso "le doppie imposizioni sugli autoveicoli", uniformato "le franchigie" relative ai carburanti contenuti nei serbatoi dei veicoli, uniformate "le basi di calcolo per l'imposta sugli autoveicoli", riordinato le "imposte specifiche" relative ai trasporti professionali ed in conto proprio, uniformato "il sistema di imposizione" sulla cifra d'affari;
b) entro il 1°/7/1967 dovrebbe avvenire l'eliminazione di ob-

./.

blighi ("servizio pubblico") nei limiti del possibile, gravanti sui vettori, o comunque la compensazione sulla base di norme comuni degli oneri derivanti per tale causa, nonché per cause sociali, specie per le Ferrovie;

c) entro il 1°/1/1968 dovrebbe avvenire l'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti fra aziende ferroviarie e Stati, al fine di pervenire progressivamente ed entro il 1972 ad assicurarne l'autonomia finanziaria;

d) entro il 1°/1/1969 si dovrebbe pervenire alla normalizzazione, in base a norme comuni, della "contabilità delle aziende ferroviarie".

Le difficoltà di armonizzazione degli indirizzi di politica dei trasporti, nell'ambito comunitario, connessi alle differenti strutture

Va infine rilevata, su un piano più generale, la necessità di conciliare la politica dei trasporti dell'Italia con le direttive comunitarie; ciò per quanto riguarda particolarmente quei mutamenti strutturali nell'organizzazione dei trasporti. A questo proposito è stato osservato che ad un'Italia liberale nell'ambito dei trasporti, quando quasi tutti gli altri Paesi comunitari erano interventisti, succederebbe ora un'Italia interventista, nel momento cioè in cui questi Paesi starebbero per rinnovare la loro politica per adeguarsi alla nuova linea di politica liberale della Comunità. Il che rappresenterebbe un ostacolo nell'ambito dell'armonizzazione delle due politiche.

Non si tratta di esprimere a questo proposito un giudizio sull'efficacia dell'uno o dell'altro indirizzo di politica dei

./.

trasporti, ma di constatare semplicemente una divergenza che trova, a nostro avviso, la sua prima importante giustificazione nelle profonde diversità di struttura riscontrate nel sistema dei trasporti dell'Italia rispetto agli altri Paesi comunitari soprattutto per quanto concerne la struttura di alcuni principali tipi di trasporto ferroviari, stradali e fluviali, che rivelano singolarmente anche un notevole ritardo tecnologico, rispetto ai trasporti degli altri Paesi comunitari, che soltanto una ordinata politica di graduali e dosati interventi potrà concorrere ad eliminare. Ciò significa che se le condizioni attuali di struttura del nostro Paese nell'ambito dei trasporti rappresentano le condizioni negative di una prolungata e diffusa carenza di direttive del passato, l'equilibrio o l'armonizzazione con le strutture degli altri Paesi comunitari non potranno avvenire in un tempo ragionevole senza una adeguata spinta acceleratrice dell'azione pubblica. Il che non vuol dire porsi in una posizione di contrasto con le direttive comunitarie, ma creare le condizioni obiettive perché queste direttive possano essere applicate anche in Italia, dando pratica attuazione alle direttive interne di specializzazione, di coordinamento e del più efficace impiego delle risorse, che stanno alla base della nostra politica di sviluppo nell'ambito del trasporto.

Non dobbiamo tuttavia dimenticare che le regole comuni di politica economica conducono necessariamente ad una limitazione delle sovranità nazionali e ad una restrizione delle facoltà dei singoli Stati anche in materia di trasporti. Ciò che si deve evitare è che questa restrizione non rappresenti un inuti

./.

le sacrificio destinato a soddisfare soltanto esigenze formali, ma costituisca effettivamente il corrispettivo di un tangibile risultato sul piano dell'unificazione europea e del progresso economico e sociale dei singoli Stati comunitari.

Reno Ferrara

dicembre 1966

N O T E

(1) - F. TAJANI, I trasporti sotto l'aspetto economico, Ed. Ambrosiana, Milano, 1943.
Vengono esposti i principi generali della concorrenza e del monopolio giungendo alla conclusione che i monopoli delle ferrovie, dell'energia elettrica e simili sono monopoli di fatto, della specie "monopoli di posizione" e sono monopoli imperfetti.

- F. SANTORO, Scritti di politica dei trasporti, Giuffré, Milano, 1950.
Pagg. 93-95
Il grado di intervento che può rendersi necessario per assicurare una sana vita differisce a seconda delle condizioni di questo mercato e delle caratteristiche economiche delle ferrovie; ed è per questo che bisogna stare attenti nel ritenere che un sistema sperimentato in un Paese possa andare bene ovunque. Si osserva che all'estero sono attuate delle soluzioni dalle quali si rileva come la causa dei mali italiani sia proprio la grande libertà che vi è stata.
L'A. non esclude che il problema dei trasporti possa essere sistemato in un regime di economia di concorrenza; ma si chiede se sono state valutate tutte le conseguenze di una simile politica, e se si è disposti ad accettarle.
Pagg. 308-313.
L'A. sostiene che in qualsiasi campo si manifesti uno stato di concorrenza il beneficio che da essa si può attendere non concerne, se non indirettamente, la lotta di prezzi, quanto interessa la gara dei costi. In altri termini un'impresa può aspirare alla vittoria sul concorrente e la collettività beneficiare dello scarto dei costi, solo nei limiti in cui riesca ad attuare quelle migliori combinazioni degli elementi produttivi e di quei progressi tecnici che si tramutano in reali miglioramenti dei costi.

- BRITISH RAILWAYS BOARD, La ristrutturazione delle ferrovie inglesi, Ciriec, Milano, 1963.
Pagg. 98-134.
Vengono illustrati i risultati degli studi effettuati sulle con

./.

dizioni di esercizio delle ferrovie e sulle prospettive future. Si voleva, inoltre, determinare la struttura e la dimensione di un'azienda ferroviaria adatta alle attuali condizioni e necessità di trasporto del Paese.

- M. ALLAIS, Programma di investimento e di sviluppo ottimo di una infrastruttura per i trasporti, "Automobilismo e automobilismo industriale", n. 4, luglio-agosto 1965.

Oggetto essenziale dello studio è di illustrare, anche mediante esemplificazioni, come inizialmente può essere calcolato un programma di investimento e di sviluppo ottimo nel settore dei trasporti e quali sono le circostanze essenziali che possono presentarsi.

- F. SANTORO, La crisi delle autolinee in Italia, "Ingegneria Ferroviaria", novembre 1965.

"Della grande rete ferroviaria si sa già in quali difficili condizioni si trovi; delle linee ferroviarie minori, nessuna si può dire in condizioni di autosufficienza, e credo non esista più il caso, che pur fino a qualche anno fa si è presentato, di società concesse che distribuiscano dividendi".

(2) Con la legge 22 aprile 1962, n. 211, il Tesoro ha assunto il carico delle quote di capitale dei finanziamenti per investimenti patrimoniali anche per quella parte di finanziamenti precedenti in corso di ammortamento, ponendo a carico del bilancio delle Ferrovie dello Stato le sole quote di interessi relativi.

(3) Va ricordato che le Ferrovie dello Stato uscirono dal secondo conflitto mondiale con gravi danni agli impianti fissi e al materiale rotabile che la imponente ricostruzione degli anni immediatamente successivi non ha potuto interamente riparare a causa dell'inadeguatezza dei fondi gratuiti forniti dal Tesoro. Le profonde trasformazioni intervenute nel mercato dei trasporti negli anni "cinquanta" e i conseguenti crescenti disavanzi dell'esercizio ferroviario costrinsero il Tesoro a limitare gli stanziamenti per le manutenzioni e i rinnovi.

(4) - Va ricordato che il piano decennale è stato preceduto dal piano quinquennale 1958-1962 che ha contribuito ad eliminare alcune deficienze negli impianti fissi e nel materiale rotabile.

- G. DEMARIA, Eclissi dell'economia borghese, Cedam, Padova, 1965, pagina 269.

La grave stasi nei nuovi investimenti ha trovato un sensibile

./.

correttivo nei nuovi investimenti pubblici nell'ambito delle bonifiche, dei cantieri navali, delle costruzioni ferroviarie, delle produzioni dei cementi, di laterizi e di fonti di energia ...

(5) R. FERRARA, Aspetti aziendali e sociali dell'economia dei trasporti terrestri, vol. I, Giuffré, Milano, 1966.

(6) - Si può sicuramente affermare che la politica tariffaria nell'ambito dei trasporti ferroviari ha subito profonde trasformazioni in tutti i Paesi europei. Dalle politiche di differenziazione dei prezzi dei trasporti, mediante l'applicazione di tariffe multiple, per i viaggiatori delle diverse classi, alla fissazione delle tariffe per il trasporto delle merci commisurate al loro valore, all'applicazione di tariffe speciali per singole utenze. Dall'applicazione di tariffe uguali su ogni linea della rete, alla differenziazione dei prezzi a parità di servizio. Questi costituiscono i tratti caratteristici delle variazioni intervenute nelle strutture tariffarie con la trasformazione dell'iniziale regime di monopolio delle ferrovie in un regime di concorrenza, con l'estensione delle reti e con le profonde modificazioni dei volumi di traffico sulle diverse linee. Ma anche la struttura tariffaria attuale delle ferrovie, che assicura soltanto una remunerazione parziale, ma variabile nello spazio dei differenti costi d'esercizio delle varie linee, non sembra neppure essa in grado di resistere alle crescenti pressioni del mercato.

- I. ADORISIO, Alcuni aspetti della programmazione degli investimenti nel settore dei trasporti, "Ingegneria Ferroviaria", n. 10, ottobre 1961.

A parità di altre condizioni, l'utilità dell'investimento nell'ambito dei trasporti dipende dalle sue caratteristiche tecniche. Supposta fissa l'utilizzazione della relazione di trasporto e la situazione economica di riferimento, al migliorare delle caratteristiche del progetto corrispondono benefici e spese crescenti ed, in generale, benefici parziali decrescenti e spese parziali sempre più elevate. Indagando il campo di sviluppo del singolo progetto può essere trovato il punto di equilibrio cui corrisponda il massimo di utilità. Ma poiché sia il traffico che la situazione economica evolvono nel tempo, lo studio va diretto alla individuazione dell'equilibrio dinamico, ossia alla ricerca di una opportuna legge di adeguamento del grado di ammodernamento.

- E. STAGNI, Un problema classico di ricerca operativa:la migliore utilizzazione di un finanziamento di data entità, "Ingegneria Ferroviaria", n. 5, maggio 1961, pag. 387.

./.

A. LAURE E C. ABRAHAM, Etudes des programmes d'investissements routiers,"Annales des ponts et chaussés", novembre-dicembre 1959, pag. 735.

E' stato impostato in termini generali il problema della pianificazione statica ad interventi progressivi e ne è stata elaborata l'applicazione ad un caso particolare. E' pure stato affrontato lo schema risolutivo della programmazione dinamica ad interventi unici per il caso speciale di una rete composta da sole strade, e con particolari ipotesi sulle curve di sviluppo dei benefici.

- H. JACOLIN, Les transports ferroviaires dans l'Europe orientale et danubienne, "Institut de Science Economique Appliquée", Paris, maggio 1965, pag. 139.

I dati relativi agli investimenti nei trasporti, e particolarmente nelle ferrovie, sono difficili da raccogliere. Per ognuno di essi si dovrebbero effettuare approfonditi studi per determinare per ogni Paese i seguenti dati:
a) quale parte di prodotto nazionale è rappresentata da investimenti nelle ferrovie,
b) gli investimenti previsti all'atto dell'approvazione di ciascun Piano per le ferrovie ed i crediti che sono stati effettivamente concessi,
c) il rendimento effettivo di ciascuna operazione di investimento nelle ferrovie.

(7) - Il corpo di leggi del 1865, che disciplinano le opere pubbliche e fra queste quelle stradali, costituisce tuttora la base legislativa fondamentale della viabilità.
Va rilevato che l'art. II - successivamente abolito con la costituzione dell'Azienda Autonoma delle strade statali del 1928 - stabiliva il divieto di costruire strade nazionali fra due punti del territorio già collegati da una ferrovia, salvo che non si trattasse di tronchi di attraversamento delle Alpi o degli Appennini. Venivano pure soppressi (art. 31, 2° comma) i pedaggi su strade nazionali, esclusi quelli per il passaggio dei fiumi o torrenti, sopra chiatte o ponti natanti. Anche queste nuove condizioni hanno contribuito ad indebolire ulteriormente la posizione di quasi monopolio delle ferrovie dello Stato o in concessione.
- Per far sì che ogni rete possa ottenere la parte di traffico che le compete, bisognerebbe istituire una struttura tariffaria di raffronto tra i trasporti ferroviari e stradali,come è il caso dell'Irlanda. In molti Paesi la legislazione mira a

./.

questo risultato, in particolare nei casi dove esistono servizi d'autobus paralleli o di sostituzione.
Il livello delle tariffe ferroviarie varia moltissimo in Europa. In nove casi, le tariffe sono più ridotte su lunghi percorsi, vale a dire che sono scalari; in cinque casi, esse non sono scalari. Numerose tariffe di favore vengono accordate per biglietti di andata e ritorno e per speciali categorie di viaggiatori. Le tariffe stradali sono di solito meno elevate di quelle ferroviarie. Si potrebbe esaminare la possibilità di aumentare le tariffe stradali per allinearle a quelle ferroviarie e, nel caso di servizi d'autobus appartenenti alle ferrovie, l'aumento degli utili servirebbe ad equilibrare la loro situazione economica. A meno che non si arrivi alla impostazione di un conto unico dei trasporti del Paese, non è possibile fare un bilancio dei costi e dei benefici per i vari servizi di trasporto. D'altra parte, se con l'imposta si rendono troppo onerosi i trasporti pubblici, il pubblico viene spinto ad acquistare veicoli personali; il parco delle vetture private si sviluppa e la redditività dei trasporti pubblici continua a diminuire. Infine, ogniqualvolta aumentano i salari, le tariffe ne sono influenzate, benchè l'opinione pubblica non sia altrettanto sensibile all'aumento del prezzo dei beni di consumo e dei servizi di trasporto.

(8) - L'applicazione del pedaggio sul nostro sistema di autostrade è in un certo senso una conseguenza del rapporto che si istituisce fra lo Stato e un terzo concessionario circa la distribuzione degli oneri inerenti alla costruzione e all'esercizio della autostrada. L'esercizio viene concesso per un periodo trentennale al termine del quale lo Stato acquista la piena disponibilità dell'opera, mentre il concessionario è autorizzato a coprire i costi di esercizio mediante l'applicazione di adeguate tariffe di pedaggio.
Mentre per la strada ordinaria la copertura del costo d'esercizio viene effettuata mediante l'applicazione dell'imposta, per l'autostrada, trattandosi anche di un bene d'uso qualitativamente diverso, il beneficiario diretto, cioè l'utente, si sostituisce al contribuente e paga il prezzo relativo al pedaggio.

- Nel caso dell'Italia l'I.R.I. e i concessionari pubblici o privati dell'autostrada sostengono in via anticipata la quasi totalità della spesa di costruzione, ricavando i mezzi finanziari occorrenti dallo sconto di annualità del contributo trentennale dello Stato per un importo che risulta inferiore ma prossimo a un terzo di detta spesa e mediante il collocamento di obbligazioni che vengono normalmente assorbite dalle banche o anche da enti pubblici e da privati.

./.

In questo ambito il concessionario può far fronte al costo dei servizi di finanziamento (capitale più interessi o solo interessi nel caso dello sconto delle annualità dello Stato) e ai restanti costi di esercizio dell'autostrada, mediante l'utilizzo degli introiti da pedaggio trentennali. Ma è appunto questa relativa facilità di realizzazione del nostro programma autostradale decennale, previsto nel 1961 in circa 2.400 miliardi di lire, che può condurre a sottovalutare gli effetti negativi derivanti all'economia delle linee ferroviarie parallele.

- R. FERRARA, Aspetti aziendali.

(9) Su invito del Comitato dei trasporti interni della Commissione economica europea è stato indetto a Ginevra nel febbraio del 1964 un Convegno sui trasporti urbani e suburbani, con la partecipazione di rappresentanti di 12 Paesi europei e di organizzazioni internazionali, compresa anche l'U.I.T.P.
Il Convegno ha analizzato i principali problemi creati dalla crescente necessità di trasporto delle popolazioni urbane e suburbane e dai notevoli investimenti occorrenti per fronteggiare tale situazione. Sembra che i problemi della circolazione urbana siano più complessi in Europa che negli Stati Uniti d'America, e questo a causa della diversa disposizione delle città, della larghezza delle vie, come pure della densità di utilizzo dei terreni e dell'enorme difficoltà di inserire le autostrade nel centro storico di numerose città europee.
Il Convegno ha sottolineato altresì l'assoluta necessità che ogni agglomerato urbano faccia del suo meglio per attuare una politica, che sia il più razionale possibile, per lo sviluppo dei trasporti pubblici. Si è anche vivamente raccomandato di dare atto ad uno scambio di informazioni fra i Governi per fare conoscere i risultati ottenuti dagli studi intrapresi dalle municipalità, dagli enti di trasporto e dagli organismi interessati.

(10) - A. FETTER FRIEDLAENDER, The Interstate Highway System, North-Holland Publishing Co., Amsterdam, 1965, pag. 136 e segg.

- R. FERRARA, Aspetti aziendali.

(11) - La tendenza alla concentrazione del traffico sulle linee principali ha un carattere comune a tutti i Paesi europei. In Italia il traffico su queste ultime linee (5.000 km.) rappresenta soltanto il 4% del traffico complessivo che si svolge sui 16.400 km. di linea.

./.

- R. FERRARA, Aspetti aziendali.

(12) - G. PIETRASANTA, Trasporti ferroviari e mezzi concorrenti, Libreria G. Pellegrini, Pisa, 1956, pagg. 147-150.
L'A. effettua delle brevi considerazioni circa la possibilità della prevalenza di un mezzo di comunicazione sugli altri, in relazione all'andamento futuro dell'economia.

- H.E. NEIL Jr. e J.B. LANSING, Analisi dei viaggi per ferrovia a scopo non commerciale, "Land Economics", vol.35°, maggio 1959, pagine 139-148.

- J.B. LANSING e D.M. BLOOD, The Changing Travel Market, University of Michigan, 1964.

Pag. 4.
Tabella relativa al totale dei viaggi intrapresi negli U.S.A. per scopi commerciali o no, e suddivisione percentuale nei diversi mezzi, nel 1955 e nel 1962:

Commerciali	1955	1962	Non commerciali	1955	1962
Auto	17	21	Auto	65	65
Aerei	4	4	Aerei	2	3
Ferrovia	2	1	Ferrovia	5	2
Autobus	1	1	Autobus	4	3
Totale	24	27	Totale	76	73

Per esempio, di tutti i viaggi avvenuti nel 1955 il 24% circa furono effettuati a scopo commerciale ed il 76% per scopi non commerciali.
I viaggi automobilistici si riferiscono tutti a motivi non commerciali ed alla maggioranza di quelli commerciali. Nel periodo considerato i viaggi automobilistici sono aumentati del 4% e tale incremento è dato da quelli per motivi commerciali.
Pag. 120
Un'altra inchiesta fu svolta nel 1957 negli U.S.A. e fu posta la seguente domanda: "Perchè per il vostro viaggio avete scelto questo mezzo anziché un altro?"

./.

	(valori percentuali)
Vantaggi delle ferrovie	
Confortevole, riposante, buoni servizi	19
Più veloce	9
Meno caro	6
Più sicuro	4
Buone coincidenze	13
Conveniente	8
Raggiungono più località	3
Partono in orario	2
Più facili da raggiungere, stazioni ben dislocate	5
Visione panoramica	3
Svantaggi	
Mancanza di coincidenze	10
Non raggiungono sufficienti località	6
Non partono in orario	2
Mancano coincidenze con altri mezzi di trasporto	1
Mancano le informazioni necessarie	1
Sono lenti	5
Sono cari	3
Difficili da raggiungere, stazioni mal dislocate	1
Altri vantaggi e svantaggi	23

- G. DEMARIA, Lo squilibrio economico del settore delle autolinee in concessione e suggerimenti obiettivi per il suo superamento, "Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali", novembre 1965, pag. 1021.

"Durante il 1963 nel cosiddetto bilancio economico nazionale dell'uscita o dell'output, ossia dei beni e dei servizi economici prodotti, le FF.SS., le autolinee extra-urbane, le ferrofilotranvie e i servizi urbani incassarono come proventi per i servizi viaggiatori da essi forniti, rispettivamente, 186, 113, 26, 111 miliardi di lire. In questo modo la dimensione del trasporto viaggiatori sulle autolinee vista dal lato dell'output costituiva il 25% di tutto il provento ottenuto dai quattro vettori di grosso calibro. Infatti, tale dimensione rappresentava una proporzione pari ai 5/8 di quella dei proventi ottenuti dalle FF.SS. per il trasporto viaggiatori. Invece essa risultava uguale a quella dei servizi urbani. E infine essa era maggiore di quattro volte quella delle filotranvie extra-urbane".

- C. HUMPIDGE, Relations entre transports, pag. 5 e segg.

E' indubbio che il processo di chiusura delle linee continuerà, come è stato del resto previsto pure dalla Svezia in una pubblicazione avente per titolo "Una nuova guida per la politica svedese dei trasporti". Il Comitato dei trasporti del 1953 ha pubblica-

./.

to tre rapporti, il cui contenuto è stato oggetto di un progetto di legge (n. 191 del 1963), approvato in seguito dal Parlamento. I provvedimenti di riforma si attueranno in tre tappe : 1° luglio 1964, 1° luglio 1966 e 1° luglio 1968. Una condizione preliminare è la chiusura graduale delle linee e delle sezioni di linee non vantaggiose, sempreché non esista un interesse particolare per la loro conservazione.
Con tutta probabilità, una parte notevole della rete ferroviaria svedese scomparirà nei prossimi anni.

(13) J. STOHLER, Obiettivi e possibilità di una politica comune dei trasporti, Istituto Statistico delle Comunità Europee, "Informazioni statistiche" n.3, 1962, pag.164.
L'obiettivo della politica economica - e quindi anche della politica dei trasporti - è il miglioramento e, idealmente, la massimizzazione del benessere. Per valutare il risultato raggiunto, in mancanza di un valore più adeguato, si assume quello del volume del prodotto nazionale, quantunque in tal modo si trascurino importanti elementi di determinazione del benessere reale e sia da prevedersi il caso in cui un prodotto nazionale reale più elevato corrisponda ad un tenore di vita inferiore a quello consentito da una minor produzione totale.

(14) - L'istituzione del conto unico dei trasporti si appalesa necessario per i nuovi investimenti;ciò per evitare che i benefici della riduzione dei costi e dei tempi della circolazione in un settore siano neutralizzati dagli effetti negativi indiretti in altri settori oppure che tale riduzione anziché concorrere a creare nuove economie esterne finisca per creare nuovi ostacoli non favorendo lo sviluppo economico e l'incremento del reddito nazionale.

- L'azione concorrenziale esercitata dall'autostrada sui tronchi ferroviari e della strada ordinaria paralleli è tanto più sensibile se si considerano i criteri di fissazione delle tariffe dei pedaggi individuali e la larga partecipazione degli utenti ai benefici conseguibili con l'uso dell'autostrada, espressi non soltanto dai minori costi di circolazione dei veicoli - e quindi delle persone e delle merci - ma anche dai minori tempi impiegati. Infatti le tariffe vengono solitamente fissate a livelli non elevati, cioè entro limiti di manifesta convenienza economica per l'utente, che consentono tuttavia allo Stato di contenere

./.

per quanto possibile l'ammontare dei suoi contributi. Ne deriva che il valore attuale degli introiti da pedaggio risulta sufficiente a coprire il valore attuale dei costi di costruzione, di manutenzione e relativi oneri finanziari, tenuto conto ovviamente anche del valore attuale dei contributi statali. Si tratta tuttavia dell'applicazione di tariffe medie per tutta la rete autostradale italiana che consente di favorire la costruzione di nuove infrastrutture anche in quelle zone meridionali nelle quali l'applicazione di tariffe di pedaggio più elevate renderebbe difficile o addirittura impossibile un'adeguata utilizzazione delle autostrade da parte degli utenti. E' da osservare che il contributo dello Stato è suscettibile di revisione periodica ogni 2 anni (secondo la legge 729, ma a partire dal 1965, ogni anno) in funzione di un aggiornamento dei costi di costruzione e dei traffici prevedibili ad ogni scadenza di revisione. L'ultima revisione verrà effettuata alla fine dei lavori su tutta la rete. Comunque il contributo dello Stato non potrà mai superare i limiti di impegno previsti dalla legge 729. Le tariffe di pedaggio sono invece piuttosto rigide: esse possono essere modificate soltanto con decreto del Ministro dei LL.PP. Rimane quindi il problema di come far fronte ad eventuali aumenti di costi di gestione, che sono prevedibili quali conseguenze di un aumento del costo della mano d'opera e del materiale.

- Al 30 giugno 1958 la lunghezza complessiva della rete delle strade statali risultava pari a km. 24.726 e quella delle autostrade a km. 327. Con la legge 12 febbraio 1958 n. 126, venne apportato un ampio riordinamento alla legislazione sulla viabilità statale, provinciale e comunale, vicinale, di bonifica e di strade militari aperte al pubblico transito; ciò soprattutto per quanto concerne la classifica delle strade.
Con l'approvazione del piano generale delle strade statali, di cui al decreto ministeriale del 27 marzo 1959, le strade statali raggiungevano la lunghezza di 25.519 km.

(15) - Ma l'evoluzione delle strutture tariffarie nell'ambito dei trasporti ferroviari riflette in larga misura l'evoluzione intervenuta nel pensiero economico, poggiante alle origini sul presupposto che la differenziazione dei prezzi dovesse essere fondata sulla diversa capacità dei traffici di merci ricche o povere di sopportare tariffe di trasporto rispettivamente più o meno elevate. Senza considerare che una siffatta discriminazio

ne avrebbe potuto determinare - come di fatto è avvenuto - alcune gravi distorsioni nelle future localizzazioni delle attività produttive. Va rilevato che da un punto di vista economico aziendale venivano a determinarsi per le ferrovie delle ampie contrapposizioni fra costi e ricavi, fra singole linee della stessa rete e anche nell'ambito di una stessa linea, che in generale davano origine a larghi utili di esercizio. Circostanza quest'ultima favorita da una posizione iniziale di monopolio che doveva richiamare lo Stato ad una maggiore e più rigida disciplina in materia tariffaria anche in rapporto alla crescente importanza propulsiva che i trasporti andavano assumendo nel processo di sviluppo economico generale.

- La Commissione della Comunità Economica Europea ha definito i rapporti fra i principi generali del Trattato di Roma e la futura politica dei trasporti della Comunità Europea. Il Comitato dei trasporti ha pubblicato dettagliate informazioni sulle esperienze della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio in materia di politica dei trasporti. Le due pubblicazioni giungono ad analoghe conclusioni per quanto concerne i problemi essenziali, riguardanti gli obiettivi ed i mezzi della politica comune dei trasporti.

- Il "Transportation Act" del 1958 prevedeva provvedimenti a favore delle imprese ferroviarie. Regolava inoltre la concorrenza fra le varie imprese e l'organizzazione interna dei trasporti.

(16) - J. JUERGENSEN, Grundsätze und Leitlinien einer gemeinsamen Verkehrspolitik, "Schiene und Strasse", 1961, pagine 55-62.

L'obiettivo generale della politica dei trasporti è quello di garantire un optimum di partecipazione del settore dei trasporti al prodotto nazionale (da massimizzare).
La Commissione della C.E.E. intende orientare la politica dei trasporti della Comunità verso questo stesso obiettivo fondamentale del Trattato di Roma.

- R. FERRARA, Aspetti aziendali.

(17) L'ipotesi dell'eccedenza di capacità fornisce indubbiamente una spiegazione per una gran parte dei casi in cui i costi medi dei trasporti si abbassano coll'aumento della produzione. Ciò nono-

./.

stante, la tendenza ad un esercizio deficitario nel settore dei trasporti non è dovuta soltanto ad un insufficiente sfruttamento degli impianti, ma anche all'esistenza di fattori fissi che possono essere impiegati soltanto in grandi quantità, ossia alla indivisibilità di una parte degli impianti.
Per tale ragione, il "fattore", ad esempio "ponte ferroviario", non può essere fornito in un numero di unità corrispondente a quello della domanda di prestazioni di tale fattore fisso, ossia i vari passaggi dei treni sul ponte. L'offerta di una unità di un tale fattore fisso non può che coprire la domanda per infinite prestazioni di trasporto. Per questa ragione i costi marginali di utilizzazione di un fattore fisso sono spesso praticamente uguali a zero.

(18) Il Dupuit sostiene che "l'obiettivo finale di una rete di trasporti non deve essere la diminuzione dei costi del trasporto bensì dei costi di produzione". In periodo di piena occupazione l'obiettivo del Dupuit corrisponde a quello della massimizzazione del prodotto nazionale. In genere la possibilità di sostituire fra loro trasporti e produzione (quest'ultima è intesa in senso tecnico) esiste in quanto un bene può essere fabbricato con minori costi di trasporto e maggiori costi di produzione nelle vicinanze del luogo di consumo o con maggiori costi di trasporto e minori costi di produzione a più grandi distanze dal luogo di impiego.
Nel sostituire i trasporti con la produzione viene quindi spostato il luogo di produzione. Un esempio recente di un tale processo di sostituzione è la costruzione delle nuove raffinerie in Europa; infatti, il loro trasferimento verso l'interno di un Paese si accompagna a corrispondenti modifiche nelle correnti di traffico concernenti il petrolio. Aumenteranno in tal modo le distanze per il rifornimento delle materie prime e si ridurranno, per contro, le distanze per la distribuzione dei prodotti finiti.
Dato che le spese complessive di trasporto per unità di prodotto finito variano a seconda del rapporto tra la distanza del trasporto delle materie prime e la distanza del trasporto dei prodotti finiti, la quota imputabile alle spese di trasporto nei prezzi locali (in un mercato di consumo) subisce una variazione in seguito al trasferimento delle raffinerie. Successivamente potrebbe aumentare il consumo del prodotto finito, ragione per cui il trasferimento avrebbe per conseguenza una sostituzione del trasporto con la produzione.

(19) - C.I. SAVAGE, Inland Transport.
E' descritto lo stato di deterioramento delle ferrovie inglesi dopo la seconda guerra mondiale.

- E. CLEVELAND, English Railways, Londra 1915, pag. 316.
Tratta delle relazioni intercorrenti fra le ferrovie e le autorità statali.

- A.M. SAKOLSKI, Railroad Securities: A course of Study with References, New York, 1921, pag. 31.
Parla dell'emissione in U.S.A. dell'equipment trust bonds',cioè di obbligazioni emesse da società ferroviarie per ottenere i fondi occorrenti per l'acquisto di materiale rotabile e con garanzia su tale materiale.

- A. PLANT, Competition and Co-ordination in Transport, "Journal of the Institute of Transport", vol. 13, n. 3, gennaio 1932.
Secolare controversia nel campo dei trasporti britannici sulle parole "coordinazione" e "concorrenza" in contrapposizione con il tradizionale laisser faire economico.

- D.N. CHESTER, Public Control of Road Passenger Transport, Manchester University Press, 1936.
G. WALKER, Road and Rail, Allen and Unwin, Londra, 1947.
W.M. MACLEOD e A.A. WALTERS, A note on Bankruptcy in Road Haulage, "Journal of Industrial Economics", novembre 1956.
G.J.PONSONBY, London's Passenger Trasport Problem, P.S. King, 1932.
Sulla legislazione degli anni intorno al 1920 e 1930 per impedire la formazione di una concorrenza eccessiva e dannosa nel campo dei trasporti.

- "Motor Transport", 19 dicembre 1959.
Descrizione della legislazione fiscale a cui sono soggette le ferrovie.

- H.O. MANCE, "Motor Transport", 12 marzo 1960.
J.A. GALBRAITH, American Capitalism, Hamish Hamilton, 1957,cap. IX.
Varie soluzioni proposte per rendere effettiva la concorrenza nel settore dei trasporti.

- C.D. FOSTER, "Bouis", maggio 1960.
Trattazione particolareggiata dei vari fattori che determinano

./.

la redditività degli investimenti.

- J. STOLHER, Obiettivi e possibilità di una politica comune dei trasporti, Istituto Statistico delle Comunità Europee, "Informazioni Statistiche", n. 3, 1962, pagine 164 e segg.
  Gli obiettivi che possono essere raggiunti con l'applicazione di una politica comune dei trasporti.

- E.W. WILLIAMS Jr., Freight Transportation in the Soviet Union, N.B. E.R., "Research Study, n. 76, 1962.
  E. CRANKSHAW, Kruschchev's Russia, Baltimore, 1959, pag. 73.
  Descrizione degli elementi essenziali del trasporto merci nella Russia sovietica.

- W.A. LEWIS, Overhead Costs, cap. I.
  Uno studio teorico su un caso di concorrenza fra quattro compagnie di trasporto.

- Due tesi opposte riguardanti la soluzione dei trasporti terrestri e ferroviari enunciate da H.O. MANCE, The Road and Rail Transport Problem, "Journal of the Institute of Transport", volume 21, n. 8, luglio 1941 e da J.R. SARGENT, British Transport Policy, Oxford, 1958.

- Per una completa discussione in merito alla politica dei trasporti britannica e il Mercato Comune Europeo, si veda Transport in the Common Market, "Planning", vol. 29, n. 473, luglio 1963.

- Per una completa descrizione della politica dei trasporti della C.E.C.A. si veda J.E. MEADE, H.H. LIESNER e S.J. WELLS, Case Studies in European Economic Union, pagg. 336-405.

- D.L. MUNBY, Fallacies in the Community's Transport Policy, "Journal of Common Market Studies", vol. I, maggio 1962.
  Esposizione di alcune critiche alla politica dei trasporti della Comunità europea.

- D.F. PEGRUM, Transportation: Economics and Public Policy, R.D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1963, pag. 423.
  Relativamente al "consolidamento" (formazione di un unico sistema) delle ferrovie non si è giunti ancora ad applicarlo all'intero sistema, ma si sono avute solo delle fusioni fra aziende di non rilevante importanza.
  Vedere a questo proposito:
  National Transportation Policy (Doyle Report), pagg. 247 e 252-257.

./.

J. W. BARRIGER, Why Consolidation? Paper, Transportation Management Institute, Standford University, Standford, California, 17 luglio 1959.

BUREAU OF TRANSPORT ECONOMICS AND STATISTICS, INTERSTATE COMMERCE COMMISSION, Railroad consolidations and the public interest - A preliminary examination, dichiarazione n. 6201, Washington D.C., marzo 1962.

- Un valido contributo alla realizzazione di imponenti programmi per la costruzione di strade venne dato dalla legge 25 giugno 1865 , n. 2359, sulle espropriazioni di pubblica utilità, tuttora in vigore.

- L'esercizio delle linee ferroviarie gestite dalle società Mediterranea, Adriatica e Sicula, oltre ad alcuni tronchi gestiti da società minori, venne affidato all'amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato con decorrenza 1° luglio 1905.

- Dove vanno le nostre ferrovie?
Testo della Relazione elaborata dalla Commissione Saraceno - Onida - Longo, nominata in data 1° febbraio 1960 dal Ministro dei trasporti, dal Ministro del Tesoro e dal Ministro del bilancio per l'esame della situazione dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato. "La documentazione italiana", n. 06 del 20/8/1961.

(20) - Sembra evidente che la soluzione del problema non sia da ricercarsi principalmente nella neutralizzazione degli effetti del deficit che pesa permanentemente sul settore dei trasporti bensì nell'eliminazione delle cause di tale deficit. Basandosi sulla terminologia di Giersch sarebbe quindi raccomandabile una "terapia delle cause" e non una "politica di neutralizzazione". (H. GIERSCH, Allgemeine Wirtschaftspolitik, pag. 309).

- Al deficit complessivo della gestione FF.SS. contribuiscono sostanzialmente:
a) le prestazioni rese dall'Azienda nell'interesse generale del Paese, fra cui l'esercizio delle linee a scarso traffico, che determinano costi soltanto parzialmente riconosciuti e rimborsati in misura forfettaria e ciò soltanto fino al 1966 (art. 6 della Legge 29 novembre 1962, n. 1688);
b) le prestazioni rese dall'Azienda nell'interesse generale del Paese, escluse dal rimborso in sede di valutazione del forfait di cui al precedente punto (servizio di traghetto per la Sardegna e riduzioni tariffarie per motivi vari decise dal Governo);
c) l'onere per le pensioni che, in base alla citata Legge 1688/1962 (artt. 1,2 e 3), è oggi valutato molto al di sopra del dovu

./.

to e con criteri difformi da quelli seguiti nei confronti delle imprese private per il calcolo dei contributi dovuti agli istituti previdenziali;
d) gli oneri finanziari per l'ammortamento dei prestiti contratti dall'Azienda per gli investimenti. La Legge 27 aprile 1962, n. 211 (Piano decennale FF.SS.) già prevede il rimborso della quota di capitale, ma gli interessi rimangono a carico del bilancio aziendale;
e) gli oneri derivanti dai vincoli imposti all'esercizio (obbligo del trasporto, parità di trattamento, ecc.);
f) gli oneri relativi ai passaggi a livello che gravano per intero sul bilancio ferroviario e che, invece, dovrebbero figurare in parte fra le spese per la viabilità ordinaria e quindi far carico alle amministrazioni che a tali spese provvedono;
g) gli oneri derivanti in materia di assunzioni ed utilizzazione da speciali trattamenti disposti in favore di alcune categorie di personale (mutilati, invalidi ed ex combattenti).

- E. STAGNI, Necessità di una chiara ed efficiente politica dei trasporti per risolvere la crisi delle ferrovie italiane, Relazione tenuta al Congresso dei trasporti ferroviari, Bari, settembre 1960.

(21) - G. RENZETTI, Indirizzi per una riforma dell'Azienda ferroviaria italiana, "Giornale degli economisti e annali di economia", luglio-agosto 1965, pagg. 537-549.

- R. FERRARA, Aspetti aziendali.

(22) - Tra queste vanno ricordate, per l'importanza che assumono e per il peso delle forze economiche organizzate:
la Confetra (Confederazione generale del traffico e dei trasporti) che organizza la Federazione Autotrasportatori Italiani (FAI), la Federazione Nazionale Spedizionieri (FNS), la Federazione Nazionale Magazzini Generali, e depositi franchi, portuali marittimi, costieri, la Federazione Nazionale Distributori e Trasportatori Metano, ed altri; l'A.N.A.C. (Associazione Nazionale Autoservizi in concessione) sia per ferrovia che per tranvie, autotrasporti e idrovie, aderente alla Confindustria; l'A.N.I.T.A. (Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici) e collegate, aderente alla Confindustria; l'U.N.I.T.A.I. (Unione Italiana Autotrasportatori Internazionali); l'AUSITRA (Federazione nazionale ausiliari traffico e dei trasporti) aderente alla Con

./.

findustria; la F.I.S. (Federazione Italiana della Strada) che si interessa dei problemi relativi alla costruzione ed uso della strada, ecc.
Considerazione a parte meritano l'Amministrazione dell'Azienda delle FF.SS., le aziende municipalizzate o regionali dei trasporti e gli enti pubblici nazionali come l'I.N.T. (Istituto Nazionale dei Trasporti) e la C.I.A.T.
Vanno pure ricordati, per il peso delle forze organizzate: il S.F.I. (Sindacato Ferrovieri Italiani) della CGIL; la Federazione Nazionale Autoferrotranvieri e Internavigatori della CGIL; il SAUFI che organizza i ferrovieri della CISL; la Federazione Nazionale Lavoratori Trasporti e Traffico della CISL; la SIUF che organizza i lavoratori ferrovieri della UIL; la Federazione autonoma autoferrotranvieri della UIL ed altre organizzazioni.
Infine: la Commissione Utenti della Unione delle Camere di Commercio, le organizzazioni armatoriali e quelle dei costruttori dei mezzi di trasporto: autoveicoli, carri ferroviari, natanti, veicoli, ecc., le organizzazioni industriali e commerciali interessate alla costruzione delle "vie" ed alla produzione di fonti di energia che i mezzi di trasporto utilizzano, in generale raggruppate dalla Confindustria.

(23) Vengono maggiormente presi in considerazione i tunnels. Con i costi di costruzione di un tunnel attualmente aggirantisi intorno ai 6 milioni di dollari per miglio, e quelli per la costruzione di una singola carreggiata di una super autostrada di circa 4,5 milioni di dollari per miglio, non è lontano il giorno in cui la costruzione di strade sotterranee possa mostrarsi conveniente anche sotto l'aspetto economico. Ma la costruzione di una sotterranea capace di far viaggiare uno speciale tipo di treno ad alta velocità comporta dei costi ben maggiori. Il M.I.T. sta esaminando questi costi, come pure i problemi che concernono la resistenza al vento, la pressione dell'aria, i nuovi metodi di traforo e si chiede inoltre quale sia la profondità migliore; i tunnels non dovrebbero essere così poco profondi da provocare scuotimenti alle costruzioni soprastanti, né tanto profondi da avvertire il disturbo del calore.

(24) Per la realizzazione della politica comune dei trasporti sono fissati nel Trattato alcuni cardini fondamentali:

./.

- l'emanazione di norme comuni per i trasporti internazionali in partenza, destinazione o transito nel territorio di uno o più Stati membri;
- l'emanazione di disposizioni concernenti l'ammissione dei vettori non residenti ai "trasporti nazionali" in uno o tutti gli Stati membri;
- l'abolizione delle discriminazioni consistenti nell'applicazione da parte di un vettore di prezzi e condizioni trasporto differenti per le stesse merci e le stesse relazioni di traffico, fondate nei Paesi di origine e di destinazione dei prodotti;
- l'abolizione di prezzi e condizioni di trasporto imposte da uno Stato membro per il sostegno o la protezione di imprese o industrie particolari; salve le esigenze della politica di sviluppo delle regioni sotto-sviluppate e previa decisione della Commissione;
- la riduzione progressiva delle tasse o canoni di passaggio alle frontiere.

Essi sono fissati negli artt. 75, 79, 80 ed 81, che indicano altresì le modalità e le tappe di attuazione.

(25) Il Consiglio della Comunità, che nel settore dei trasporti - salvi i poteri della sezione Trasporti del Comitato Economico e Sociale - è assistito da un Comitato consultivo di esperti (decisione 15/9/1958), ha dato applicazione ad una precedente decisione (64/389 CEE) relativa ad una indagine sui costi delle infrastrutture per ferrovia, strada e via navigabile, stabilendo (dec. 65/270/CEE) che, nell'anno 1966, gli Stati membri eseguano il rilevamento delle spese di infrastruttura ; gli inventari dovranno essere comunicati alla Commissione entro il 31/12/1967. La Commissione doveva eseguire altresì uno studio sperimentale, entro il 30/6/1966, al fine di esaminare e precisare le soluzioni possibili per la utilizzazione delle infrastrutture fra le seguenti: a) metodo dei pedaggi economici; b) metodo dell'equilibrio finanziario; c) metodo dei costi di sviluppo; d) metodo dei costi totali (o costo economico completo).

(26) Il tonnellaggio trasportato per via navigabile, espresso in migliaia di tonn. (Statistiche ONU) rende più evidente tale situazione; basti pensare che di fronte ad un tonn. di 167.326 della Germania Occidentale, di 150.840 dei Paesi Bassi, di

./.

64.801 del Belgio, di 76.215 della Francia, l'Italia nel 1963 ha utilizzato le sue vie navigabili (lunghe peraltro kilometri 2.487 complessivi) per il trasporto di sole 3.240 tonn.

(27) Per il raggiungimento del primo obiettivo il Memorandum indica come mezzi fondamentali: la determinazione di norme comuni per i trasporti internazionali; la determinazione dell'ammissione dei vettori "non residenti" ai trasporti internazionali in uno Stato membro; la determinazione dell'accesso di un vettore di uno Stato membro ai trasporti interni di un altro Stato (cosiddetto "diritto di stabilimento").
Per il raggiungimento del secondo punto, il Memorandum indica il raggiungimento della "parità di trattamento" fra i diversi modi di trasporti, l' "autonomia finanziaria delle imprese" (specie le ferroviarie), la "libertà d'accesso e d'azione delle imprese" (specie per le imprese di autotrasporto) di accedere al mercato e di dimensionare le loro attrezzature (veicoli).
Per il raggiungimento del terzo obiettivo, il Memorandum postula l'eliminazione delle discriminazioni in materia di prezzi e di condizioni, praticate di solito attraverso l'applicazione delle tariffe e condizioni di "sostegno", nonché la revisione delle disparità relative al passaggio delle frontiere.

(28) Tali norme consistono:
a) nel divieto da parte dei vettori professionali di applicare prezzi e condizioni di trasporto differenti per le stesse merci e per le stesse relazioni di traffico, fondati sul paese d'origine o di destinazione dei prodotti;
b) nell'obbligo delle imprese di trasporto di fornire ai rispettivi Governi tutte le informazioni utili relative alle tariffe, convenzioni, accordi sui prezzi e sulle condizioni di trasporto;
c) nell'obbligo da parte del vettore di redigere un documento di trasporto numerato ed in duplice copia, da tenersi per due anni, contenente le indicazioni di cui all'art. 6 del regolamento;
d) nell'obbligo dei Governi di segnalare alla CEE le informazioni sui prezzi e le condizioni di trasporto, di cui sopra.

(29) Nel maggio del 1965, il Consiglio ha emanato altri due importanti provvedimenti:

./.

a) la "direttiva" 13/5/1965 (G.U. Comunità 1469/65 del 24 maggio 1965) affinché, a partire dall'1/1/1966, siano rese uniformi le autorizzazioni richieste per i trasporti internazionali di merci su strada fra gli Stati membri, sancendo che al fine di eliminare ogni ostacolo procedurale le autorizzazioni "siano rilasciate" dalle autorità competenti dello Stato di immatricolazione del veicolo;

b) la "decisione" 13/5/1965 (G.U. Comunità 1500/65 del 24 maggio 1965) contenente:
   - norme per eliminare le doppie imposizioni sugli autoveicoli;
   - norme relative all'armonizzazione e ravvicinamento relativamente a disposizioni di natura fiscale;
   - norme relative all'intervento dello Stato;
   - norme relative ai regimi sociali.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

ADEGUAMENTO DEI MEZZI E DELLE POLITICHE ECONOMICHE PER LA SOLUZIONE DEI PROBLEMI REGIONALI IN UNA VISIONE COMUNITARIA

Memoria a cura del

Rag. GIANCARLO FERRETTO
Presidente Commissione Giovani dell'Industria delle Venezie
Presidente Gruppo Giovani dell'Industria della Provincia di Vicenza

indetto dal : centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - R o m a

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - Via Meravigli,11-MILANO

I relatori generali hanno ampiamente trattato i vari aspetti del "primo progetto di programma a medio termine della CEE" e del "piano quinquennale di sviluppo nazionale; la Segreteria del Cismec ha voluto proporre, in una chiara sintesi dei due documenti, le correlazioni che i medesimi presentano, così come su specifici ed assai interessanti argomenti sono state ascoltate approfondite comunicazioni di esponenti del mondo economico che hanno illustrato i vari problemi connessi al tema del Convegno.

Si può dire, e ciò deve costituire merito per gli organizzatori, che mai manifestazione ha avuto un carattere di completezza sulla tematica in discussione, quale quella che contraddistingue questo Convegno di studi, e ciò non solamente per l'elevata qualificazione delle personalità chiamate ad esporre sui vari aspetti della politica di programmazione della CEE e su quella del nostro paese, ma anche per la organica articolazione delle relazioni e delle comunicazioni che hanno consentito ai partecipanti, attraverso fasi successive di analisi, di valutare, nella loro interezza, la impor

tanza dei documenti oggetto di esame, con una chiarificazione di quanto in essi contenuto che dal quadro generale di impostazione, via via ha riguardato gli aspetti particolari e più qualificanti dei medesimi.

Questo particolare carattere organizzativo del Convegno, certo non rende facile la possibilità di interventi in quanto può a ragione dirsi che tutti gli aspetti più interessanti e importanti del progetto di programma CEE e del piano nazionale hanno già avuto ampia e approfondita trattazione. Pur tuttavia ritengo doveroso, quale Presidente della Commissione Giovani dell'Industria delle Venezie prendere la parola ed esporre alcune considerazioni che ritengo non solo valide, ma di capitale importanza per una realistica visione delle prospettive di sviluppo italiane in relazione a quelle comunitarie.

Il mio intervento, quindi, si colloca in un'ottica diversa da quella che avrebbe potuto assumere in qualsiasi altra manifestazione di studio, non ponendosi come esigenza di approfondimento di aspetti particolari sul tema in discussione, ma quanto come un ri-

chiamo ad alcuni principi che devono essere tenuti nel dovuto conto qualora di vogliano positivamente valutare, nel campo dell'attuazione concreta, le possibilità di una politica di programmazione, sia a livello comunitario che nazionale, di raggiungere gli equilibri di assetto territoriale, settoriale e sociale che sono posti nei due documenti, quali obiettivi da perseguire.

Con riferimento ai problemi dello sviluppo regionale - per i quali abbiamo come italiani un particolare interesse ed una ormai più che decennale esperienza - si sono ascoltati, e credo con la massima attenzione dei presenti, sia quanto prospettato dai relatori generali in ordine alle direttive contenute nei due documenti programmatici, sia quanto indicato, con riferimento alla situazione nazionale, in una specifica relazione, da un assai qualificato esponente dell'organismo pubblico, che nel nostro paese è preposto alla politica di sviluppo del Mezzogiorno.

Tuttavia più che soffermarmi su quanto è stato già detto sia in generale che in particolare sullo argomento, desidero soprattutto svolgere alcune consi

derazioni che a mio parere vanno tenute presenti qualora si voglia che il particolare obiettivo dello sviluppo territoriale o regionale non si ponga come ostacolo o remora a quello che costituisce l'obiettivo principale e generale sia del progetto comunitario che del piano nazionale e cioè quello dello sviluppo economico nella stabilità, di una continuità del progresso economico e sociale generale, che sono, ed è bene sottolinearlo, l'unico mezzo capace di far pervenire la Comunità, o uno dei paesi membri, a posizioni di equilibrio nel campo territoriale, settoriale, ecc..

Il problema dello sviluppo territoriale, a mio avviso, presenta caratteristiche assai differenti se viene ad inquadrarsi negli aspetti dello sviluppo nazionale, o se il riferimento viene a porsi in termini comunitari, cioè come parte della espansione di una area economica non omogenea che presenta già attualmente sensibili differenziazioni nel grado di sviluppo raggiunto dai diversi paesi membri.

Infatti la diversa ottica dimensionale - nazione o comunità - dal quale il problema viene esaminato richiede l'adozione di differenti mezzi operativi per soluzioni equilibrate, che mi sembra il caso, sia pure assai sommariamente, di delineare..

Con riferimento al nostro Mezzogiorno, la politica economica italiana dell'ultimo quindicennio ha collocato tra i suoi obiettivi primari il risollevamento economico di quelle zone; i risultati pur apprezzabili in senso assoluto, tuttavia non hanno ancora portato soluzione al problema, che rimane, pertanto, uno di quelli fondamentali della vita politica ed economica nazionale, per cui è più che giustificato il notevole rilievo che esso occupa nel piano quinquennale di sviluppo nazionale.

L'obiettivo ottimale e finale posto per le regioni meridionali del paese è quello di avvicinare, in una prima fase, e di raggiungere, successivamente, i livelli di reddito e di progresso economico e sociale delle zone più evolute del paese. Il riferimento, che, non è il caso di sottolinearlo viene operato con le zone industrializzate della parte settentrionale del paese, ha una propria validità sia economica che sociale sotto l'aspetto nazionale; ma questa rilevanza tuttavia viene a non trovare più motivi sufficienti ad assumere rilevanza, come posizione di riferimento, in una ottica europea - anche se limitata ai Sei

paesi del MEC - ove si deve tener conto che quelle che sono le zone italiane a più alto sviluppo economico, vengono a collocarsi in una posizione di medio progresso rispetto ai territori di maggiore sviluppo dell'area comunitaria.

A questo riguardo possono essere considerate di una qualche utilità alcune indicazioni circa il notevole distacco tuttora esistente in termini reddituali tra il nostro paese e gli altri stati membri della Comunità. Nel 1965 - secondo uno studio comparato effettuato dall'Istituto statistico delle Comunità europee - il reddito pro-capite dell'Italia risultava pari al 60% di quello della Germania, Francia e Belgio, al 70% di quello olandese, al 59% di quello del Lussemburgo; la situazione di inferiorità in detto campo del nostro paese appare tanto più grave quando si considera che tra il 1958 e il 1965 abbiamo occupato il primo posto nella classifica della espansione economica dei Sei paesi del MEC.

La non positiva posizione reddituale rispetto ai paesi CEE non presenterebbe sostanziali modifi

cazioni qualora invece di fare riferimento alla situazione reddituale dell'intero paese operassimo il confronto assumendo come reddito medio dell'Italia quello attribuito alle regioni del Centro-Nord del paese che superano del 20% il reddito medio nazionale. Pur con la esclusione quindi delle zone meridionali del paese, l'Italia risulterebbe sempre all'ultimo posto nella graduatoria del grado di sviluppo economico dei paesi comunitari.

Le indicazioni statistiche sopra riportate focalizzano chiaramente la diversità del problema dello sviluppo territoriale del nostro paese qualora esso sia riguardato nella prospettiva comunitaria anzichè soltanto riferito agli aspetti nazionali.

Infatti i mezzi e gli strumenti operativi per giungere ad equilibri territoriali, modificandosi sostanzialmente gli obiettivi di riferimento, devono assumere incidenza e ampiezza diversa per risultare in grado di determinare trasfor-

mazioni di ordine strutturale e favorire quelle accentuazioni nella dinamica reddituale capaci di colmare, in periodi relativamente brevi, le distanze che tuttora separano il nostro paese, le nostre zone economiche meno sviluppate, dai livelli medi di reddito degli altri paesi comunitari.

Ma per l'Italia il problema di un più dinamico sviluppo economico non si pone solo per le zone del paese considerate meno progredite, esso invece assume rilevanza per tutte le zone territoriali, anche per quelle che nell'ottica nazionale appaiono come aver raggiunto livelli di benessere e di progresso da eguagliare.

Non credo che su questo punto siano necessarie ulteriori specificazioni: se per l'Italia è indispensabile proseguire nella via dello sviluppo economico delle zone meridionali del paese, quale impegno morale e sociale della collettività, altrettanto importante è che la nostra politica economica si impegni all'ulteriore progresso delle altre zone del paese e soprattutto che si impegni a non determinare

ostacoli, a non porre remore o limitazioni a detto obiettivo, e ciò in ossequio ad una fondamentale esigenza economica, e soprattutto se non si vuole che il nostro paese arretri ulteriormente nella posizione comparativa con gli altri stati comunitari.

Sia ben chiaro, e lo sottolineo con fermezza onde evitare errate interpretazioni, che con ciò non voglio intendere l'abbandono da parte del Paese della politica di sostegno dell'area meridionale del nostro territorio nazionale, ma quanto che gli impegni che vengono assunti al detto fine, devono risultare compatibili con gli sforzi che l'intero paese deve sopportare per raggiungere un assetto equilibrato nel più vasto ambito regionale costituito dall'area comunitaria.

In poche parole, a mio avviso, il problema che ci si pone non è soltanto quello di incentivare lo sviluppo del Mezzogiorno, ma anche quello di incentivare l'ulteriore sviluppo del resto del Paese ed in particolare di quella Valle Padana, che piaccia

o non piaccia è il centro motore dell'economia italiana.

Misure di disincentivazione, anche indiretta, di quest'area, non solo sarebbero contro qualsiasi logica di sviluppo economico, non solo sarebbero espressione di pura follia, ma in definitiva si ritorcerebbero, evidentemente, in senso negativo sullo stesso sviluppo del Mezzogiorno.

Il problema realistico, che noi italiani dobbiamo invece porci, è quello di vedere come il Paese nel suo complesso, possa ridurre il distacco reddituale con gli altri Sei Paesi della CEE, come le sue strutture economiche possano irrobustirsi per tenere il passo con gli altri, come le infrastrutture essenziali possano essere programmate affinchè siano effettivamente utili strumenti di sviluppo.
E quanto queste infrastrutture siano ancora carenti, credo sia palese a tutti voi perchè io debba oggi ricordarlo, mi basti solo richiamare la vostra attenzione sul problema dei canali navigabili: da decenni ne discutiamo, ma siamo ancora ben lontani da concrete realizzazioni.

Siamo divisi sul percorso di questi canali, e così vediamo passare del tempo prezioso in discussioni oziose. Si passano anni a sognare l'ipotetica navigabilità del Po e si spendono miliardi per convincere di ciò l'incredula opinione pubblica, ma non si fa un passo avanti per realizzare, al più presto, il canale Milano-Brescia-Garda-Verona-Vicenza-Padova-Venezia, che sia per le aree altamente già industrializzate che attraverserebbe, che per avere il terminale marittimo in un grande porto già organizzato, risponderebbe alla più elementare logica economica.

E, comportandoci così, ci si dimentica che mentre noi ci balocchiamo in siffatta maniera, gli altri organizzano e perfezionano reti di canali navigabili che servono aree altamente industrializzate che hanno nei porti di Rotterdam, Anversa, Marsiglia, i loro sbocchi altamente funzionali.

Quindi, se programmare, vuole e deve soprattutto dire scelta ragionata con chiara visione sia delle disponibilità che delle priorità, noi dobbiamo at

tenderci che programmando si guardi realisticamente all'avvenire, che il "Piano quinquennale" non sia come qualcuno lo ha definito un "libro dei sogni" con molti aspetti oscuri tra le pieghe, ma sia invece la "magna carta" dell'economia italiana per il prossimo quinquennio. Noi dobbiamo attenderci, infine, che esso in modo concreto ponga i presupposti perchè l'apparato industriale del Paese trovi nelle linee da esso indicate, solidi punti di sostegno, e soprattutto che l'area più dinamica dell'economia italiana, non trovi in esso freni o remore a questo dinamismo.

E questi sono problemi nostri, solo nostri, e che solo noi dobbiamo affrontare e risolvere, mentre per quanto riguarda il Mezzogiorno mi sia consentito porre l'interrogativo che il problema del suo sviluppo economico non sia più solo un problema italiano, ma sia divenuto un problema di ampiezza e di diretto interesse comunitario.

Su tale interrogativo la relazione della Segreteria Generale del CISMEC ha già messo in evidenza che l'esistenza di una zona di così vaste di-

mensioni, quale il Mezzogiorno d'Italia, non allineata con livelli di reddito e quindi con i livelli di consumo del resto del Paese e degli altri Paesi della CEE, costituisce limite alle possibilità di espansione di una area economica che si muove verso una integrazione globale, secondo le accelerate tappe di un processo irreversibile.

In altri termini, se in campo internazionale il problema delle sviluppo dei paesi nuovi come quello del progresso economico dei paesi meno sviluppati trova impegnati in varie forme i paesi industrializzati, il cui interesse, ai fini dell'ampliamento degli sbocchi alle proprie produzioni, è rivolto a determinare sollecitazioni di consumo, derivanti da migliori condizioni economiche generali, in così ampi mercati di assorbimento; altrettanto, e con un maggiore interesse, in un quadro dimensionale più ridotto, può dirsi con riferimento all'area comunitaria per quanto concerne l'esistenza nel suo ambito di una zona territorialmente vasta come il nostro Mezzogiorno ad un livello di domanda di beni assai modesta nella sua entità.

I problemi del nostro Mezzogiorno, infatti, non potrebbero trovare soluzione nel quadro istituzionale di una area integrata qualora il proprio sviluppo non venisse ricercato attraverso una proiezione di tappe di progresso, di scelte operative, di obiettivi che tengono conto della nuova realtà economica di cui la zona territoriale è parte integrante. Qualora si agisse diversamente non si opererebbe nel senso desiderato del superamento degli squilibri esistenti, ma si determinerebbe un peggioramento, in una misura tale forse da non consentire più alcun recupero, di quelli già gravi che costituiscono attualmente una situazione che richiama l'interesse e l'impegno operativo del governo italiano, l'attenzione e lo studio da parte degli organismi comunitari.

I limiti di tempo per questo mio intervento non consentono di approfondire ulteriormente, nella misura richiesta dall'interesse del problema, lo aspetto europeo che riveste l'espansione economica del nostro Mezzogiorno, tuttavia sembra il caso di

sottolineare, come da questo punto di vista, lacunoso appare sia il testo del progetto di programma europeo sia quello nazionale. Il primo per non avere distintamente inquadrato la natura e la problematica dell'esistenza nell'area comunitaria di una zona depressa di così vasta ampiezza, dallo specifico ed assai più limitato aspetto dello sviluppo regionale o territoriale; il secondo per aver tracciato indicazioni di sviluppo dell'area meridionale, prescindendo da qualsivoglia considerazione di ordine comunitario, ma limitando le proiezioni quantitative, le esigenze, gli strumenti operativi nell'ambito, ed è proprio il caso di dirlo, troppo angusto della struttura produttiva nazionale.

E' da auspicare che, a tale riguardo, l'adeguamento annuale previsto dai due documenti programmatici non sia limitato solo ai dati macroeconomici, cioè alle indicazioni quantitative delle grandezze significative dell'evoluzione economica di un paese e della Comunità, ma comporti anche una riconsiderazione dei problemi più direttamente inte-

ressanti le misure di politica economica da adottare ai fini dello sviluppo economico. Senza una tale revisione non è da credersi possibile che la politica di programmazione sia a livello comunitario che a quello nazionale possa consentire di conseguire gli scopi e gli obiettivi propri che sono quelli di progresso nella stabilità e di attenuazione e soluzione degli squilibri di ordine settoriale e territoriale.

Grazie.

14

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

LA FUNZIONE CREDITIZIA PER LO SVILUPPO DELLA SARDEGNA E LA PARTECIPAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI NEL QUADRO DELLA POLITICA DELLA CEE

M e m o r i a a c u r a d e l

Dott. RAFFAELE GARZIA
Presidente Credito Industriale Sardo - CIS

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità
europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11

"FUNZIONE CREDITIZIA PER LO SVILUPPO DELLA SARDEGNA E LA PARTECIPAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI NEL QUADRO DELLA POLITICA DELLA CEE".

I

1 - Fin dalle sue origini, la Comunità Economica Europea, dimostrando di riconoscere la fondamentale importanza dei problemi dello sviluppo economico regionale, veniva altresì a trasferire su piano comunitario il problema tipicamente italiano dello sviluppo del Mezzogiorno.

Già il preambolo del Trattato di Roma, come ben noto, indicava fra gli scopi della Comunità, quello di rafforzare le economie dei Paesi membri ed assicurarne l'armonico sviluppo....."riducendo le distanze fra le diverse regioni, e riducendo con ciò il ritardo delle regioni meno favorite". E nel testo del Trattato stesso, numerose norme (ad esempio: quelle sulla Banca Europea per gli Investimenti, quelle sul Fondo Sociale Europeo, quelle sull'ammissibilità degli aiuti statali, etc.) avevano come specifico oggetto misure intese ad agevolare il sollevamento delle regioni meno sviluppate.

Ma era nel "Protocollo concernente l'Italia" che queste generiche statuizioni venivano esplicitamente riferite al nostro Paese. Le parti contraenti non solo si dichiaravano disposte a colloborare alla politica di sviluppo del Mezzogiorno, ma riconoscevano altresì che gli obiettivi propostisi da tale politica....."rispondevano all'interesse comune di tutti i Paesi membri della Comunità".

Da allora ad oggi, considerando quanto è accaduto nel giro di 10 anni, non potrebbe certo affermarsi che le dichiarazioni e statuizioni originarie siano rimaste inapplicate. Al contrario, il problema dello sviluppo regionale in genere, e quello dello sviluppo del Mezzogiorno in specie, sembrano aver acquistato attualità ancora maggiore e preoccupare più vivamente gli organi comunitari.

Sul piano concreto, direttamente operativo, i meccanismi previsti hanno cominciato a funzionare. In particolare, la Banca Europea e il Fondo Sociale hanno cominciato ad effettuare i loro interventi di cui l'Italia costituisce indubbiamente una delle regioni beneficiate.

Vero è che sulla adeguatezza quantitativa e qualitativa di tali interventi i pareri non sono del tutto concordi. Ma lasciando per il momento da parte una questione che ci riserviamo di approfondire in sede di analisi più strettamente finanziario-creditizia, qui interessa soltanto sottolineare che nel relativamente lasso di tempo considerato, qualcosa si è pur fatto.

Sul piano delle concezioni delle impostazioni di base, contrariamente all'apparenza, si è forse fatto ancora di più. Si sono cioè ampliati gli orizzonti originari e si sono approfondite alcune implicazioni della politica comunitaria di sviluppo regionale, riuscendo a condizionare in modo forse decisivo quella che potrà essere l'azione futura in questo campo.

E' questo l'aspetto che qui interessa soprattutto chiarire in quanto esso appare pregiudiziale ai fini di una corretta impostazione della presente analisi.

2 - Al momento della costituzione della CEE, la "dottrina" dello sviluppo economico si trovava già ad uno stadio piuttosto avanzato. Tutti erano oramai convinti del fatto che il sottosviluppo di certi paesi o di certe regioni non potesse eliminarsi con una politica di assolutoliberismo e che, di con

seguenza, un attivo intervento pubblico fosse necessario. Tutti erano altresì convinti che un interventismo economico attuato sulla base di un'estesa cooperazione internazionale presentasse decisivi vantaggi non solo per i paesi "assistiti" ma anche per coloro che prestavano assistenza (tecnica e/o finanziaria) e quindi, in definitiva, per l'intera collettività internazionale. Molti inoltre già sostenevano che un "coordinamento" delle politiche di sviluppo fosse indispensabile sia sul piano interno sia sul piano internazionale. E dal coordinamento alla "programmazione" il passo non doveva dimostrarsi troppo lungo.

Ora appunto, la Comunità Economica Europea, cominciando ad occuparsi dei problemi regionali di sviluppo proprio nel momento in cui andavano affermandosi le prime tendenze alla programmazione, aveva il merito di non spaventarsi delle parole e di porre allo studio questo "nuovo" strumento ai fini dello sviluppo regionale.

Aveva così inizio una serie di fecondi convegni, incontri, studi e ricerche non tanto a livello dottrinale-accademico quanto a livello operativo, sull'oramai ben noto tema della programmazione regionale. E la fecondità di queste iniziative si dimostrava, oltre che attraverso il serio e coscienzioso approfondimento di una materia ancora e per lo più superficialmente trattata, anche e forse soprattutto attraverso un ampliamento degli orizzonti che fino a quel momento erano sembrati porsi alla politica dello sviluppo regionale.

Era alla Conferenza di Bruxelles, nel dicembre del 1961, che il Presidente della Commissione della CEE Hallstein ammoniva che..... "la politica regionale non potrebbe avere per obiettivo, nè potrebbe avere come risultato, quello di sostituire al nazionalismo economico.....un regionalismo economico; vale a dire una semplice trasposizione delle frontiere

che dividono la carta economica, anzichè la loro abolizione". Tale politica non doveva tendere ad isolare ma, anzi, a collegare la Comunità Europea ad altre comunità internazionali. Essa doveva in definitiva intendersi come politica "intercomunitaria".

E, sempre nella stessa sede, il Vice Presidente della Commissione Marjolin avvertiva che, grazie ad una politica di organizzato sviluppo regionale, proprio le zone "periferiche" della Comunità, fino allora sottosviluppate, avrebbero potuto assolvere ad una essenziale funzione di collegamento con il resto del mondo. E quanto maggiormente esse fossero riuscite a progredire, tanto prima e tanto più efficacemente esse sarebbero state capaci di diventare "centri" di nuove e più ampie relazioni fra la Comunità Europea ed i paesi terzi.

Da allora ad oggi queste idee hanno fruttificato, si sono affermate, ed attualmente consentono di porre in termini assai più evidenti e perentori la questione dell'interesse che l'intera Comunità Europea può avere ad un rapido e consistente sviluppo del Mezzogiorno italiano.

Questo Mezzogiorno non è più una lontana e periferica propaggine del blocco comunitario, ma , piuttosto, esso va rivelandosi un essenziale ponte di passaggio, una via quasi obbligata di collegamento tra l'Europa e quel "terzo mondo" che oramai si affaccia e si agita con intenti ben precisi sull'intero bacino del Mediterraneo. E sotto tale profilo il Mezzogiorno acquista un valore del tutto nuovo in funzione dei futuri obiettivi di cooperazione economica intercomunitaria.

3 - Una volta entrati in questo ordine di idee - e per venire alla ragione che costituisce l'oggetto specifico della presente disamina - è chiaro che anche

la Sardegna, lungi dal poter essere considerata una ancor più isolata e periferica appendice meridionale del sistema comunitario, assume il ruolo di testa di ponte più avanzata sulla direttrice della cooperazione economica mediterranea.

La sua futura funzione appare direttamente connessa allo sviluppo di quei paesi nord-africaniiquali guardano pur sempre all'Europa - e all'Italia - come al loro più naturale alleato nell'opera immensa di sollevamento e di progresso alla quale si sono appena accinti.

Sicchè, sotto questo profilo, il potenziamento economico della Sardegna può rappresentare, per la Comunità Europea uno dei più interessanti, promettenti e necessari "investimenti" che oggi si prospettino, quando si guardi ad un domani che potrebbe anche giungere più presto di quanto non si creda.

Del resto, vi sono anche altri elementi - in aggiunta alla semplice posizione geografica - che concorrono a rendere la Sardegna una zona di estremo interesse per una politica di sviluppo programmato su base comunitaria. Elementi che in buona parte possono ricondursi al fatto che la Sardegna è la prima fra le regioni periferiche d'Europa che si sia data un vero e proprio "programma" di sviluppo economico ed abbia cominciato ad attuarlo in concreto con una impostazione ed una strumentazione non soltanto regionale e non esclusivamente nazionale, ma addirittura europea.

Il Piano per raggiungere gli obiettivi prefissati è stato concepito con un certo grado di flessibilità che gli è dato dalla articolazione in programmi esecutivi.

Attualmente sono stati posti in essere tre programmi esecutivi che tengono in considerazione la globalità degli interventi pubblici.

In definitiva, il programma esecutivo ha una funzione di guida nella politica di programmazione a livello regionale ed assume la caratteristica di parametro di coordinamento dell'attività degli Enti pubblici nello sviluppo.

All'attuazione del Piano di Rinascita, come ben noto, gli osservatori europei sono vivamente interessati, e non è raro che questo interessamento si manifesti anche in forme di diretta collaborazione.

Una Commissione del Parlamento Europeo, che ha effettuato alcuni anni fa una visita nell'Isola, ha infatti consacrato le sue impressioni in un documento ufficiale in cui, accanto alla parte meramente espositiva, si formulano giudizi e si avanzano suggerimenti.

Indipendentemente dall'opinione che si possa avere circa il merito di tali giudizi e suggerimenti, sta di fatto che questa espressione di spirito di cooperazione va apprezzata nel suo giusto valore. E soprattutto deve convincere che quanto più il problema dello sviluppo sardo tende a diventare problema europeo, tanto maggiori sono le responsabilità reciproche: della Sardegna verso la Comunità e della Comunità verso la Sardegna.

Di questi due aspetti - e con stretto riferimento al settore finanziario e creditizio - vorrei sia pur brevemente occuparmi nella rimanente parte della presente comunicazione, con lo scopo precipuo di illustrare:

a) che cosa abbia fatto in Sardegna il settore creditizio allo scopo di sostenere il processo di sviluppo regionale;
b) quali appoggi finanziari esterni - con particolare riguardo a quelli di provenienza comunitaria - la Sardegna abbia ricevuto;
c) quali prospettive oggi si aprano all'attività di finanziamento, sia interno sia esterno, del processo programmato di sviluppo economico sardo.

II

4 - L'apporto dato dal sistema creditizio allo sviluppo economico sardo può sintetizzarsi in alcune cifre agevolmente ricavabili dalle fonti ufficiali.

Nel periodo 1953-1965, l'attività svolta dalle diverse categorie di istituti creditizi operanti in Sardegna si è sviluppata nella misura e con le caratteristiche che vado ad esporre:

a) Aziende di credito, operanti nel settore dei finanziamenti a breve termine.

Il totale dei depositi raccolti dalle aziende di credito operanti in Sardegna dal 1953 al 1965 è aumentato di oltre sette volte, passando da 41,3 a 303,3 miliardi di lire, con un saggio di accrescimento sensibilmente superiore a quello medio nazionale e più o meno allineato con quello avutosi nelle restanti regioni meridionali.

Fortissimo, poi, lo sviluppo degli impieghi, il cui ammontare è aumentato otto volte, passando da 23,5 ad oltre 189,9 miliardi, con un saggio di incremento assai superiore a quello medio nazionale e pressappoco uguale a quello avutosi nel complesso del Mezzogiorno.

Significativo appare il fatto che gli impieghi bancari abbiano seguito di pari passo i depositi nonostante l'evoluzione recente dell'economia italiana che è passata dal periodo di congiuntura a quello di notevole liquidità. Segno evidente che l'economia regionale ha cominciato ad ampliare la domanda di credito di esercizio in relazione all'espandersi delle immobilizzazioni produttive nel frattempo finanziate dal credito a medio e lungo termine. E' segno evidente altresì che quest'ultimo ha già cominciato ad assolvere a quella funzione propulsiva e trascinatrice che i programmi di sviluppo per l'appunto gli assegnavano.

E' infatti nel settore del medio e lungo termine che i ritmi di incremento constatabili lungo il periodo considerato appaiono elevatissimi e spesso più volte superiori a quelli medi nazionali.

b) Istituti di credito agrario, operanti nei settori del breve e del medio termine.

Nel comparto del credito di esercizio i finanziamenti si moltiplicano per oltre nove volte, passando sa 3,6 a 34,4 miliardi, mentre nel rimanente dell'Italia il coefficiente di aumento è di 5 e nel Mezzogiorno di 4,5 volte.

Nel comparto del credito di miglioramento, l'espansione registrata in Sardegna è ancora più sensibile: l'ammontare dei finanziamenti si moltiplica per circa quindici volte (passando da 1,7 a 27,1 miliardi), mentre nel rimanente dell'Italia l'aumento è di circa 11 volte e nel Mezzogiorno di 9,8 volte.

Naturalmente questi elevati coefficienti di aumento, pur dimostrando la rapidità del processo di sviluppo, rivelano altresì la paurosa arretratezza dei punti di partenza. In confronto alle più progredite regioni italiane, nel 1950-53 il credito agrario richiesto o comunque erogato in Sardegna era pressocchè nullo. E solo l'avvio di un piano di sviluppo poteva incidere su questo stato di cose senza peraltro ancora oggi riuscire ad allineare le possibilità e le disponibilità dell'economia sarda con quelle che sono le medie nazionali.

E' tuttavia motivo di conforto il constatare che, mentre nel 1953 il credito di esercizio in essere in Sardegna era poco più di un ventiseiesimo del totale credito di esercizio in essere in tutta Italia, nel 1965 si era saliti ad un tredicesimo. Per il credito di miglioramento il rapporto è anch'esso salito da un ventottesimo ad un diciottesimo.

Raffronti di questo tipo potranno apparire (e indubbiamente in larga misura sono) grossolani. Ma essi comunque offrono più di uno

spunto per feconde, istruttive riflessioni, circa il cammino che si è percorso nonchè quello che rimane ancora da percorrere in questo settore.

c) Istituti di credito fondiario ed edilizio, operanti nel settore del lungo termine (credito ipotecario).

Gli sviluppi constatabili in questo settore appaiono ancora più notevoli. Anche qui, infatti, l'estrema arretratezza dei punti di partenza fa apparire notevoli saggi di incremento che sono appena riusciti, in senso assoluto, ad avvicinare - e non certo ancora ad allineare - la situazione della Sardegna a quella delle altre regioni italiane.

L'ammontare dei finanziamenti in essere lungo il periodo 1953-1965 si moltiplica per oltre 66 (sessantasei) volte (passando da 345 milioni ad oltre 23 miliardi di lire), mentre per lo stesso periodo nel rimanente del Mezzogiorno, il coefficiente di moltiplico è pressappoco diciotto, e nell'intero Paese poco più di quindici.

Sicchè, mentre nel 1953 l'ammontare del credito fondiario ed edilizio risultava, in Sardegna, pari a meno di un quattrocentesimo del totale credito in essere in tutta Italia, nel 1965 il rapporto era disceso al livello meno astronomico, anche se pur sempre pauroso, di un novantacinquesimo.

Vale la pena sottolineare che all'eccezionale sviluppo ha per la quasi totalità contribuito il credito edilizio il cui ammontare è salito, nel periodo considerato, da 323 milioni nel 1953 ad oltre 22,4 miliardi di lire nel 1965, rappresentando il 97,4% del totale credito a lungo termine in essere alla fine del 1965.

Anche questo appare un sintomo confortante di sviluppo, considerato il recente ristagno dell'edilizia che pure si avvia ad essere superato sia ad opera dei privati sia ad opera del pubblico potere, in quanto, una comunità che si preoccupa di destinare una parte cospicua del suo reddito al finanziamento di un moderno patrimonio edilizio appare già sicuramente avviata verso un processo di elevamento economico, sociale, civile.

Tuttavia - per non trascurare questo aspetto meno positivo - il fatto che la comunità sarda, la quale in base all'ultimo censimento rappresenta pressappoco un trentacinquesimo (precisamente il 2,8%) della intera popolazione italiana assorbe tuttora solo un novantatreesimo (e cioè l'1% circa) dei finanziamenti nazionali dedicati al fondamentale settore dell'edilizia civile, può dare un'idea del cammino che ancora rimane da percorrere affinchè il processo di sviluppo in corso possa dirsi coronato da pieno successo.

Istituti di credito a favore delle industrie e delle opere pubbliche.

In questo settore che - come poi meglio vedremo - appare fondamentale ai fini del rapido e consistente sviluppo economico sardo, gli aspetti quantitativi appaiono a prima vista rilevanti.

Globalmente considerati, i finanziamenti in essere (1) au-

(1) E' appena il caso di ricordare che le fonti ufficiali da cui ricaviamo questi dati (Relazioni Annuali e Bollettini bimestrali della Banca d'Italia) indicano i dati relativi ai finanziamenti in essere alla fine dell'anno. E cioè le cifre effettivamente erogate dagli Istituti, al netto dei rientri, dei rimborsi e degli eventuali annullamenti, oltre che degli impegni a valere su erogazioni future. Per questo motivo le cifre qui riportate non coincidono con quelle che in seguito si indicheranno ad illustrazione più dettagliata dello sforzo compiuto dal settore del credito industriale in Sardegna. Queste ultime, infatti, riflettono anche il complesso degli impegni di futura erogazione, assunti fino da oggi a sostegno di investimenti produttivi in corso di attuazione.

mentano, fra il 1953 ed il 1965, da circa 18 ad oltre 170,4 miliardi, e cioè di poco più di 9,4 volte, mentre l'aumento per il complesso del Mezzogiorno è di oltre otto volte (da 189 ad 1.662,5 miliardi) e per tutta l'Italia risulta superiore alle 6 volte.

Ciò è indubbiamente dovuto al fatto che il processo di industrializzazione (e di costituzione delle relative infrastrutture) è "partito", in Sardegna più tardi che nelle altre regioni meridionali. Sicchè, riferiti all'intero periodo considerato, gli sviluppi appaiono meno decisivi e significativi.

Tuttavia, se si prende in considerazione il più recente periodo 1960-1965, appare evidente che, sebbene partito in ritardo, il processo di sviluppo è tutt'altro che lento.

Infatti, mentre per la Sardegna, negli anni intercorrenti fra il 1953 ed il 1959, l'aumento globale dei crediti in essere è del 52% circa (contro il 115,3% per il Mezzogiorno ed il 121,5% per tutta Italia), negli anni compresi fra il 1960 ed il 1965 l'aumento è del 403% e cioè sensibilmente superiore a quelli avutisi nel Mezzogiorno (253%) e in tutta Italia (131%).

E' interessante notare che nella struttura complessiva dei finanziamenti considerati la componente relativa al credito alle opere pubbliche non occupa più nell'Isola quel posto di preminenza che è tipico di una regione che trovasi in uno stadio di sottosviluppo. Infatti secondo le statistiche ufficiali in Sardegna il credito all'industria e alle opere pubbliche ammontava nel 1962 a 64 miliardi, settorialmente così distribuiti: industria 46%, opere pubbliche 47% e "altre" 7%.

Gli stessi finanziamenti nel 1965 - dopo appena tre anni quindi - ammontavano a 170 miliardi di cui, 124 all'industria (72%), 43 alle opere pubbliche (25%), 3 ad"altre" (3%).

Ciò conferma che ormai nell'Isola esistono tutti i presupposti per una massiccia espansione del processo di industrializzazione in quanto già sono una realtà quelle infrastrutture che debbono necessariamente precedere e che condizionano l'impianto delle vere e proprie strutture produttive.

5 - I pochi dati appena riportati, se possono offrire un'impressione quantitativa dell'apporto fornito dal sistema creditizio sardo al finanziamento dello sviluppo regionale, poco a nulla riescono a dire circa la qualità del lavoro al riguardo svolto, la natura dei problemi e delle difficoltà incontrate, le condizioni e situazioni ambientali in cui la attività creditizia ha dovuto svolgersi.

A questo proposito, parafrasando quanto già ebbe ad osservarsi in sede di Cassa per il Mezzogiorno - fonte senza dubbio qualificata in questo campo - vorrei ricordare che il concetto stesso di attività creditizia, se riferito ad un'economia sottosviluppata acquista un significato diverso da quello "normale".

In un'economia progredita, l'istituto di credito si trova di fronte ad una "domanda" che gli viene rivolta da operatori evoluti, dinamici, sperimentati. E il problema che gli si pone - a parte l'indispensabile selezione tecnica e qualitativa - è soltanto quello di rispondere a tale domanda, che già in partenza risulta ben qualificata.

In una economia sottosviluppata, al contrario, molto spesso manca una domanda del genere in quanto difettano le capacità e le iniziative imprenditoriali, e l'ambiente, nel suo insieme, non offre incentivi ad impiantare nuove attività, ampliare quelle poche esistenti,

aumentare e migliorare la produzione, espandere il giro di affari, etc.

Il problema che si pone, allora, è quello, anzitutto, di suscitare, orientare, ispirare, e poi di sostenere una domanda di credito che possa sotto tutti i punti di vista dirsi "buona", produttiva, e comunque rispondente alle esigenze di un effettivo sviluppo economico locale. Oltre e prima che erogare credito, la banca deve in un certo senso assistere il neo-imprenditore a fare le sue scelte ed a fare buon uso del credito che gli verrà concesso. Tanto che oramai, nella pratica corrente, in casi del genere si usa parlare di "assistenza creditizia" o, addirittura, di "assistenza tecnico-creditizia" piuttosto che di semplice attività creditizia.

Ora appunto, di questa natura è prevalentemente stata l'attività svolta dal sistema creditizio sardo, specie nei primi tempi della politica di sviluppo e specie nei settori più nuovi. Vale a dire quei settori ritenuti maggiormente propulsivi ai fini dello sviluppo regionale, ma nei quali, proprio perchè nuovi, più avvertita era la carenza di veri e propri imprenditori, di iniziative autonome, di capacità particolari.

Di conseguenza, le difficoltà e i problemi da superare sono stati notevoli, e il fatto che ciò nonostante i progressi quantitativi siano stati così rilevanti sembra confermare che, nell'insieme, il sistema creditizio sardo si è dimostrato all'altezza della situazione.

6 - Fra i settori nuovi, nei quali l'attività creditizia ha dovuto maggiormente impegnarsi allo scopo di assistere a sostenere il formarsi di una adeguata struttura imprenditoriale e produttiva, un cenno particolare va riservato a quello dello sviluppo industriale.

Come ben noto, l'industrializzazione è oramai considerata fattore fondamentale nella politica di sollevamento delle regioni arretrate. Ed essa, comunque, viene chiaramente posta come obiettivo pressocchè prioritario sia nel programma di sviluppo del Mezzogiorno sia nel Piano di Rinascita della Sardegna.

Naturalmente ad un'organica politica di finanziamenti industriali così come oggi l'intendiamo non si è giunti d'un solo colpo. Al riguardo si sono dovute maturare idee ed esperienze (queste ultime non sempre positive); si sono dovuti predisporre mezzi e strumenti legislativi, tecnici ed operativi; si sono dovuti, soprattutto, stabilire precisi collegamenti fra i programmi generali di sviluppo, i programmi specifici di industrializzazione ed i correlativi interventi di natura creditizia.

Nel caso specifico della Sardegna, dove, date le condizioni ambientali di partenza, pressocchè tutto era ancora da fare, l'accennata evoluzione industriale dell'isola si è compiuta attraverso tre fasi che possono sommariamente, e quasi convenzionalmente, indicarsi come appresso:
a) una fase di primo avvio, che va dalla data di fondazione della Sezione di Credito industriale del Banco di Sardegna (nel 1953 sostituita dal Credito Industriale Sardo) fino a pressappoco tutto il 1959;
b) una fase che potrebbe dirsi "di rottura", che va dal 1960 al 1963;
c) una fase di espansione integrata, che è ormai in corso, ed auspicabilmente dovrà condurre alla soluzione del problema industriale, e quindi del problema dello sviluppo regionale sardo inteso nel suo significato più ampio.

Di quest'ultima fase che, essendo proiettata nel futuro, esula dall'ambito di un semplice "rendiconto", ci occuperemo nella parte quarta della presente relazione, là dove si tratterà, per l'appunto, delle prospettive che si aprono all'attività del settore creditizio.

In questa sede, e con la massima concisione possibile, ci si limiterà a fornire qualche indicazione sulla natura, sul significato e sulla portata dell'azione svolta nelle due prime fasi.

7 - La fase di primo avvio, già iniziatasi nell'immediato dopoguerra, allor chè le esigenze della ricostruzione lasciavano ancora sullo sfondo quelle dello sviluppo; proseguita nell'ambito della specifica azione disposta per il sollevamento del Sud (Legge 10 agosto 1950 istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno); sviluppatasi ulteriormente nell'ambito delle leggi del 1953 e del 1957 sul finanziamento dell'industrializzazione meridionale, presenta aspetti quantitativi che potrebbero apparire non rilevanti, in quanto il complesso dei finanziamenti erogati nell'intero periodo, appena, supera, la cifra di 16 miliardi di lire.

Tuttavia, sotto l'aspetto qualitativo e sotto il profilo della preparazione ai futuri sviluppi essa si rivela di fondamentale importanza.

In questa fase, anzittutto, ha inizio l'intervento della Regione nel campo infrastrutturale, allo scopo di migliorare l'attrezzatura di base (strade, porti, comunicazioni), e, contemporaneamente, nel campo dell'assistenza alla piccola industria ed all'artigianato.

Correlativamente il credito comincia a dirigersi verso le prime, modeste, ma non per ciò meno significative iniziative che sorgono nel settore della meccanica, in quello alimentare ed in quello - fondamentalmente "strumentale" - dei materiali da costruzione.

Molte fra le "piccole" iniziative in tal modo assistite, mostrano una visibile tendenza ad espandersi, consolidarsi ed avviarsi a diventare vere e proprie industrie di media dimensione.

Non mancano, è vero, in questa fase talune esperienze che potrebbero dirsi negative. Ma anche esse servono a meglio orientare l'azione futura e ad offrire preziose indicazioni circa ciò che sarà opportuno fare (o non fare) nel quadro di una più consistente ed organica politica di finanziamento nell'industrializzazione regionale.

8 - Sulla base di queste premesse aveva inizio, verso la fine del 1959, quella che poc'anzi si è chiamata la fase di vera e propria rottura.

Il problema fondamentale era oramai quello di dar vita ad una "grande" industria, o, quanto meno, ad alcuni grossi impianti industriali capaci di assolvere alla funzione di poli di sviluppo. E cioè capaci di irradiare, nell'ambiente circostante, massicce, propulsive e stimolatrici influenze sulla nascita di altre industrie complementari o sussidiarie, sullo sviluppo della produzione agricola, sulla moltiplicazione delle attività terziarie, e, in definitiva, sul volume, sulla qualità, sulla struttura del reddito prodotto.

Le condizioni ambientali venivano a limitare strettamente le possibilità di risolvere in modo razionale un problema del genere. Di qui la necessità di studiare attentamente la situazione, formulare un preciso programma di azione, qualificare la politica delle infrastrutture e predisporre l'ambiente generale in modo da offrire ai nuovi imprenditori un minimo di attrezzature generiche e specifiche che potesse invogliarli ad entrare nel mercato.

E' in questa fase che il CIS, in stretta collaborazione con l'autorità regionale, svolge una intesa attività di ricerca preliminare (costituendo, al riguardo, un apposito servizio Studi), e quindi "promozione" entro e fuori la Sardegna, allo scopo di inserire nuove forze imprenditoriali nel

contesto dello sviluppo regionale.

A giudicare dalle cifre, lo sforzo appare coronato da notevole successo. Nel giro di poco più di tre anni i finanziamenti deliberati all'industria al netto delle revoche, rinunce e decadenze toccano 100 miliardi di lire. Vale a dire un ammontare oltre cinque volte maggiore di quello relativo al decennio precedente.

In relazione a questa massiccia espansione creditizia si determina in Sardegna l'impianto, fra gli altri, di grossi complessi produttivi nei settori petrolchimico e cartario; si rafforza la struttura dell'industria dei materiali da costruzione e si avvia alla sua dimensione definitiva l'industria tessile.

Vale la pena sottolineare che con ciò non si viene a trascurare il settore della media e piccola industria. Al contrario questo assorbe quote crescenti delle erogazioni creditizie e costituisce oggetto della più accurata opera di assistenza tecnica e consulenza operativa da parte del CIS.

Basti al riguardo ricordare che nel triennio considerato oltre 48 miliardi (sui 100 globalmente impegnati) riflettono finanziamenti a favore della piccola e media industria.

Sicchè sembra lecito affermare che nel corso della seconda fase si sono poste le premesse necessarie a consentire quella feconda integrazione tra "grande" e "piccola" industria che costituisce uno dei fondamentali obiettivi da perseguire nella terza fase.

Qui, per completare questi brevi e sparsi cenni sulle caratteristiche dell'azione svolta nella seconda fase può ancora ricordarsi l'eccezionale sviluppo assunto dai finanziamenti a medio termine a favore del commercio, erogati nel quadro della nota legge n. 1016 del 16 settembre 1960.

Nel nuovo campo dei finanziamenti a favore del commercio il CIS ha incontrato un'accoglienza davvero impensabile da parte di un ambiente pur sempre sottosviluppato ma deciso a progredire. Dall'entrata in vigore della Legge sono pervenute al CIS oltre 2.000 domande di finanziamento. Di tali domande, ne sono state finora deliberate favorevolmente 772 per oltre 2.600 milioni.

Può essere interessante rilevare che dei finanziamenti deliberati 533 per oltre £ 1.545 milioni sono di importo inferiore ai 10 milioni, 38 per £ 500 milioni fra i 10 e i 20 milioni e 21 per £ 600 milioni di importo superiore ai 20 milioni.

9 - Un particolare aspetto degno di considerazione, quando si voglia valutare nel suo insieme, l'azione svolta dal CIS nel corso della seconda fase della politica di industrializzazione è che la decisa espansione nel volume del credito erogato si è attuata senza venir meno ai criteri della più sana, oculata e severa gestione bancaria.

La questione, come noto, è piuttosto delicata ed ha formato oggetto di contrastanti apprezzamenti. Ma in questa sede sembra opportuno dissipare ogni possibile equivoco chiarendo nel modo più esplicito il nostro punto di vista.

E' appena il caso di avvertire che "assistenza tecnico-creditizia" all'industrializzazione non è certo sinonimo di attività "assistenziale" o caritativa o comunque erogativa a fondo perduto. Sicchè preciso dovere di un Istituto che intenda davvero contribuire allo sviluppo economico di una regione ancora arretrata, è quello di conferire una impronta strettamente

economica , e cioè produttivistica, alla propria attività. Ciò non solo e non tanto nell'interesse del proprio conto profitti e perdite, quanto nel l'interesse degli stessi mutuatari o aspiranti mutuatari, e soprattutto nel l'interesse del più rapido e più elevato avanzamento della comunità che si intende sviluppare. Gli sprechi, gli investimenti avventati o di comodo, le sovvenzioni ispirate ad un male inteso senso di solidarietà verso iniziative malate o non vitali appaiono assai poco funzionali ai fini del vero sviluppo.

Un aspetto particolare degno di considerazione è che il CIS ha sempre ispirato la propria attività a taluni fondamentali criteri che possono brevemente riassumersi come segue.

Anzitutto, accurata selezione preventiva dei progetti sottopostigli, allo scopo di accertare se essi rispondessero agli obiettivi di una sana industrializzazione regionale, se presentassero ragionevoli prospettive di successo, se dessero buone garanzie di serietà, consistenza, capacità tecnica ed amministrativa. In questa fase dell'istruttoria, si è cercato di evitare il sorgere di "doppioni" e l'affollarsi di iniziative in settori già coperti o di utilità ancora dubbia, per consigliare, orientare ed assistere i potenziali investitori nella scelta di settori meglio rispondenti all'interesse generale oltre che al loro stesso privato tornaconto.

In secondo luogo adeguata assunzione di garanzie a fronte dei finanziamenti concessi. Sempre, in aggiunta alle prescritte garanzie ipotecarie, il CIS ha richiesto fidejussioni ed altre malleverie di natura personale. E, nel caso di filiazioni di imprese continentali impiantatesi nell'Isola, si è talvolta richiesta garanzia speciale ed aggiuntiva da parte dell'impresa madre o del gruppo di controllo.

Infine, anche dopo l'erogazione del credito e nel corso dell'attuazione dell'iniziativa finanziata, il CIS ha tenuto a seguire l'andamento delle sue esposizioni, con frequenti contatti a livello imprenditoriale che sono valsi, se non altro, a rafforzare quei vincoli di fattiva collaborazione fra ente creditizio ed impresa industriale che costituiscono uno dei più efficaci contributi ad un ordinato, equilibrato, sano processo di sviluppo economico.

Perchè, in sostanza - ed è questo un aspetto che va sottolineato - la severità e l'oculatezza nella gestione del credito industriale, lungi dal limitare o intralciare il processo di sviluppo (come comunemente si afferma), finiscono alla lunga con l'alimentarlo, intensificarlo e renderlo qualitativamente migliore. Con ciò stesso preparando il terreno ad ulteriori, più consistenti progressi a venire.

Nel caso specifico della Sardegna, le cifre poc'anzi riportate confermano che i sani criteri fin qui seguiti non hanno affatto limitato lo sviluppo quantitativo dei finanziamenti e tanto meno ostacolato la tipica azione di "rottura" che questi si proponevano di esplicare nel corso della seconda fase della politica di industrializzazione.

E vedremo più avanti come tutto ciò agevoli l'impostazione dei pur complessi problemi di finanziamento che vengono a porsi nel passaggio dalla seconda alla terza fase della politica suddetta.

III

10 - E' forse superfluo avvertire (ma, come dicono gli Amici francesi, "ca ira encore mieux en le disant") che lo sforzo sostenuto dalla Sardegna allo scopo di aiutarsi da sè non avrebbe certo ottenuto i confortanti risultati fin qui constatabili se esso non fosse stato integrato da un contemporaneo appoggio "esterno", o, quanto meno, extraregionale.

Tale appoggio, naturalmente, è venuto in gran parte dall'Italia stessa, nel quadro di quella politica di sviluppo del Mezzogiorno che costituisce forse il primo e indubbiamente il più cospicuo, sforzo di solidarietà nazionale sostenuto, dall'Unità in poi allo scopo di affrontare il vecchio problema del dualismo economico Nord-Sud.

Ma in buona parte questo appoggio è anche venuto dall'estero: sia nel quadro della ben nota politica di cooperazione internazionale per lo sviluppo delle economie sottosviluppate, attuata dapprima dalle Nazioni Unite e poi anche dalla Comunità Europea, sia come riflesso del semplice intervento dell'iniziativa privata straniera, a livello di singoli imprenditori ed investitori, attirati dalle prospettive offerte da una regione "nuova", desiderosa di progredire.

Una netta distinzione quantitativa ed anche qualitativa fra questi tipi di appoggio non è sempre agevole.

Infatti, anche lasciando per il momento da parte il settore dell'iniziativa privata, sta di fatto che i fondi provenienti dai prestiti concessi dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), non sono affluiti direttamente alla Sardegna, ma sono passati attraverso la Cassa per il Mezzogiorno, giungendo poi a destinazione commisti ad altri fon-

di e ad altre assegnazioni di mezzi a valere su disponibilità di origine nazionale. Inoltre assai spesso gli interventi isolati da parte di privati imprenditori e finanziatori (sia italiani sia esteri) si sono in qualchè modo combinati con interventi pubblici predisposti o dalla Cassa per il Mezzogiorno o dall'Ente regionale, o con finanziamenti concessi dal sistema creditizio ordinario, sia con fondi propri sia con fondi speciali (interni o internazionali).

Comunque, una valutazione dell'appoggio internazionale può ricavarsi dall'annessa tabella dove vengono riportati i dati relativi all'impiego dei fondi BIRS e BEI passati attraverso la Cassa per il Mezzogiorno nonchè i dati relativi ai totali investimenti da essi determinati nei singoli settori d'impiego.

Più avanti si tenterà un analogo sommario computo degli appoggi pervenuti per via privata.

FONDI INTERNAZIONALI RICEVUTI DALLA SARDEGNA ATTRAVERSO LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (a) A TUTTO IL 31/12/1965 ED INVESTIMENTI TOTALI CORRISPONDENTI.-

(milioni di lire)

SETTORI	Sardegna	%	Mezzogiorno	%Sardegna su Mezzogiorno
Industria				
- fondi internazionali	53.360	53,5	262.906	20,3
investimenti totali (b)	127.810		943.580	
Elettricità				
- fondi internazionali	29.375	29,4	137.750	21,3
investimenti totali (b)	62.200		276.957	
Agricoltura (irrigazione)				
- fondi internazionali	17.046	17,1	39.821	42,8
investimenti totali (c)	33.500		77.500	
TOTALE fondi internazionali	99.781	100	440.477	22,6
TOTALE investimenti	223.510		1.298.037	
fondi internazionali su investimenti	44,6%		33,9%	

a) otto prestiti BIRS più 59 prestiti BEI più quattro prestiti obbligazionari collocati all'estero

b) Soli investimenti fissi effettuati dagli imprenditori finanziati

c) Effettuati dalla Cassa per il Mezzogiorno

11 - In termini globali, una prima constatazione ricavabile dai dati riportati in tabella riguarda il peso decisivo assunto dai finanziamenti internazionali nel quadro dell'investimento locale. Quest'ultimo, infatti, ammonta, in Sardegna, a poco più di 223 miliardi, ma risulta coperto per quasi 100 miliardi (e cioè per il 44,6%) con fondi di provenienza BIRS e BEI. Molto probabilmente, in assenza di questo aiuto nessun investimento locale sarebbe stato effettuato o, anche se effettuato l'ammontare sarebbe stato molto minore e le condizioni del suo finanziamento sarebbero state assai più difficili.

Una seconda constatazione - sempre in termini globali - riguarda la rilevanza della quota di finanziamenti internazionali dedicata alla Sardegna sul totale destinato al Mezzogiorno. Tale quota, che si aggira sul 22,6%, appare nettamente superiore al "peso" che la Sardegna assume nell'ambito del Mezzogiorno stesso, sia come ammontare di reddito prodotto (mediamente l'8% circa del reddito prodotto nel Mezzogiorno) sia come ammontare di popolazione (all'incirca il 7,5% della totale popolazione meridionale).

Segno evidente che al riguardo ha influito non solo la volontà di aiutare una regione estremamente sottosviluppata, ma anche e forse soprattutto la considerazione che in questa regione sussistono positive condizioni e possibilità di proficuo sviluppo.

Infine, c'è da rilevare che in Sardegna, il grosso dei finanziamenti si è diretto verso l'industria la quale ha assorbito pressappoco il 53,5% del totale, mentre quote minori sono andate al settore elettrico (poco più del 29%) ed all'agricoltura (circa il 17%).

Ciò non significa tuttavia che l'agricoltura sarda sia stata trascurata. Infatti, i 17 miliardi ad essa affluiti (e destinati al settore particolarmente importante delle opere irrigue), pur essendo in senso assoluto

assai inferiore ai 53 miliardi andati all'industria, rappresentano quasi il 43% del totale dei finanziamenti concessi all'agricoltura di tutto il Mezzogiorno. Ciò quando i fondi andati all'industria sarda sono ancora il 20,3% del totale dei finanziamenti destinati all'industria dell'intero Mezzogiorno.

Un ben preciso criterio sembrerebbe quindi aver ispirato lo intervento dei fondi internazionali in Sardegna. E cioè quello di appoggiare l'azione di sviluppo regionale proprio in un settore di base quale quello agricolo, riservandogli una sorta di priorità quantitativa nell'ambito dell'agricoltura meridionale, e conferendo un carattere semplicemente integrativo ai finanziamenti industriali.

Se è così, sembra lecito inferirne che gli interventi dei fondi internazionali in campo industriale siano appena agli inizi e che il grosso sia ancora di là da venire. I pur cospicui sviluppi fin qui constatabili dovrebbero quindi risultare largamente superati in un futuro che potrebbe anche dimostrarsi non troppo lontano.

12 - Scendendo ora a qualche maggiore dettaglio va osservato che il grosso dei finanziamenti industriali in precedenza globalmente considerati, risulta concesso con l'appoggio preminente della Banca Europea per gli Investimenti.

A tutt'oggi sono ben diciotto le nuove iniziative industriali impiantatesi in Sardegna che hanno, in misura maggiore o minore fruito di questo appoggio per un ammontare complessivo di oltre 34 miliardi di lire.

Precisamente:

S.p.A. Rumianca - Cagliari	milioni di lire	2.266
S.p.A. Starlene - Cagliari	"	1.814
S.p.A. Elettrochimica Ind.le - Cagliari	"	2.306
S.p.A. Etilensarda - Cagliari	"	2.339
S.p.A. Sodio - Cagliari	"	2.262
S.p.A. Chimica Sarda - Cagliari	"	1.845
S.p.A. Quirinia	"	2.168
S.p.A. S.I.R.	"	2.400
S.p.A. ALCHILSARDA	"	2.400
S.p.A. Sardox	"	2.400
S.p.A. E.T.B.	"	2.400
S.p.A. SIRAM	"	2.000
S.p.A. STIRAL	"	2.400
S.p.A. Sardamag - S.Antioco	"	2.460
S.p.A. Palmascave - S.Antioco	"	390
S.p.A. Sardespa	"	900
S.p.A. Marfili - Siniscola	"	1.400
S.p.A. Sarramin	"	250
	TOTALE	34.300

Sicchè l'apporto dato dalla BEI al processo di integrazione dello sviluppo industriale dell'Isola appare sotto questo profilo determinante.

13 - Passando ora al settore dell'iniziativa privata estera, va osservato che fino a questo momento sono ben tredici i complessi industriali sorti in Sardegna, alla cui costituzione il capitale straniero ha partecipato in misura considerevole e, talvolta, elevatissima. L'investimento globale supera i 21,8 miliardi di lire di cui 14,5 di provenienza estera.

Dalla annessa tabella può ricavarsi che, anche qui, si tratta di industrie delle più svariate dimensioni, operanti nei settori più disparati e con un capitale complessivo di proporzioni piuttosto ragguardevoli.

INDUSTRIE SORTE IN SARDEGNA CON PARTECIPAZIONE DI CAPITALI PRIVATI ESTERI.

	SOCIETA'	Investim. in milioni	% cap. estero	Provenienza del capitale estero
S.p.A.	Mineraria Silius - Cagliari	641,4	60	Svizzera
"	Monreale - Cagliari	563,0	60	Svizzera
"	Sardamag - S.Antioco	5.900,0	66	1/2 Inghilterra 1/2 Germania Occ.
"	Palmas Cave - S.Antioco	1.150,0	66	1/2 Inghilterra 1/2 Germania Occ.
"	Baroid International S.Antioco	368,7	90	U.S.A.
"	Basa - Olbia	227,9	70	Germania Occid.
"	Sardespa - Olbia	2.468,0	80	Belgio
"	Perlite - Uras	108,0	49	Inghilterra
"	Chimica Sarda - Cagliari	4.671,5	50	U.S.A.
"	Porto Cervo - Olbia	2.227,0	100	Francia
"	Le Nickel Sarda- Cagliari	3.260,0	75	Francia
"	Bianca Sarda - Olbia	254,0	100	Francia
"	Società- Casearia Franco--Italiana - Oschiri	28,0	80	Francia
		21.867,5		

Al primo posto fra gli investitori stranieri si pongono quelli francesi con circa 5 miliardi di lire di partecipazioni; al secondo posto vengono gli americani con oltre 2,6 miliardi, seguono la Germania Occidentale con quasi 2,5 miliardi, l'Inghilterra con oltre 2,3 miliardi, quindi il Belgio con circa 2 miliardi ed infine la Svizzera con oltre 700 milioni.

I maggiori investitori quindi appartengono alla CEE con circa il 62% del capitale estero investito.

Come può ben comprendersi, la presenza di operatori e di investitori del Mercato Comune non solo appare particolarmente gradita ma deve considerarsi pegno significativo di futuri e più cospicui interventi.

Naturalmente, la partecipazione dell'iniziativa privata comunitaria non deve essere attesa passivamente ma va piuttosto sollecitata ed attirata attraverso una saggia politica economica generale ed una appropriata predisposizione dell'ambiente regionale.

Ma di questi aspetti potrà meglio discutersi quando si tratterà delle prospettive che si aprono alla cooperazione comunitaria ai fini del futuro sviluppo economico sardo.

E' interessante sottolineare che già al termine della seconda fase del processo di industrializzazione, una quota niente affatto trascurabile del capitale al riguardo investito in Sardegna proviene da operatori privati esteri. E cioè da un settore sulle cui decisioni influiscono motivi molto diversi da quelli che possono ispirare l'intervento di un ente pubblico, sia nazionale sia straniero, come, ad esempio, la Cassa per il Mezzogiorno, la Banca Mondiale o la Banca Europea.

Queste ultime infatti, possono (e talvolta anche debbono) intervenire a favore di una regione sottosviluppata in base a considerazioni di opportunità sociale o anche di convenienza economica generale e proiettata nel lungo periodo.

Gli operatori privati, all'opposto, proprio perchè privati, non sono tenuti a considerazioni di indole sociale, e, quanto alla convenienza economica, è ben noto e naturale che essi siano portati a valutarla in termini di tornaconto particolare e con un orizzonte temporale relativamente limitato.

Orbene, proprio il fatto che non pochi operatori privati stranieri abbiano dimostrato di ritenere conveniente un investimento in Sardegna sembra confermare che lo sviluppo economico della Regione presenta, anche a breve termine, prospettive sotto tutti i punti di vista definibili come favorevoli.

IV

14 - Se dalla situazione odierna, fin qui molto incompletamente sintetizzata, si vuole spingere lo sguardo nel futuro deve subito premettersi che buona parte delle prospettive che al riguardo si aprono appaiono condizionate da elementi e fattori già oggi operanti.

Il più decisivo, forse, fra questi elementi è il Piano di Rinascita della Sardegna, la cui approvazione - come si è già detto - è venuta a coincidere con l'apertura di una terza fase nella politica di finanziamento dell'industrializzazione sarda. In un certo senso, anzi, potrebbe affermarsi che l'entrata in azione del Piano segni l'inizio di questa terza fase e, al tempo stesso, ne predetermini e condizioni gli sviluppi.

Ciò anzitutto, conferendo un carattere più organico alla azione di intervento ed ispirando unitariamente le politiche intese a correggere le fondamentali disarmonie tuttora constatabili fra settori diversi dell'economia regionale, e, all'interno di ciascun settore, fra rami e gruppi diversi di attività e di imprese produttive.

In secondo luogo predisponendo a ragion veduta l'apprestamento delle ulteriori infrastrutture, generiche e specifiche, indispensabili alla prosecuzione di un ordinato processo di industrializzazione, e quindi di sviluppo "globale". Ciò con particolare riguardo all'istituzione, alla saggia distribuzione territoriale, alla adeguata attrezzatura ed alla oculata gestione di quei "nuclei" ed "aree" di sviluppo industriale che la Legge ha già previsto ed in parte sono già in corso di attuazione o, addiritura in attività.

In terzo luogo, orientando il processo di industrializzazione nelle direzioni che oramai appaiono più razionali oltrechè in perfetta linea con la politica fin qui seguita, la quale, anche se non formalmente programmata si è sempre ispirata - come si è visto a criteri di organicità oltre che di

sana logica produttivistica.

In sostanza, attraverso il Piano di Rinascita si vengono a rafforzare talune premesse necessarie e sufficienti a portare avanti e perfezionare quell'opera non solo di promozione e di espansione industriale ma anche di integrazione fra grande e piccola industria che, come si è in precedenza illustrato, era già stata impostata nelle prime due fasi.
Ed è alla luce di questa constatazione che vanno realisticamente valutati i problemi di finanziamento interno e di finanziamento esterno che si prospettano all'aprirsi della terza fase.

15 - Per quanto riguarda il finanziamento interno , poche considerazioni possono oramai bastare. L'esposizione in precedenza fatta ha sufficientemente chiarito quali strumenti siano al riguardo in funzione e con quali criteri essi operino lungo l'intera gamma delle specializzazioni creditzie.

Naturalmente questi strumenti vanno ulteriormente perfezionati e coordinati, ma, nell'insieme, come si è già avuto occasione di sottolineare nessun fondamentale mutamento sembrerebbe necessario apportare alla loro già collaudata struttura operativa.

In proposito va osservato che nel settore del finanziamento industriale il CIS ha provveduto a meglio attrezzarsi per le future necessità, costituendo, dopo il Servizio Studi, un apposito Ufficio Sviluppo, destinato prevalentemente alla promozione nell'ambito regionale. Inoltre

esso ha aperto un Ufficio di Rappresentanza a Milano con lo scopo precipuo di estendere, sistematizzare e potenziare questa opera di promozione nel più importante centro economico e finanziario italiano.

Il compito che si prospetta per l'immediato avvenire è infatti quello di attirare in Sardegna e sostenere con appropriata azione tecnico-creditizia una nuova ondata di efficienti, dinamici e specializzati imprenditori da affiancare a quelli locali.

Sotto questo profilo, vale la pena sottolineare che già oggi la situazione appare promettente. Se, infatti, dai suoi inizi a tutto il 1966 il lavoro compiuto dal CIS può sintetizzarsi nella cifra di 787 prestiti per un ammontare complessivo di 188,8 miliardi, il numero dei prestiti oggi sotto esame ammonta a 81 per un importo complessivo di oltre 74 miliardi.

Il lavoro che ci attende non appare quindi meno importante di quello compiuto; per quantità , qualità e tempi di necessaria attuazione esso si prospetta, anzi ancora più impegnativo.

A meglio qualificare la portata di questo lavoro basterà rilevare che gli 81 progetti sotto esame riguardano:

- 70 iniziative nel campo delle piccole industrie, implicanti finanziamenti per circa 13 miliardi di lire, un investimento complessivo per oltre 22 miliardi ed una occupazione prevista di 2.571 unità;
- undici iniziative nel campo della grande industria implicanti finanziamenti per poco più di 61 miliardi, un investimento globale di oltre 101 miliardi ed una occupazione prevista di 2.436 unità.

In definitiva, da questo complesso di operazioni la Sardegna uscirà arricchita di circa 124 miliardi di capitale produttivo (in aggiunta ai 336 miliardi finora finanziati) e di oltre cinquemila posti di lavoro per manodopera stabile ed altamente qualificata.

16 - Da questi sommari cenni appare evidente che le prospettive della terza fase si dimostrano sempre più interessanti: sia dal lato dei finanziatori sia dal lato degli imprenditori grandi, medi e piccoli.

Notevoli sviluppi qualitativi, oltre che quantitativi, si profilano nel settore manifatturiero in genere; nel campo delle materie plastiche e delle prefabbricazioni connesse, della cartotecnica, della lavorazione del legno, della produzione chimica, di quella tessile e della metallurgia leggera, ecc.

Tra i prodotti suscettibili di successive lavorazioni, disponibili in un immediato futuro, si avranno; polietilene ad alta e bassa pressione, cloruro di polivinile, urea, tetramero di propilene, trielina ed altri solventi clorurati, fenolo caprolattame, acido solforico, stirolo e polistirolo, butadiene, miscele di prodotti aromatici, nylon 6, filati di fibre acriliche, filati cardati, pannelli truciolari ecc.

Come si vede il panorama è estremamente vasto e non vorremmo essere accusati di facile ottimismo soffermandoci troppo ad illustrare i più minuti particolari.

Comunque, contro le tentazioni del facile ottimismo può bastare una semplice considerazione. E cioè che, naturalmente, le prospettive sopra delineate potranno tanto prima e tanto più compiutamente realizzarsi quanto più adeguate saranno le disponibilità finanziarie sulle quali potrà contarsi.

E' indubbio che l'opera di promozione, gli incentivi nazionali e regionali, i contributi pubblici, le attrezzature e le infrastrutture di base, l'organizzazione di nuclei industriali e via dicendo avranno un peso molto importante. Ma tutto ciò ancora non potrà bastare se i mezzi in un modo o nell'altro affluiti al CIS non consentiranno a quest'ultimo di soddisfare l'imponente domanda di credito che senza dubbio ne deriverà.

La raccolta ordinaria e le assegnazioni straordinarie, i conferimenti di fondi ed il rifinanziamento interno sono stati integrati con emissioni obbligazionarie che il CIS ha effettuato sempre con pieno successo. Ma è indubbio che a tutte le esigenze non potrà integralmente provvedersi per queste vie. Sicchè ancora una volta lo sviluppo industriale sardo dovrà poter contare sul contributo del capitale estero.

Passiamo con ciò ad un secondo ed assai meno agevolmente prevedibile aspetto del problema qui discusso.

Se, infatti, quando si parla di prospettive interne si è autorizzati a far previsioni (sia pure documentate), progetti o dichiarazioni di buone intenzioni, quando si entra nel campo delle prospettive esterne gli elementi che sfuggono al nostro controllo sono tali e tanti da imporre una più che giustificata cautela.

17.- Sulla base dell'esperienza passata, è indubbio che la Sardegna potrebbe ritenersi autorizzata a contare, anche per il futuro, su un appoggio finanziario esterno non minore nè meno volenterosamente prestato di quello fin qui ricevuto.

Le condizioni di base non sono infatti mutate; o se mutamento vi è stato, questo esprime un sicuro miglioramento; la ricettività del sistema economico sardo - grazie al Piano di Rinascita - è indubbiamente più elevata; i criteri che hanno determinato un uso produttivistico dei fondi esteri ricevuti non sono venuti meno ma anzi sono andati rafforzandosi, con ciò stesso rafforzando i motivi di quella fiducia che gli altri si sono dimostrati fin qui disposti ad accordarci.

Tuttavia se ciò è vero, è anche vero che i bisogni di un mondo in espansione sono tanti; che i mezzi a disposizione per soddisfarli sono

pur sempre limitati, e che, soprattutto, il mercato finanziario internazionale è esposto a fluttuazioni di tendenze e di propensioni che sono spesso indipendenti dalla volontà di ciascuno dei suoi componenti, sia esso un mutuante oppure un aspirante mutuatario.

Per questo motivo riteniamo che la Sardegna, pur avendo fatto tutto ciò che è in suo potere allo scopo di meritare la fiducia dei potenziali investitori di tutto il mondo debba soprattutto contare sui più specifici e diretti legami che sono venuti a stabilirsi con una "sezione" (del resto importantissima) del mercato finanziario internazionale, e precisamente la sezione che si identifica col mercato finanziario della Comunità.

Quanto infine al settore degli operatori e degli investitori privati della Comunità, abbiamo già visto come il loro intervento siatutt'altro che insignificante. Ma qui vorremmo rinnovare il più caldo appello al loro stesso senso degli affari, alla loro oculatezza, al loro colpo d'occhio

affinchè si rendano conto che contribuire all'industrializzazione della Sardegna risponde al bene inteso interesse delle loro industrie, delle loro iniziative, dei loro programmi di espansione entro e fuori la Comunità.

18 - Ci rendiamo conto che talune condizioni generali atte a favorire un adeguato sviluppo degli investimenti privati comunitari - sia in Sardegna che altrove - sono in parte ancora di la da venire. In particolare, ci rendiamo conto che le imperfette soluzioni finora raggiunte nel settore della cooperazione monetaria rendono più difficile sfruttare a fondo, sul piano comunitario, i vantaggi inerenti alle liberalizzazioni già adottate da tutti i Paesi membri nel settore dei movimenti di capitali.

Come ammoniva la Commissione della CEE in una comunicazione indirizzata al Consiglio dei Ministri della Comunità, se è vero che i progressi fin qui compiuti in tutti i campi della cooperazione comunitaria sono risultati in larga misura indipendenti dall'evoluzione delle politiche monetarie dei Paesi membri....."in avvenire non sarà così. Da ora in poi solo un più stretto coordinamento delle politiche monetarie..... potrà consentire la realizzazione di quei progressi cui la Comunità mira ai fini di una più stretta integrazione, e della attuazione di una politica comune nei settori più importanti.....".

E sembra superfluo aggiungere che fra questi "settori importanti" quello del movimento dei capitali occupa un posto di rilievo.

Tuttavia, anche se le condizioni ideali non sono ancora stabilite (e pur auspicando che lo spirito di cooperazione quanto prima prevalga anche in questo campo) non vorremmo essere tacciati di utopismo se insistiamo nel nostro appello, magari facendone una questione di fiducia e, se si vuole, di fede.

Di quella fede che ieri - contro le più fosche previsioni dei pessimisti - dava vita alla Comunità, consentendole di realizzare tutti gli obiettivi previsti con un notevole anticipo sui tempi prestabiliti e con un evidente vantaggio di tutti i Paesi membri.

Di quella stessa fede che oggi, nonostante ogni contraria apparenza, potrebbe muovere gli operatori privati della Comunità e li indurrebbe a constatare - domani - di avere effettuato in Sardegna il più fortunato, il più redditizio, il più intelligente dei loro investimenti.

APPENDICE BIBLIOGRAFICA

Il Piano di Rinascita della Sardegna - testo ufficiale -

Il Piano di Rinascita della Sardegna - numero speciale di "Mondo Economico", marzo 1961

N.CATALANO: La Comunità Economica Europea e l'Euratom, Giuffrè, Milano 1957

Mezzogiorno e Mercato Comune, in "Mondo Economico" 17 maggio 1958

Sviluppo del Mezzogiorno e Comunità Europea, in "Civiltà degli Scambi" n° 52-54

Il Mezzogiorno d'Italia e la Comunità Europea, in "Civiltà degli Scambi" n. 81-84

Incidenze del Mercato Comune sullo sviluppo regionale dei paesi europei, in "Mondo Economico" 25 giugno 1960

Atti della Conferenza di Bruxelles sulle economie regionali, largamente riportati in "Mondo Economico", genraio 1962

Atti del Convegno di Roma sulla programmazione economica europea, largamente riportati in "Mondo Economico" nn.8 e 15 - dicembre 1962

P. MALVESTITI: Per una programmazione economica europea, Discorso pronunciato al Parlamento Europeo a Strasburgo il 20 novembre 1962. Ediz.CECA

M. BUONOMO: La CEE e i problemi di una programmazione economica comune, in "Bancaria" maggio 1963

Le Puglie, la Sicilia e la Sardegna all'esame del Parlamento Europeo, "La Documentazione Italiana", n.87, 20 luglio 1963

Politica economica a medio termine della Comunità Economica Europea, Raccomandazione della Commissione al Consiglio dei Ministri, 25 luglio 1963 - in "Mondo Economico" n. 34 - 35, agosto 1963

F.BOBBA: Mercato Comune e sviluppo economico, in "Bancaria", novembre 1962

P. FORMENTINI: Lo sviluppo regionale e la Banca Europea per gli Investimenti, in "Bancaria" gennaio 1962

Guida al Mezzogiorno, numero speciale di "Mondo Economico", 21-28 aprile 1962. In particolare le Sezz.II-2 (Strumenti per il credito agevolato); II-4-3 (Strumenti per partecipazioni finanziarie); III-5 (Gli investimenti esteri); III-7 (I finanziamenti e gli incentivi creditizi)

L'attività della "Cassa" nel settore creditizio e finanziario, ne "La Cassa per il Mezzogiorno - Dodici anni, 1950-1962". Laterza 1962 Vol.V.pp.429-484

C.BOURILLON: La circulation des capitaux dans le Marchè Commun, in "Banque", marzo 1962

E.BOCK: Unifying Europe's Capital Market, in "The Banker", dicembre 1962

H.LIPFERT: Prospettive e proposte concrete per il coordinamento ed il potenziamento dei mercati finanziari della CEE, in "Il Risparmio", marzo 1962

W.DAMM: Il risparmio sul piano internazionale, in "Bancaria", agosto 1963

C.E.E.: Quarta Relazione sull'attività del Comitato Monetario, "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", 18 maggio 1962, 5° anno, n. 37

Cooperazione Monetaria e Finanziaria nella C.E.E. - Comunicazione della Commissione al Consiglio dei Ministri, giugno 1963 - in "Mondo Economico" n. 32-33, agosto 1963

Relazioni Annuali della Banca d'Italia

"Bollettini" bimestrali della Banca d'Italia

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

L'INDUSTRIA PRIVATA DI FRONTE ALLA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E ALLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Dott. TORELLO GIUNTI
Presidente del Gruppo dei Datori di Lavoro del Comitato Economico e Sociale della CEE

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11 MILANO

Prima di tentare di puntualizzare la posizione dell'industria privata nei confronti del programma di politica economica a medio termine della Comunità Economica Europea e nei confronti della programmazione nazionale, vorrei rendermi testimone del sincero apprezzamento e del vivo compiacimento che ha suscitato negli ambienti produttivi italiani l'iniziativa assunta dal CISMEC di dedicare tre giornate di relazioni e di discussioni all'esame in parallelo sia delle vicende che hanno condotto alla elaborazione dei due programmi, sia dei problemi che l'esistenza - e soprattutto la coesistenza - dei programmi medesimi pone agli operatori economici dei diversi settori produttivi. Iniziativa questa del CISMEC che si presenta non solo opportuna, ma anche estremamente tempestiva, sol che si ponga mente alla circostanza che l'anno 1967 dovrebbe, secondo ogni ragionevole previsione, essere caratterizzato, fra l'altro, dalla definitiva approvazione dei documenti programmatici elaborati, rispettivamente, dalla Commissione esecutiva della CEE nel 1966 e dal Governo italiano nel 1965.

E mi sembra altresì degna di menzione la circostanza che questo esame parallelo, promosso dal CISMEC, dei due progetti di programma, possa essere considerato, in un certo

./.

senso, come una prosecuzione dell'analogo esame sui rapporti tra programmazione europea e programmazione nazionale che venne compiuto, su iniziativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in un Convegno svoltosi a Roma alla fine del 1962, e cioè, per così dire, ante-litteram. Se, infatti, il Convegno del CNEL si presentò con i caratteri di una analisi preventiva dei problemi che i programmatori comunitari e nazionali avrebbero dovuto affrontare, il Convegno odierno ci induce a considerare a posteriori le soluzioni che sono state immaginate per tali problemi. E a questo proposito, mi auguro di non essere tacciato di malignità se, dopo aver fatto tale accostamento tra i due Convegni, avanzo l'ipotesi che un terzo, futuro Convegno si faccia carico di procedere ad un vero e proprio esame consuntivo dei due programmi: per constatare cioè in quale misura e per quale parte le previsioni in questi contenute e le realizzazioni da essi preventivate avranno trovato pratica conferma nella realtà e con quali conseguenze. Ma, proprio per evitare ogni taccia di malignità, mi astengo da qualsiasi indicazione sul lasso di tempo che sarebbe opportuno lasciar trascorrere prima della effettuazione di questo terzo Convegno sul tema.

Volendo però restare al presente, farò, a questo punto, un brevissimo cenno di carattere metodologico sullo schema che mi sono imposto nella elaborazione di questa relazione. Tale schema prende le mosse dalla circostanza che gli organizzatori del Convegno, nel rivolgermi il loro tanto lusinghiero in

./.

vito - per il quale desidero esprimere loro riconoscente gra - titudine - mi hanno cortesemente precisato che avrei dovuto trattare il tema assegnatomi in relazione, in particolare, con la mia attività di Consigliere del Comitato Economico e Sociale delle Comunità Europee, nel cui ambito ho appunto l'onore di essere uno dei rappresentanti della Confederazione Generale dell'Industria Italiana.

Per questo motivo, la mia relazione farà ripetuti riferimenti alla attività del Comitato Economico e Sociale: riferimenti che, oltre tutto, ritengo tanto più pertinenti in quanto questo organismo - avente carattere consultivo, come, del resto, lo stesso Parlamento Europeo - ha affiancato quasi costantemente l'opera della Commissione CEE nel corso della elaborazione del suo programma di politica economica a medio termine, sul quale è stato poi ufficialmente consultato dal Consiglio dei Ministri. Analoghi riferimenti farò altresì alle prese di posizione adottate sull'argomento tanto, su piano comunitario, dall'Unione delle Industrie della Comunità Europea, quanto, su piano nazionale, dalla Confederazione Generale dell'Industria Italiana.

Dividerò poi la mia relazione in tre parti, dedicate, rispettivamente, a :

- 1) l'atteggiamento dell'industria privata di fronte alle iniziali proposte per la programmazione, in Italia e nella CEE;

./.

- 2) la collaborazione fornita dall'industria privata alla elaborazione del programma di politica economica a medio termine della CEE ed alla elaborazione del programma italiano di sviluppo economico;

- 3) le valutazioni dell'industria privata sul programma italiano di sviluppo economico e sul progetto di programma di politica economica a medio termine della CEE,

cercando di condurre di conserva l'esame dell'atteggiamento industriale italiano ed europeo nei confronti della evoluzione elaborativa dei due programmi.

Intendo poi precisare fin da questo momento che, considerando compito precipuo di un relatore quello di esattamente, anche se sinteticamente, informare i convenuti sul tema affidatogli (e conseguentemente creare una documentata base comune ai dibattiti) farò largo ricorso a significative citazioni, nel convincimento che queste, meglio di ogni ambiziosa esposizione personale, possono illustrare il pensiero e i proponimenti dell'industria privata - comunitaria e nazionale - nei confronti dei due programmi in esame.

Nel chiedere fin d'ora scusa per l'appesantimento che potrà risultare alla mia esposizione da tali citazioni, desidererei entrare in argomento con qualche considerazione di ordine temporale.

./.

I - L'atteggiamento dell'industria privata di fronte alle iniziali proposte per la programmazione in Italia e nella CEE.

Mi sembra di aver già accennato che, presumibilmente, tanto il programma di politica economica a medio termine della Comunità Europea, quanto il programma italiano di sviluppo economico dovrebbero ottenere, nel corso del 1967, l'approvazione degli organi istituzionali rispettivamente competenti a dare ad essi il crisma definitivo. E' però certamente interessante rilevare, a questo proposito, che entrambi i programmi si riferiscono, nella loro attuale versione, al quinquennio 1966-1970; anzi, il programma italiano faceva riferimento, inizialmente, al periodo 1965-1969: entrambi perciò prestano il destro sia alla facile ironia di programmare, almeno in parte, il passato, sia alla più valida critica di essere stati concepiti tenendo conto di situazioni che, al momento della loro entrata in vigore, potranno risultare anche largamente superate. Basti pensare alla incidenza che le alluvioni dell'ultimo autunno hanno avuto non solo sulla economia di circa un terzo del territorio nazionale italiano ma anche sulle valutazioni che il popolo italiano compie circa la graduatoria di priorità nella quale è opportuno ordinare i diversi problemi politici, economici, sociali e tecnici, alla cui soluzione una sana programmazione deve tendere. Così come basta pensare alla profondamente diversa situazione presentata dall'economia di ciascuno dei Paesi membri della CEE nel 1965 e oggi.

./.

Occorre però anche rilevare che sia i programmatori nazionali che i programmatori comunitari hanno riconosciuto la necessità di attribuire al programma carattere scorrevole, sicchè, in definitiva, alle critiche testè fatte può essere attribuito soprattutto un carattere di attualità contingente, nel convincimento che nel corso del tempo - una volta avviato il processo di periodico aggiornamento - gli inconvenienti lamentati potranno venire considerati con severità molto minore.

Ma se eguale sarà presumibilmente l'epoca di entrata in vigore e se eguale è il quinquennio scelto a riferimento, profondamente diversa è stata la durata della elaborazione dei due programmi. In realtà, in Italia, è da oltre un decennio che in sede governativa si è andata manifestando la volontà di adottare una politica di programmazione. Al riguardo mi sembra da ricordare, innanzi tutto, che lo "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito nel decennio 1955-1964" - maggiormente noto come "Schema Vanoni" - rappresentò il primo tentativo di origine governativa rivolto ad impostare unitariamente le grandi linee della politica economica del Paese, anche se, all'atto pratico, le diagnosi relative alla situazione economica italiana, in esso contenute, non si dimostrarono rispondenti alla realtà che la situazione stessa andò assumendo nel decennio considerato. E fu proprio la sempre più evidente fragilità delle ipotesi formulate in questo primo tentativo di programmazione - al quale l'industria privata si è tenuta e fu tenuta sostanzialmente estranea - che nel 1961 indusse il Governo del tempo ad incaricare una Commis-

./.

sione di economisti di predisporre un nuovo schema. Secondo le direttive fornite dal Governo, questo nuovo schema avrebbe dovuto impostare, tenendo conto delle esperienze dello Schema Vanoni, le linee di una programmazione di tipo positivo-indicativo, con la preliminare individuazione dei punti chiave dello sviluppo economico del Paese. E qui tengo a sottolineare che questo secondo tentativo di programmazione nazionale trovò particolarmente sensibili gli imprenditori industriali privati che dettero in reiterate occasioni, attraverso la Confederazione Generale dell'Industria Italiana, il concreto contributo delle loro conoscenze e delle loro esperienze ai lavori della Commissione. Veniva, infatti, generalmente riconosciuta, nel mondo industriale, la serietà della impostazione degli studi intrapresi per inserire, nel quadro di una economia di mercato, una forma di programmazione avente per obiettivi la massimizzazione del reddito, la realizzazione della piena occupazione e una riduzione del divario esistente fra zone economicamente sviluppate e zone sottosviluppate.

Per poter pienamente valutare l'impostazione dei lavori di questa Commissione di economisti (nota sotto il nome di Commissione Papi) occorre ricordare ancora una volta che nel 1962 la realtà economica del Paese appariva radicalmente modificata rispetto al dodicennio precedente, presentando, nei suoi aspetti positivi più rilevanti: un grande miglioramento del tenore di vita della popolazione, una forte diminuzione della disoccupazione, un alto livello di industrializzazione ed un sen

./.

sibile incremento della produttività, soprattutto nel settore industriale. Risultati questi che si erano potuti conseguire nel quadro fondamentale di una economia di mercato caratterizzata da una sostanziale libertà di determinazione dei consumi e di scelta degli investimenti.

Per converso, nessuno poteva contestare che la azione dei poteri pubblici - cui, d'altra parte, va dato atto di aver saputo opportunamente stimolare e fiancheggiare le iniziative degli imprenditori - aveva presentato, negli anni '50, gravi carenze di coordinamento e che gli squilibri, obiettivamente inevitabili, di ordine settoriale e territoriale, che si erano accompagnati all'accennato sviluppo economico, avrebbero potuto quanto meno essere corretti e limitati qualora l'azione pubblica si fosse basata su una organizzazione più moderna e fosse stata ispirata a criteri di maggiore organicità e unitarietà. Avrebbe pertanto corrisposto ad una obiettiva esigenza l'adozione, da parte dei poteri pubblici, di una politica economica sempre meglio coordinata con lo sviluppo economico e sociale del Paese, affinchè l'organizzazione statale non costituisse un freno o un motivo di dirottamento dello sviluppo stesso. D'altra parte, la crescente estensione degli interventi pubblici nella vita economica e sociale del Paese giustificava l'interesse - ed anche la necessità - per gli operatori privati di conoscere i termini concreti di tali interventi e la graduatoria di priorità cui gli interventi stessi sarebbero stati informati.

./.

Il compito della Commissione degli economisti era pertanto soprattutto quello di colmare tali ritardi e tali lacune della organizzazione statale della società italiana. Ad esso però si accompagnava anche l'intento, di ispirazione keynnesiana, di cercare di evitare - mercè appunto una più moderna concezione dei compiti dello Stato nell'economia ed una più efficiente struttura dell'organizzazione statale - eccessive e repentine inversioni congiunturali nelle già affermate tendenze dell'economia italiana verso un sempre maggiore e migliore sviluppo.

I lavori intrapresi in tale ottica dalla Commissione Papi erano soltanto avviati, quando il primo governo di centro sinistra, assumendo il potere, manifestò, nell'enunciazione della propria politica, l'intendimento di correggere profondamente il meccanismo di mercato - ritenuto inidoneo ad eliminare gli squilibri economico-sociali manifestatisi nell'ambito del processo di sviluppo economico generale - e di maggiormente regolamentare le scelte fondamentali manovrando con maggiore larghezza lo strumento dell'intervento pubblico. Una siffatta impostazione della programmazione emerse con evidenza dalla "Nota aggiuntiva sui problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano" che il Governo presentò al Parlamento nel maggio 1962. Questo documento venne indicato all'opinione pubblica come l'atto ufficiale di nascita della programmazione in Italia, sicchè spontaneo fu l'accostamento che venne allora fatto tra l'inizio della politica di programmazione e il rapido declinare, nel corso dello stesso 1962, dello sviluppo economico che mai in precedenza aveva assunto in Italia un ritmo compara-

./.

bile a quello degli ultimi fra gli anni '50 e dei primi fra gli anni '60. La Nota aggiuntiva e il clamore che ne accompagnò la sua presentazione non potevano non destare le più vive preoccupazioni dell'industria italiana che vedeva chiamato a giudizio quel sistema economico che aveva chiaramente ed ampiamente dimostrato la sua idoneità a massimizzare il reddito nazionale.

Di tali preoccupazioni si faceva autorevole interprete l'allora Presidente della Confederazione Generale dell'Industria Italiana, Dott. Cicogna, all'Assemblea dei delegati delle Associazioni aderenti alla Confederazione. In tale occasione, il Presidente confederale tenne a mettere in evidenza che, come tutti, e forse più di tutti, gli industriali privati sentivano l'esigenza di un equilibrato sviluppo del Paese, di uno sviluppo del quale i miglioramenti economici si accompagnino con quelli sociali e morali, nel quale il benessere possa raggiungere tutti e nel quale ogni individuo e ogni zona del Paese possa aspirare ad una vita migliore, in primo luogo cogliendo i frutti dei propri sacrifici. Allo stesso tempo, il Dottor Cicogna riconosceva tuttavia la necessità che, in una società modernamente organizzata, lo Stato debba sempre essere vigile sull'andamento dello sviluppo economico; egli dichiarava però testualmente: "di dover reagire quando si segnalano polemicamente i problemi esistenti per giungere semplicisticamente alla conclusione che il sistema imperniato sulla libertà delle scelte è inadatto e deve essere completamente o quasi abo-

./.

lito" e proseguiva ammonendo che "nessuno può dimenticare che è proprio in questo sistema di libertà, da noi sempre invocato, anche quando era in contrasto con gli interessi immediati, che si sono realizzati i maggiori progressi economici e sociali del Paese. Dobbiamo reagire quando si vuol far credere all'opinione pubblica che ogni squilibrio possa essere eliminato, ogni problema risolto attraverso un piano quantivativo, attraverso limiti dirigistici alla privata iniziativa, quasi che i Paesi ove il piano è collettivista, che è l'aspirazione alla quale tanti sembrano tendere, non abbiano più problemi o squilibri o dimentichino di quali gravi limitazioni ad ogni libertà essi siano la causa".

La fermezza del linguaggio usato dal Presidente della Confindustria nel definire l'atteggiamento degli industriali privati nei confronti delle posizioni che venivano assunte da uomini aventi qualifiche di responsabilità tanto nel Governo che nei partiti della maggioranza governativa era pienamente giustificata dalla vera e propria campagna ideologica che in quell'epoca veniva svolta, nell'evidente - e talvolta dichiarato - intento di paralizzare la privata iniziativa e di impedire ad essa di svolgere la sua benefica funzione in favore del progresso economico e sociale.

E intervenendo così a fronteggiare questa campagna ideologica a nome degli industriali privati, il Presidente Cicogna soggiungeva : "Siamo ormai abituati, e non da breve

./.

tempo, a fare ogni giorno dei programmi, a modificare quelli già fatti e soprattuto a realizzarli. Siamo perciò forse i più qualificati per parlarne, mentre con diffidenza, dobbiamo confessarlo, ascoltiamo coloro che vorrebbero fare accettare concettualmente e praticamente le programmazioni vincolanti all'economia privata". E proseguiva : "Tutti, e concordemente, debbono preoccuparsi dei problemi di un equilibrato sviluppo e da parte nostra sarebbe certo dannoso non riconoscere le ragioni di chi, seriamente, si interessa dei problemi attuali della nostra società. Ma si deve trovare un comune piano di intesa che possa permettere l'unione delle diverse forze per il maggior benessere del Paese.....".

Ricordate così le vicende che hanno condotto il Governo italiano a decidere la elaborazione di un piano per la economia italiana e ricordate altresì le riserve e le reazioni che tale decisione ha suscitato nell'industria privata italiana, mi sembra doveroso mettere in luce come la decisione di elaborare un programma di politica economica a medio termine sia stata adottata dalla Comunità Economica Europea in una atmosfera molto più serena e, mi sia consentito il dirlo, molto più concreta soprattutto perchè non inquinata dal veleno di ideologie eversive. Il che, in definitiva, ha fornito subito i frutti attesi da coloro che avevano dato una così corretta impostazione alla loro azione in favore della programmazione comunitaria: ne è infatti derivato il rapido avvio di una marcia estremamente accelerata verso l'elaborazione del primo programma CEE.

./.

Desidero a questo proposito ricordare la pacatezza con la quale, in un intervento svolto nel luglio 1962 ad Arcachon, ad un congresso di agricoltori, il Vicepresidente della Comunità Economica Europea, Sig. Marjolin enunciava le sue proposte di programmazione europea. Vale la pena, a cinque anni di distanza, di soffermarci un istante a considerare il contenuto di tali dichiarazioni, nel corso delle quali, dopo aver ricordato le varie forme assunte, nel corso degli anni '50 nei Paesi del mondo occidentale, dalla condotta della politica economica, e dopo aver affermato la necessità per la Comunità di prender conoscenza anch'essa non solo delle realtà contingenti ma anche delle loro presumibili proiezioni avvenire, il Sig. Marjolin, di fede socialista e di nazionalità francese, negava che si potessero applicare all'Europa i principi ed i metodi della pianificazione francese, ritenendo, invece, indispensabile, per la venuta alla luce di un programma europeo, l'effettuazione di uno sforzo originale di creazione intellettuale.

Ancor più esplicitamente, il Sig. Marjolin proseguiva rilevando che, se sarebbe certamente utopistico tentare di fissare su scala europea degli obiettivi per ciascun ramo industriale, per contro, non doveva essere considerato utopistico cercare di determinare l'espansione massima possibile della produzione durante un quinquennio, tenendo conto, nel corso di tale determinazione previsionale, delle naturali prospettive del progresso sociale e delle probabili quote di partecipazio

./.

ne che ciascuno dei grandi settori (industria, agricoltura, servizi) tenderà ad avere in questa espansione generale. Così come, a suo avviso, non doveva essere considerato utopistico tentare di precisare la politica economica e finanziaria da seguire, a livello sia dell'Europa sia di ciascuno dei paesi che la compongono.

Con questi limiti e in questo senso la politica economica della Comunità avrebbe dovuto tendere, sempre secondo il Sig. Marjolin, a tracciare le grandi linee dello sviluppo dell'economia europea nell'avvenire immediato e a medio termine, sviluppo possibile, sulla base dell'espansione già attuata, sviluppo voluto per rispettare gli imperativi di efficacia e di equità che sono propri alla nostra epoca.

D'altro lato, concludeva testualmente il Sig. Marjolin, le previsioni effettuate dalla Comunità "formeranno il quadro nel quale opereranno i governi e le istituzioni comunitarie, la pietra di paragone che consentirà loro di verificare se l'azione è sufficientemente efficace o se invece non debbano essere impiegati altri mezzi: la loro necessità si fa sempre più palese, in quanto i piani (o programmi) nazionali riescono sempre più difficili ad elaborarsi, e perchè una volta realizzato il mercato comune, essi rischiano di perdere gran parte del loro significato. Un piano, o un programma, presuppone infatti un'economia le cui relazioni con l'esterno siano o possano essere limitate qualora se ne presenti la necessità. Ora, le sei economie del mercato comune saranno

./.

sempre più, e completamente tra qualche anno, delle economie aperte sull'Europa".

Le dichiarazioni del Sig. Marjolin non passarono sotto silenzio nel mondo imprenditoriale europeo che in ripe tute occasioni manifestò il proprio vivo, profondo interesse nei loro confronti.

Con altrettanto interesse venne accolta, del resto, la emanazione, nell'ottobre dello stesso anno 1962, da parte della Commissione CEE, del Memorandum sul programma d'azione della Comunità nella seconda tappa. Documento questo con il quale la Commissione intendeva fornire un quadro d'insieme degli indirizzi e degli orientamenti per la futura azione del la Comunità, indirizzi ed orientamenti ispirati alla necessità di dare effettiva attazione agli obiettivi indicati nel Trat tato di Roma e, in particolare, di realizzare uno sviluppo ar monioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, attraverso il graduale avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. La Commissione proponeva, come è noto, da un lato, la progressiva realizzazione di una politica con - giunturale comunitaria, nella quale potessero amalgamar - si le singole politiche nazionali e, d'altro lato, tracciava le linee per uno schema generale di programmazione a livello comunitario, programmazione che "senza assolutamente avere le caratteristiche di un piano autoritario" e senza imporsi al - le singole imprese od "interferire con la libertà di mercato" avrebbe dovuto piuttosto costituire "il quadro in cui iscrivere

./.

l'azione dei Governi e delle Istituzioni della Comunità".

Ritengo doveroso ricordare quale risonanza ebbero sia nei singoli paesi sia in sede comunitaria questi primi accenni della Commissione CEE ad un indirizzo programmatico della sua politica economica. Già alla fine del novembre 1962 si svolgeva a Roma, come ho più sopra avuto occasione di richiamare, un Convegno indetto dal CNEL su "La programmazione economica europea e la programmazione economica nazionale nei paesi della CEE". Nel corso del Convegno, svolse una relazione anche il Vicepresidente della Commissione Sig. Marjolin che fornì quella che possiamo definire l'interpretazione autentica e più autorevole dei concetti espressi nel Memorandum. Premesso che gli obiettivi della programmazione dovevano essere quelli di assicurare la coesione degli interventi dei poteri pubblici nel campo economico e di far conoscere ad ognuno i vantaggi e i rischi inerenti alle scelte che possono essere fatte, il Sig. Marjolin ne definiva i limiti, sottolineando che la programmazione economica non doveva avere l'obiettivo di impedire il normale funzionamento delle forze di mercato nè di falsare le condizioni della concorrenza fra i produttori all'interno dell'economia, imponendo arbitrariamente degli obiettivi di produzione, delle fonti di approvvigionamento e dei prezzi alle imprese, delle condizioni di lavoro e delle scelte di consumo ai singoli. Soprattutto egli tenne a mettere in luce che nell'ambito della programmazione che la Commissione CEE intendeva applicare in Europa, non si volevano fissare obiettivi di produzione e di investi-

./.

menti aventi valore imperativo per i vari settori produttivi. "La programmazione non tende neppure - affermava testualmente Marjolin - ad ampliare gli interventi dei poteri pubblici. Questi interventi già adesso sono notevoli, sia che si trat - ti di interventi globali mediante la fiscalità o la politica di credito, sia che si tratti di interventi specifici in cer ti settori. Al contrario alcuni di questi interventi saranno, di fatto, resi inutili allorchè il loro coordinamento avrà fat to venir meno le loro incoerenze".

Su questa impostazione iniziale degli intendimenti della Commissione CEE per la realizzazione di una politica e conomica a medio termine nella Comunità, l'industria privata europea prese esplicitamente posizione in un documento approvato dal Consiglio di Presidenza dell'UNICE (Unione delle Industrie della Comunità Europea) del quale chi Vi parla ha l'o nore di far parte, nella sua qualità di Presidente del Gruppo dei datori di lavoro del Comitato Economico e Sociale.

Ed a questo proposito, ritengo possa interessare a questo Convegno una testimonianza diretta che questo documento UNICE - come tutte le successive prese di posizione UNICE in materia di programmazione europea - è stata espressione di una unanimità di punti di vista, tanto più significativa in quanto profondamente diverse erano le esperienze compiute, a livello nazionale, dalle Confederazioni industriali dei Paesi del MEC: da circa quindici anni si pianificava - anche se in forma profondamente diversa - in Francia e in Olanda; in Bel-

./.

gio si andavano formando esperienze originali di economia concertata; nella Repubblica Federale Tedesca la condotta liberale dell'economia aveva consentito la più sbalorditiva ripresa produttiva di una struttura annientata col ferro e col fuoco; in Italia la programmazione si annunciava col clamore di demagogici propositi di interventi e di controlli statalistici e di nazionalizzazione dei settori chiave.

Maggiore valore pertanto mi sembra assumere questa unanimità su un commento obiettivo e pacato degli intendimenti della Commissione esecutiva della CEE e su una prospettiva di collaborazione costruttiva al successo degli intendimenti medesimi. E qui vorrei sottolineare un tratto comune, riscontrabile in tutti gli atteggiamenti che non solo le organizzazioni dei datori di lavoro ma anche le organizzazioni dei lavoratori - così come le organizzazioni del così detto ceto medio - hanno assunto nei confronti delle diverse proposte di programmazione europea esaminate: quello di condizionare ogni adesione alle proposte stesse alla individuazione in esse dell'intendimento di procedere alla elaborazione del programma con metodo democratico. Significativa, a tale riguardo, è stata la evoluzione degli atteggiamenti delle organizzazioni sindacali di tutte le parti nei confronti della pianificazione francese, via via che l'atmosfera di aperta collaborazione dei pianificatori con le qualificate espressioni delle categorie e dei ceti interessati - che aveva caratterizzato la preparazio

./.

ne dei primi piani pluriennali - si è andata modificando sotto la spinta di una più autoritaria, anche se paternalistica, condotta della cosa pubblica.

Ma lasciando da parte un momento queste testimonianze e queste constatazioni, è qui il caso di ricordare che, fin da questo primo documento UNICE in materia, l'industria privata europea - attraverso la qualificata voce della propria organizzazione a livello comunitario - esprimeva la sua meditata, unanime adesione alla iniziativa di un coordinamento delle politiche degli Stati e delle Istituzioni comunitarie, rilevando con soddisfazione che gli intendimenti della Commissione CEE erano concepiti col desiderio di rispettare il libero gioco del mercato, fattore fondamentale del progresso economico, e che il programma non avrebbe dovuto in nessun caso avere l'effetto di artificiale incentivo all'intervento dei poteri pubblici nella vita economica, ma, al contrario, avrebbe permesso una miglior razionalizzazione degli interventi esistenti. In tale occasione d'altro lato, l'UNICE non si è limitata a commentare gli indirizzi emersi in tema di programmazione dall'attività degli organismi comunitari, ma ha anche dichiarato la propria disponibilità per la partecipazione ai lavori di base della elaborazione del programma, istituendo a tal fine, nel suo seno, una apposita Commissione, con presidenza italiana, per seguire da vicino i lavori degli organismi comunitari.

A conclusione di questa prima parte della mia relazione, mi sembra di poter fondatamente rilevare che, sia in sede na

./.

zionale che in sede comunitaria, l'industria privata non ha manifestato opposizioni preconcette alle tendenze rivolte alla programmazione, ogni qualvolta ha ravvisato nei suoi propugnatori il desiderio di un più ordinato svolgimento della vita economica e di un più razionale assolvimento dei compiti dell'organizzazione statale. Le decise opposizioni e le energiche reazioni si sono avute quando l'industria privata ha ritenuto di trovarsi di fronte ad una mistica pianifacatrice desiderosa di sovvertire situazioni poste in essere da chi è abituato, nella vita aziendale, a compiere continuamente il faticoso lavoro di analisi e di sintesi che porta alla formulazione delle ipotesi alternative, adattabili alla multiforme ed autonoma evoluzione degli eventi esterni; da chi conosce la pesante responsabilità delle scelte dalle quali può dipendere la vita stessa dell'azienda, la fortuna e anche il nome dell'imprenditore; da chi prova costantemente la preoccupazione di predisporre i mezzi e di organizzare gli uomini necessari alla realizzazione delle soluzioni adottate; da chi ha esperimentato quanta freddezza di valutazione sia necessario mantenere sia di fronte al successo che nel caso di risultati negativi e delle dolorose conseguenze che questi possono avere in relazione ai rischi aziendalmente assunti.

Pronta perciò a collaborare per un ordinato progresso comune l'industria privata ha invece ritenuto suo dovere difendere, in un modo progredito e civile, quei beni indivisibili della civiltà occidentale che sono la libertà e la responsabilità dei liberi comportamenti.

./.

II - La collaborazione fornita dall'industria privata alla elaborazione del programma di politica economica a medio termine della CEE e alla elaborazione del programma italiano di sviluppo economico -

Se nella prima parte di questa mia relazione mi è sembrato opportuno precisare e documentare l'atteggiamento dell'industria privata italiana ed europea nei confronti degli intendimenti che hanno alimentato le iniziali proposte di programmazione a livello nazionale e comunitario, mi auguro possa interessare questo Convegno di conoscere in quale modo si è estrinsecata la collaborazione che, come abbiamo visto, la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e l'Unione delle Industrie della Comunità Europea - dopo aver precisato gli elementi di loro adesione e di loro dissenso ai proponimenti dei programmatori - hanno di fatto prestato sia direttamente, sia attraverso la partecipazione di loro rappresentanti negli organi consultivi collegiali che sono stati chiamati ad esprimere il loro parere sull'argomento. E a tale proposito mi sia consentita una osservazione preliminare; mentre in Italia il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è stato investito dell'esame del programma solo dopo che questo aveva raggiunto una redazione che il Governo riteneva definitiva, il Comitato Economico e Sociale delle Comunità Europee è stato invece richiesto dalla Commissione CEE di fornire esso le più opportune indicazioni sulle caratteristiche che il programma comunitario avrebbe dovuto avere.

Di conseguenza, il Comitato Economico e Sociale è stato in grado di prestare, fin dal maggio del 1963, col suo parere sul Programma di azione della Comunità per la seconda tappa, un contributo determinante alla impostazione della programmazione europea.

./.

In effetti può dirsi, senza tema né di esagerare né di essere smentiti, che il Comitato Economico e Sociale ha fornito alla Commissione la concreta definizione di quello che avrebbe dovuto essere il contenuto della sua politica economica a medio termine.

In tale parere del Comitato Economico e Sociale si legge infatti testualmente che : "La politica economica della Comunità dovrebbe servire ad un'espansione quanto più rapida possibile, nonché alla stabilità economica ed all'attenuazione delle fluttuazioni congiunturali e degli squilibri nazionali e regionali.A tal fine, la politica economica dovrebbe essere basata su previsioni ed essere orientata verso obiettivi a lungo termine, da stabilirsi, sia le une che gli altri, previa consultazione degli ambienti economici e sociali della Comunità. Il Comitato ritiene che tali previsioni ed obiettivi a lungo termine possano servire da linee direttrici ai fini delle disposizioni economiche nel settore pubblico e servire di orientamento nel settore privato. Esso sottolinea l'affermazione della Commissione secondo la quale la determinazione di obiettivi a lungo termine non rappresenta in nessun senso un piano autoritario che interferisca nella libertà del mercato e si imponga alle singole imprese, ma un quadro nel quale si svilupperebbe l'azione delle Istituzioni della Comunità, dei Governi e del settore privato".

Desidero qui sottolineare come l'approvazione unanime del suddetto parere, da cui ho tratto il passo sopra riportato, costituisse un fatto di grande importanza, in quanto rappresentava il punto d'incontro, sui principi generali or ora richiamati, delle varie categorie della vita economica e sociale della Comunità rappresentate nel Comitato e in particolare dei rappresentanti delle or-

./.

ganizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Ed a questo proposito mi sembra esemplare quanto è avvenuto a Bruxelles dove gli esponenti delle diverse categorie economiche e sociali hanno saputo far tacere tutta la parte demagogica dei contrasti ideologici che sovente intralciano le opportunità di loro costruttivo colloquio in sede nazionale. E le hanno saputo far tacere proprio su di un tema scottante come quello della programmazione. Contrariamente ad ogni aspettativa fondata sulle esperienze nazionali, la programmazione si profila pertanto, in sede comunitaria, come il terreno sul quale più naturali potrebbero risultare le convergenze, anche se la via per il conseguimento di queste dovrà necessariamente passare attraverso delle fasi di aperto contrasto quando si tratterà di constatare quale quota di soddisfazione degli interessi particolaristici sia coerentemente conseguibile in parallelo col raggiungimento del bene comune.

L'importanza di questo primo parere del Comitato Economico e Sociale - del quale è stato relatore lo scomparso Dott. Beutler che, essendo allora Direttore generale della Confederazione industriale tedesca, era un rappresentante estremamente qualificato dell'industria privata - risiede anche nel fatto che la definizione in esso contenuta traduceva in termini concreti una idea che era stata appena abbozzata nel Memorandum della Commissione CEE : talché fu la stessa Commissione a riconoscere la validità delle enunciazioni formulate dal Comitato Economico e Sociale, allorché pose le enuncia - zioni stesse - testualmente citandole - a base del suo secondo documento programmatico, e cioè della "Raccomandazione per una politica economica a medio termine" del luglio 1963. Del resto, proprio gli elementi scaturiti dai dibattiti svoltisi in seno al Comitato Economico e Sociale, anche al di là delle questioni attinenti ai princi-

./.

pi generali, avevano indotto la Commissione a predisporre tale Raccomandazione per il Consiglio dei Ministri nell'intento di fornire le linee direttrici per la realizzazione di uno stretto coordinamento delle politiche economiche a medio termine dei paesi membri della Comunità. E mi sembra doveroso riconoscere che il pensiero della Commissione, formulato nella Raccomandazione, sviluppò fedelmente le conclusioni alle quali erano unanimamente pervenuti, in seno al Comitato Economico e Sociale, gli esponenti delle diverse categorie interessate specie quando viene previsto che il programma si rivolga agli Stati membri ed alle Istituzioni comunitarie, senza limitare in nessun modo la libertà e l'attività degli operatori economici.

Sulla Raccomandazione della Commissione per una politica economica a medio termine, il Comitato Economico e Sociale venne pure chiamato ad esprimere un proprio articolato parere, nel gennaio del 1964. Fu un nuovo contributo di idee, di principi e di proposte concrete che venne ad ampliare ed approfondire il campo di impostazione di una politica economica comunitaria, ed al quale la industria privata non mancò di dare il proprio costruttivo apporto.

Chiedo scusa se mi dilungo ancora a richiamare alcuni aspetti essenziali di tale nuovo parere : ma non sarei d'altra parte obiettivo se non sottolineassi il valore creativo dell'azione svolta dalle categorie economiche e sociali nel disegno delle linee essenziali della politica economica comunitaria a medio periodo, valore che tanto più risalta al cospetto di assai meno conclusive azioni svolte dai poteri pubblici nella realizzazione dei necessari progressi in campi particolarmente importanti per la vita economica della Comunità. Penso in questo momento alla politica energetica e alla politica dei trasporti terrestri ed aerei, e cioè

./.

proprio ai settori dove gli Stati, operando in posizione di monopolio o, comunque, in posizioni largamente dominanti avrebbero potuto dare l'esempio di fattiva azione rivolta alla costruzione europea.

Dunque, nel summenzionato nuovo parere, il Comitato Economico e Sociale ebbe anzitutto a riaffermare esplicitamente la cornice entro la quale avrebbe dovuto svolgersi la politica economica comunitaria, sottolineando i vantaggi presentati dal sistema economico occidentale, fondato essenzialmente sulla libera iniziativa e sulla concorrenza, richiamando altresì come i principi dell'economia di mercato fossero stati posti a base del Trattato di Roma.

Sempre ad avviso del Comitato, una politica economica a medio termine non avrebbe dovuto basarsi soltanto su previsioni in cifre, ma anche sulle analisi dei problemi, analisi che avrebbero dovuto condurre alla indicazione di obiettivi, con varie alternative. In ogni caso il programma della Comunità avrebbe dovuto essere indicativo e non imperativo, se non si voleva rimettere in questione il principio della libera concorrenza, sancito dal Trattato.

Di particolare importanza appare poi l'affermazione del Comitato con la quale veniva sostenuta l'esigenza che ogni eventuale intervento dei poteri pubblici si inquadrasse in una visione di insieme dello sviluppo economico futuro, si integrasse in un quadro coerente e non turbasse il libero gioco del mercato che nella misura strettamente indispensabile ed espressamente accettata da tutte le autorità competenti.

Il Comitato, considerata la interdipendenza, nell'ambito comunitario, delle misure di politica economica adottate da ciascuno dei paesi membri, aveva poi raccomandato alle Istituzioni comunitarie di spingere al massimo il coordinamento delle decisioni di competenza delle autorità nazionali, sia fra loro che con le deci-

./.

sioni di competenza delle autorità comunitarie, sottolineando che questo coordinamento avrebbe permesso di evitare che le decisioni presentassero carattere frammentario o, peggio, risultassero fra loro contrastanti, allontanando così il conseguimento degli obiettivi comuni rappresentati dall'ordinato sviluppo e dall'armonico progresso economico e sociale della Comunità.

Infine, il Comitato aveva formulato proposte anche di ordine procedurale in ordine alla elaborazione del programma di politica economica comune a medio termine, indicando la necessità di una stretta associazione delle categorie economiche ai lavori preparatori del programma al fine di consentire ad esse di poter esprimere il loro parere nella fase di elaborazione del progetto di programma e non soltanto a programma già definito.

Desidero ricordare che le proposte al riguardo avanzate dal Comitato Economico e Sociale trovarono poi pieno accoglimento da parte del Consiglio dei Ministri della Comunità : il Consiglio - adottando nell'aprile del 1964 la decisione di istituire un Comitato di politica economica a medio termine con il compito di preparare un progetto di programma di politica economica a medio termine che esponesse le grandi linee delle politiche economiche degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie assicurando nel contempo il coordinamento di queste politiche - emise una dichiarazione con la quale prendeva atto delle proposte suggerite dal Comitato Economico e Sociale relative alle procedure per la consultazione delle categorie economiche e sociali, ed invitava l'istituendo Comitato di politica economica a medio termine ad agire di conseguenza.

Se mi sono così dilungato su questo secondo parere del Comitato Economico e Sociale in materia di programmazione economica è

./.

per mettere ancora una volta in luce come, mettendo da un canto le rigide impostazioni ideologiche e la propaganda demagogica, sia tutt'altro che impossibile pervenire, in una atmosfera distesa di pacata discussione democratica, a soluzioni anche di fondo, concordate tra le diverse categorie economiche e sociali e come sia tutt'altro che difficile instaurare tra i pubblici poteri e le categorie stesse una fattiva collaborazione basata sulla reciproca comprensione e la reciproca fiducia.

Purtroppo, la politica di programmazione economica si andò predisponendo in Italia in un clima profondamente diverso, fra dichiarazioni ampollosamente eversive ed esplicite manifestazioni di diffidenza reciproca.

Nonostante questo clima, l'industria privata italiana ritenne suo dovere di non irrigidirsi su posizioni aprioristiche respingendo il difficile colloquio con i pubblici poteri su un argomento di tanta importanza per il bene comune.

Essa ha, al contrario, responsabilmente ispirato la propria azione all'intento di fornire - ogni qualvolta ne fosse richiesta - l'apporto della propria esperienza e diretta conoscenza delle cose economiche perché l'impostazione della politica economica del Paese fosse quanto più possibilmente basata sulla concretezza e sulla effettiva realtà economica del nostro Paese.

Detta azione si è esplicata anzitutto nell'ambito della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica, costituita nell'agosto 1962 da rappresentanti delle organizzazioni economiche e sindacali e da esperti, sotto la presidenza del Ministro del Bilancio, con lo scopo di predisporre le basi tecniche per la formulazione di un programma economico nazionale. Alla Commissione per

./.

la programmazione i cui lavori si conclusero praticamente nel marzo 1964 con la presentazione del noto "Rapporto Saraceno", gli imprenditori industriali privati, attraverso i rappresentanti della Confederazione Generale dell'Industria, hanno collaborato, prospettando, in quella fase preliminare e d'impostazione della politica programmata, i punti di vista delle categorie industriali tanto sugli aspetti strettamente tecnici che su quelli più direttamente di natura politico-economica.

Collaborazione corretta ed onesta, anche se ferma ed esplicita nell'indicare i dissensi, così come le possibilità di convergente azione per il conseguimento di soluzioni tecnicamente e moralmente accettabili.

Ma, a fianco della partecipazione diretta ai lavori della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica (CNPE) la Confederazione Generale dell'Industria Italiana ha fornito una sia pure indiretta sostanziale collaborazione in vista di una sana impostazione del programma nazionale, mediante una iniziativa estremamente concreta, realizzata con la costruttiva partecipazione degli imprenditori industriali. Intendo riferirmi alle indagini attraverso le quali la Confederazione è pervenuta alla formulazione e pubblicazione delle prospettive di sviluppo dell'industria italiana per i quadrienni 1962-65 e 1963-66 e successivamente per il triennio 1964-66 e per i quadrienni 1965-68 e 1966-69. Tali indagini erano state iniziate dalla Confederazione fin dal 1959 attraverso una serie di tentativi di previsione a carattere sperimentale volti soprattutto a saggiare la rispondenza dei fatti economici alle previsioni formulate.

In considerazione del sufficiente grado di attendibilità in tal modo accertato, la Confederazione dell'Industria ha successivamente proceduto, per i periodi indicati, sulla base di stime for-

./.

nite da esperti di singoli settori di attività industriale - pubblica e privata - alla valutazione della probabile evoluzione futura del fenomeno produttivo nei suoi molteplici aspetti : capacità produttiva, suo grado di utilizzazione, produzione, occupazione ed investimenti fissi. Attraverso tali indagini si è anche cercato di rilevare l'andamento di tali variabili con riferimento, oltre che all'Italia nel suo complesso, alle due aree in cui si suole dividere il Paese : Centro-nord e Mezzogiorno. Ciò allo scopo di individuare in quale misura le regioni meridionali partecipino allo sviluppo economico del Paese e verso quali settori appaia orientata l'industrializzazione in atto nel Mezzogiorno.

L'importanza delle suddette indagini e del contributo di grande concretezza offerto dagli imprenditori industriali è rappresentata non soltanto dal fatto che esse hanno consentito ai poteri pubblici di disporre degli unici elementi e dati previsivi dello sviluppo industriale su cui poter impostare una seria linea di politica economica proiettata verso il futuro, ma altresì dal fatto che, provenendo tali elementi dagli stessi protagonisti della vita economica e produttiva del Paese, è stato possibile agli stessi poteri pubblici valutare gli orientamenti e le reazioni delle forze del mercato nonché i probabili riflessi sull'andamento produttivo determinati dagli indirizzi di politica economica o da particolari aspetti della situazione economica generale del Paese.

Ritengo opportuno ad esempio ricordare che per il quadriennio 1962-65 - e cioè per il periodo che è stato poi contrassegnato dalla più acuta fase della recessione dell'economia italiana - le conclusioni principali che erano emerse dall'indagine della Confederazione dell'Industria indicavano una decisa prosecuzione dell'at

./.

tività industriale sullo slancio degli anni del cosiddetto "miracolo economico", con tassi di incremento complessivamente sostenuti, con un notevole investimento di capitali in impianti ed attrezzature, con un rilevante assorbimento di nuova manodopera, con una accentuazione della redistribuzione territoriale dell'attività industriale a vantaggio del Mezzogiorno. E' tuttavia da tenere presente che in sede di formulazione di siffatte previsioni, erano state poste, quali ipotesi fondamentali di lavoro, la conservazione del potere di acquisto della lira ed il mantenimento di un sistema di economia di mercato, basato sul principio d'autonomia delle decisioni degli operatori e delle scelte dei consumatori.

Non ritengo il caso di ritornare sugli avvenimenti ormai noti che, a partire dal 1962, vennero a smentire le suddette ipotesi poste a base dell'indagine confederale. Credo soltanto sufficiente ricordare come fatti quali la nazionalizzazione dell'industria elettrica, l'approntamento di altri progetti di pubblicizzazione di attività produttive quali quelle edilizie, la enunciazione di principi di programmazione eversivi del sistema economico vigente, ed infine aumenti salariali di gran lunga superiori agli incrementi di produttività ed aventi per inevitabile conseguenza lo squilibrio del rapporto fra costi e ricavi nelle imprese, furono indubbiamente eventi che concorsero - anche incrinando la fiducia degli operatori privati - a determinare prima il rallentamento dello sviluppo economico e, successivamente, il rovesciamento dell'andamento eccezionalmente positivo dell'economia registrato nei precedenti dodici anni.

L'aggiornamento e la revisione delle previsioni di sviluppo industriale per i periodi 1963-66 e 1964-66, realizzati a segui

./.

to di nuove indagini della Confederazione, non potevano che regi - strare gli effetti negativi di tali eventi, indicando - contrariamente a quanto era stato previsto in precedenza - la ben diversa prospettiva di una pausa nel processo di potenziamento dell'apparato industriale per effetto di una diminuzione dell'occupazione globale e di un ridotto volume degli investimenti.

Non ritengo, in conclusione, azzardato affermare che anche, quali strumenti di conoscenza degli orientamenti e delle prospettive degli operatori, le indagini svolte dalla Confederazione dell'Industria hanno costituito un imprescindibile fattore di chiarezza e di serio richiamo alla realtà economica ed alle inviolabili leggi del mercato di cui i poteri pubblici non hanno potuto non avvalersi nelle ulteriori fasi del processo di elaborazione della programmazione economica nazionale.

./.

III-Le valutazioni dell'industria privata sul programma italiano di sviluppo economico e sul progetto di programma di politica economica a medio termine della CEE -

Mi sembra inutile, ai fini di questo Convegno, soffermarmi diffusamente sulle molte revisioni che il primo programma italiano ha dovuto subire - sovente con procedure eterogenee ed affrettate - per correr dietro al trascorrere del tempo che, inesorabilmente, lo accumunava al destino delle persone e delle cose umane : quello del rapido invecchiamento. Invecchiamento, invero , nella fattispecie, estremamente precoce, perchè addirittura precedente la nascita. Progetto Giolitti, piano Pieraccini, Nota aggiuntiva, Testo offerto alla discussione parlamentare : sono le fasi ben conosciute di questo continuo processo di ringiovanimento.

Di fatto, sarà sufficiente limitarci a constatare che dopo un affannoso e non sempre coerente periodo di maturazione l'Italia dispone da un paio d'anni di un documento di programmazione che, come già detto più volte, dovrebbe venire approvato nel corso dell'anno, diventando operativo in una edizione alla quale sono stati apportati di recente nuovi aggiornamenti che non possiamo sapere con certezza se saranno gli ultimi.

La posizione dell'industria privata di fronte a questo documento programmatico non può che essere improntata ad una presa di coscienza della realtà quale è oggi rappresentata dall'inizio di attuazione per il nostro paese di una concreta esperienza di programmazione economica, esperienza nella quale l'industria privata è consapevole del ruolo che dovrà svolgere nell'interesse generale dell'economia del paese.

./.

Tale posizione dell'industria privata venne responsabilmente espressa dal Dott. Cicogna quale Presidente della Confederazione Generale dell'Industria Italiana nel corso dell'Assemblea annuale della Confederazione tenuta nella primavera del 1965, quando cioè era ancora in corso di definizione finale il testo di programma economico nazionale che sarebbe stato poi presentato al Parlamento agli inizi dell'estate. In tale occasione il Presidente confederale affermava, nella stessa linea delle dichiarazioni rese alle Assemblee precedenti e in ferrea coerenza con le indicazioni fornite dall'industria privata italiana ed europea :

"La nostra economia deve affrontare nei prossimi anni problemi di sviluppo di dimensioni notevoli. Si tratta di completare la trasformazione delle nostre attrezzature per adeguarle ad un nuovo tipo di economia che dovrà sempre più basarsi su un'industria ad alto livello di efficienza, competitiva con le maggiori industrie del mondo. E' una sfida che accettiamo come l'abbiamo accettata in passato, e che si tradurrà soprattutto in uno sforzo di investimenti che ci deve anche far recuperare il minore slancio degli ultimi anni; investimenti non soltanto nelle macchine ma negli uomini e nelle attività imprenditoriali. Il paese ci chiede questo sforzo perchè è soprattutto la nostra attività che può assicurargli il tenore di vita al quale aspira ed in tempo utile perchè ne possano godere anche le attuali generazioni. Non ci rifiutiamo in alcun modo di assolvere il nostro compito....Ci rendiamo conto che non è soltanto un problema di livelli salariali. E' anche un problema di servizi sociali, di sana ed efficiente amministrazione , di riduzione degli squilibri tra le varie zone del paese ed i vari settori dell'attività economica. Una saggia ripartizione del reddi

./.

to prodotto fra consumi ed investimenti, tra investimenti produttivi ed impieghi sociali potrà consentirci di realizzare rapidi progressi in tutti i campi.... Sappiamo che tutto ciò richiede non soltanto un grande sforzo di singoli e categorie ma la più attenta e non polemica collaborazione di tutti... Se la programmazione significa considerare questo insieme di problemi nel loro coordinato sviluppo, nelle loro reciproche relazioni, nella chiara visione delle risorse disponibili, siamo pronti allo sforzo di collaborazione che essa richiede. Respingeremo invece ogni tentativo di contrabbandare con essa la volontà di trasformare il nostro sistema economico in un sistema meno libero e meno efficiente".

Alle affermazioni del 1965 del Dott. Cicogna fanno coerente seguito, un anno dopo, le dichiarazioni rese all'Assemblea della Confederazione del 1966 dall'attuale Presidente, Angelo Costa, che ribadiscono la continuità del pensiero degli industriali privati al cospetto del progetto di programma economico nazionale:

"Se per programmazione si intende legiferare in modo organico, non contraddittorio, valutando effetti positivi e negativi, nel rispetto della libertà, siamo certamente per una programmazione che il paese non ha avuto. Ma se per programmazione si intende quello che taluni sperano e cioè un intervento maggiore dello Stato a scapito del cittadino, nella presunzione che pochi sappiano valutare meglio di quanto sanno valutare i molti che costituiscono il mercato, nel disprezzo dell'apporto degli sforzi di una grande pluralità di individui che, operando nella libertà, spinti da un interesse personale, anche inconsciamente servono il bene comune : di fronte ad una programmazione di questo tipo abbiamo il

./.

dovere di opporci con ogni mezzo lecito a nostra disposizione come a qualsiasi altra politica diretta a creare miseria e non benessere per il paese".

E a questo punto, mi sembra trovi luogo l'interrogativo se il programma economico nazionale che è oggi in attesa dell'approvazione del Parlamento risponda alle esigenze dell'attuale realtà economica italiana, quali si presentano alla più obiettiva valutazione che di esse possono fare le industrie private nazionali.

La prima constatazione che in proposito mi sembra da fare è che, nel suo complesso, il programma italiano si aggiunge ad una pluralità di programmi nazionali dei diversi Paesi europei di civiltà occidentale che, tutti, respingono - indipendentemente dal nome che hanno - i principi della pianificazione sovietica, anche se contengono, sia pure in misure tra loro diverse, gli elementi di un certo dirigismo interventista.

Ed a questa constatazione, ne aggiungo subito un'altra e cioè quella che in tutti tali programmi sono stati proprio gli elementi di dirigismo interventista quelli che alla resa dei conti della realtà si sono dimostrati i più fragili ed i meno consistenti. Tanto che è stata proprio la necessità di continua modifica di tali elementi quella che - sia pure velata da pretestuose considerazioni - ha imposto continue modifiche delle impostazioni iniziali, rendendo vane e deludenti le attese degli interessati. Le esperienze francese, norvegese, britannica ed anche olandese sono piene di insegnamenti in proposito. E la medesima constatazione vale anche per le previsioni eccessivamente quantificate, delle quali, ad esempio, forniscono un penoso ricordo gli studi CECA sulle prospettive di fabbisogno europeo di carbone.

./.

E sotto questi due profili, mi sembra di poter affermare che il programma italiano presenta, nelle sue varie parti, un aspetto alquanto squilibrato, nel suo costante tentativo di conciliare cose talvolta inconciliabili e di coprire con un panno sovente troppo piccolo - anche se tirato, da tutte le parti, all'estremo - un complesso di aspirazioni troppo grandi, alle quali non si è ritenuto di poter politicamente opporre un rifiuto per un arco di tempo quinquennale.

Ciò non vuol dire che non siano stati compiuti apprezzabili tentativi di quadratura tra i fabbisogni economico-sociali del paese e le risorse che saranno prevedibilmente disponibili nel quinquennio 1966-70. E bisogna altresì dare atto dei tentativi che, col trascorrere del tempo, ci si è convinti di dover compiere per armonizzare, nella prospettiva di un determinato ritmo di sviluppo economico, le varie forme e le varie modalità di intervento dei poteri pubblici e per cercare di mantenere le caratteristiche ed i principi essenziali della politica di programmazione nell'alveo della tradizionale politica economica.

D'altro lato, i tentativi compiuti per presentare un quadro il più possibile obiettivo delle possibilità future della nostra economia hanno finito col porre in speciale ed oserei dire drammatica evidenza problemi fondamentali, da tempo avvertiti dagli imprenditori industriali privati e con viva preoccupazione da questi segnalati. Cito il problema forse maggiore e di ordine veramente generale e cioè quello del preoccupante crescente rapporto tra spese pubbliche e reddito nazionale, e della efficienza della spesa, di questa parte sempre più grande del reddito nazionale sottratta alla disponibilità dei privati. Non è infatti un mistero che la soluzione del problema dell'efficienza della spesa pubblica con

./.

diziona ormai in gran parte la possibilità di progresso del paese.

Nonostante questi doverosi riconoscimenti, permane nel - l'industria privata una profonda perplessità in merito alla aderenza degli strumenti ed anche degli obiettivi indicati dal programma alla reale situazione della economia italiana.

Possiamo infatti, anzitutto, rilevare come nel programma si trovino chiaramente le tracce delle diverse istanze ideologiche delle forze politiche da cui il programma stesso promana : circo - stanza questa che avrebbe potuto essere considerata anche un fatto naturale, essendo stato il programma elaborato in seno ad un Governo costituito da differenti correnti politiche. Colpisce però il constatare quanto poco le suddette istanze siano state coordinate fra loro ed armonizzate con i principi che il programma ha accettato come fondamentali. Un'importante conseguenza di tali contraddizioni è certo quella della scarsa compatibilità tra l'obiettivo quantitativo di espansione economica posto a base del programma e gli strumenti previsti per la sua realizzazione. Il programma si fonda come è noto sull'ipotesi che il reddito del paese possa au - mentare nel quinquennio al tasso annuo del 5%, e, in relazione a tale obiettivo, stabilisce il principio molto importante secondo cui gli investimenti che vanno effettuati devono essere scelti in maniera tale da massimizzare questo incremento del reddito. Ora, non mi sentirei di affermare che il programma, coerentemente con il principio assunto, abbia poi riconosciuto la priorità a quegli investimenti ed a quelle attività produttive suscettibili di determinare con maggiore immediatezza un incremento del reddito nazionale. Basti pensare che il programma prevede che ben oltre 1/3, e precisamente quasi il 45% dei mezzi disponibili nel quinquennio

./.

per i nuovi investimenti industriali, dovrebbe venire assorbito dal settore delle aziende statali e delle imprese a partecipazione statale che, in una molto larga parte di casi, prescindendo da ogni valutazione sui criteri di loro polemica gestione, operano in settori caratterizzati da una relativamente differita redditività degli investimenti, specie se questi sono compiuti mettendo l'accento su finalità di spiccato carattere sociale. Anche sulla base della esperienza passata, credo mi sia lecito esprimere molti dubbi sulla possibilità che tale genere di investimenti possa dare, nel quinquennio considerato, un apprezzabile apporto alla formazione del reddito nazionale.

A conforto di tali miei dubbi desidero ricordare quanto ha affermato il CNEL, nella formulazione generale del suo parere, su tale importante aspetto del programma :

"Per quanto riguarda le partecipazioni statali, il CNEL ha constatato che i programmi previsti nel quinquennio per tale settore sono la giustapposizione di quelli dei singoli enti di gestione, senza una visione finalizzata agli obiettivi del progetto di programma. Ciò è giustificato dal fatto che si tratta della prima impostazione di tale programma; il CNEL raccomanda che - come già affermato nel progetto - l'ulteriore svolgimento del processo di programmazione permetta di evidenziare i programmi di settore ed i loro criteri ispiratori con maggiore dettaglio.

"Il CNEL ha sottolineato inoltre che la politica delle partecipazioni statali deve in ogni caso essere ispirata a quei criteri di economicità che sono necessari per operare in economia di mercato, e che devono essere valutati in modo opportuno gli oneri eventualmente sostenuti per far fronte ad esigenze estranee al normale comportamento aziendale".

./.

Nelle conclusioni del suo parere, il CNEL ha nuovamente ribadito i concetti sopra riportati, riaffermando:

"Si ritiene che i piani di investimento delle partecipazioni statali debbano essere meglio finalizzati agli obiettivi del programma e debbano essere meglio evidenziati i criteri ispiratori; si sottolinea che la politica delle partecipazioni statali deve, in ogni caso, essere ispirata a criteri di economicità indispensabili per operare in economia di mercato, valutando, in modo opportuno, gli oneri eventualmente sostenuti per far fronte ad esigenze estranee al normale comportamento aziendale".

Ma il discorso sulla produttività degli investimenti delle aziende statali ed a partecipazione statale non può non ricollegarsi ad un discorso generale sulla produttività di tutta la spesa dello Stato, argomento questo che il programma, come prima ho rilevato, ha posto in drammatica evidenza senza peraltro pervenire a soluzioni coerenti. Per quanto ad esempio riguarda il problema del contenimento della espansione delle spese pubbliche correnti - lievitatesi in modo abnorme ed eccezionale negli ultimi tempi - nonchè del contenimento del ricorso del settore pubblico al mercato dei capitali onde non compromettere le possibilità di finanziamento degli investimenti produttivi, il programma è stato indubbiamente esplicito e chiaro nell'enunciazione della gravità del problema stesso, ma ha poi finito per contraddirsi allorchè ha previsto che il ricorso del settore pubblico (Pubblica Amministrazione ed Aziende Autonome) al mercato dei capitali, ammonterà nel quinquennio 1966-70 all'eccezionale cifra di 7.900 miliardi di lire, e cioè coprirà per il 60,7% le esigenze globali di finanziamento del settore : si deve considerare che il ricorso stesso, nella stesura del

./.

programma primitivamente impostata per il quinquennio 1965-69, era stato previsto nella misura del 46,2%. L'esigenza del contenimento di detto ricorso, affermata dal programma, non solo non é stata rispettata, ma, col trascorrere del tempo, ha subito le conseguenze di una inversione di tendenza che mal si accorda con le accuse di involuzione privatistica mosse all'attuale testo di programma dai più accesi sostenitori della pianificazione eversiva.

Particolarmente grave appare invece all'industria privata il fatto che tale crescente massa di risparmio debba confluire verso una Pubblica Amministrazione la cui scarsa produttività é oggetto di continue constatazioni e che si va vieppiù caratterizzando con il vorticoso aumento di spese correnti improduttive.

Ed ecco, a questo punto, sorgere spontanea una domanda : esiste oggi la possibilità per lo Stato di gestire questo piano di sviluppo, una volta sottratti - o, quanto meno, drasticamente contenuti - i mezzi che tradizionalmente l'industria privata aveva a sua disposizione per realizzare essa i suoi programmi di sviluppo i cui risultati confluivano nello sviluppo generale della società?

Questo é l'interrogativo drammatico che l'industria privata si pone al di là di ogni premessa ideologica e prima ancora di ogni doglianza particolaristica.

E a questo interrogativo non basta rispondere dichiarando che in Italia non si vuole pianificare alla maniera sovietica ma si vuole programmare apportando solo qualche ritocco al meccanismo economico, senza intralciare il gioco dei fattori di prosperità o l'azione dei meccanismi spontanei di sviluppo e salvaguardando gli essenziali elementi del mercato, dell'iniziativa privata, della distribuzione e degli scambi.

./.

Nel programma italiano c'è una componente determinante che mira a correggere il libero gioco degli automatismi produttivi mediante l'attribuzione allo Stato di una aliquota preponderante delle disponibilità finanziarie del mercato.

Dopo essere state accusate di non aver saputo sufficientemente equilibrare, in una economia mista, le finalità economiche e le finalità sociali dello sviluppo, mi sembra logico che le imprese private, oltre a reagire contro questa accusa che considerano ingiusta, pongano al Paese il quesito se, nonostante la diversa ripartizione delle disponibilità prevista dal programma, non si stia andando incontro al rischio di veder peggio realizzate le une e le altre finalità per limitate e contraddittorie capacità di guida e per inadeguata attrezzatura strutturale.

Il Convegno di Fiuggi promosso dalla Confindustria ha sviscerato i problemi che attualmente vengono presentati sotto la etichetta della politica dei redditi, nome relativamente nuovo attribuito alla vecchia problematica del parallelismo tra produttività della produzione e distribuzione del reddito tra i fattori di questa. I programmatori, di fatto, in questa materia, hanno scelto la via dell'astensione. Ma non si sono forse accorti che per tale via si accantonava, in sostanza, uno dei problemi di fondo della programmazione : quello della disponibilità dei mezzi necessari alla sua realizzazione senza turbamenti profondi che coinvolgerebbero le risorgenti prospettive di brillante sviluppo.

Del resto, queste preoccupazioni non sono risultate particolari alla sola industria privata. Esse emergono infatti, sia pure in forma meno esplicita nel parere emesso dal CNEL, coll'apporto del pensiero di tutte le categorie economiche e sociali nazionali.

./.

Non è certo questa la sede per dilungarmi nella illustrazione di un parere complesso ed articolato come quello emesso dal CNEL sul progetto di programma ma non credo si possa trascurare l'apporto di chiarezza fornito dal CNEL con i suoi espliciti richiami ai principi fondamentali del mercato aperto e di una economia altamente efficiente, quali elementi essenziali per una programmazione economica italiana. Ricorrente è apparso, infatti nel parere, il richiamo alla massima efficienza e competitività dell'apparato produttivo (come pure dell' organizzazione dello Stato e della Pubblica Amministrazione) quale criterio che deve guidare, nel quadro dell'economia di mercato, la realizzazione del programma sia nel perseguimento dell'obiettivo fondamentale del processo di sviluppo globale sia nel superamento degli squilibri oggi esistenti fra i diversi settori e le diverse zone del paese. Il CNEL, in sostanza, ha riconosciuto che i crescenti impegni concorrenziali che la nostra economia si troverà ad affrontare e le rapide trasformazioni tecnologiche in atto nei diversi settori produttivi rendono pressante l'esigenza di aumentare l'efficienza produttivistica : nel raggiungimento di condizioni di elevata efficienza si pone in definitiva, secondo il CNEL, l'elemento chiave che dovrebbe informare l'intera politica di programmazione.

Altro punto nel quale il pensiero dell'industria privata si è trovato a confluire, nell'ambito del CNEL, con quello delle altre organizzazioni democratiche ivi rappresentate è stato quello del necessario coordinamento della programmazione nazionale con quella che parallelamente - anche se con ritmo più accelerato - si andava elaborando a Bruxelles nell'ambito della CEE.

./.

Fin dal 1962, del resto, il Presidente del CNEL, On. Campilli - sulla scorta anche delle esperienze compiute a Bruxelles al vertice di uno degli organismi comunitari - aveva ammonito quanto possente si sarebbe appalesata la forza condizionatrice che l'unione economica, obiettivo di fondo della Comunità, avrebbe esercitato sugli indirizzi di politica economica in ogni paese partecipante e come una programmazione su scala europea che sia di guida alle programmazioni nazionali, si sarebbe presentata a breve scadenza, non come un'astratta impostazione ideologica, ma come un imperativo posto dalla realizzazione e dalla non arrestabile evoluzione degli impegni assunti dai Paesi della CEE con il Trattato di Roma.

Ma se un'impostazione del genere poteva costituire per molti, nel 1962, una anticipazione estremamente interessante, è cronaca ormai di questi ultimi due anni l'intensa osmosi che si è andata sviluppando tra Roma e Bruxelles per l'elaborazione dell'uno e dell'altro programma.

Nell'impossibilità di una dettagliata analisi, in questa sede, dei voluminosi documenti che - redatti, rispettivamente, da una Commissione di esperti governativi, da un Comitato ad hoc di studiosi indipendenti e dalla stessa Commissione esecutiva della CEE - sono stati presentati, nella primavera del 1966, sotto forma di progetto, al Consiglio dei Ministri, per la definitiva approvazione, varrà forse la pena di ricordare il rilievo che in tali documenti è stato dato ad alcuni problemi essenziali anche per il nostro Paese nonchè ad alcuni principi e ad alcuni indirizzi che anche nel nostro Paese condizionano non solo la condotta di una sana politica di programmazione ma pure, più semplicemente, ogni corretta gestione della cosa pubblica, nel settore economico.

./.

Per quanto riguarda i ricordati problemi, basterà far cenno di quelli della politica regionale, della ricerca scientifica e tecnica e dell'adeguato ed armonico finanziamento dello sviluppo; per quanto riguarda gli indirizzi, mi sembrano da ricordare gli ammonimenti sulla costante presenza di minacce inflazionistiche, sulla necessità di contenimento delle spese pubbliche, specie se improduttive o di limitata produttività, sulla opportunità di evitare inutili ampliamenti della sfera di attività delle imprese pubbliche, e, infine, sulla esigenza di favorire l'assunzione, da parte delle imprese comunitarie, di dimensioni adeguate alla nuova realtà del mercato comune e alla sempre più aperta competizione esistente nel mercato internazionale.

Non vorrei però passare sotto silenzio una lacuna tanto più lamentevole in quanto notoriamente dovuta al reticente atteggiamento dei governi di alcuni dei Paesi membri. Mi riferisco al silenzio che circonda nel progetto di politica economica a medio termine della CEE la fondamentale esigenza di sollecita realizzazione di una politica commerciale comune che integri la realizzazione dell'unione doganale e costituisca una pietra miliare ai fini della nascita dell'unione economica.

Sul progetto di programma presentatogli dalla Commissione esecutiva della CEE, il Consiglio dei Ministri della Comunità agli inizi dell'estate del 1966 ha chiesto al Comitato Economico e Sociale di pronunciarsi formalmente, cosa che è stata fatta dal Comitato emettendo un molto circostanziato parere alla fine dello scorso ottobre e cioè con un iter particolarmente celere, favorito peraltro, dai continui precedenti contatti intrattenuti dal Comitato, in fase di elaborazione del progetto, con la Commissione CEE e con lo stesso Comitato degli esperti indipendenti.

./.

Questo terzo parere del Comitato Economico e Sociale in materia di programmazione(alla cui formulazione i rappresentanti dell'industria privata, unitamente a quelli delle imprese pubbliche, hanno fornito un concreto e fattivo contributo) ha assunto ancora una volta una importanza molto rilevante: i giudizi da esso emessi infatti, non soltanto rappresentano la valutazione delle categorie economiche e sociali della Comunità sui vari aspetti del progetto di programma nel suo complesso ma altresì prospettano costruttivamente gli indirizzi che, nelle ulteriori fasi di revisione e di rielaborazione del programma comunitario, dovrebbero essere dati all'azione comunitaria per il coordinamento delle politiche economiche a medio termine dei paesi membri.

In tale parere (di cui è stato nuovamente relatore un rappresentante dell'industria privata) il Comitato ha manifestato, in sede di valutazioni generali, il suo apprezzamento per l'efficacia dell'azione svolta soprattutto dalla Commissione CEE, la quale è riuscita, in un tempo relativamente breve, a porre a disposizione della Comunità un insieme di documenti che - pur con le lacune di cui la Commissione stessa si è dichiarata consapevole - "costituisce un primo concreto tentativo di fornire previsioni e obiettivi che possano servire da linee direttive nelle disposizioni economiche nel settore pubblico e da orientamenti nel settore privato", così come il Comitato medesimo aveva auspicato fin dal maggio 1963 nel suo parere sul programma d'azione della Comunità nella seconda tappa.

Il Comitato ha tuttavia ritenuto di sottolineare la necessità che in sede di revisione annuale del progetto di programma si

./.

addivenga all'approfondimento di quei problemi che presentano caratte re di particolare priorità quali quelli della ricerca scientifica, del le dimensioni delle imprese, delle finanze pubbliche, della politica dei redditi e del mercato dei capitali.

Non potendo dilungarmi nella illustrazione dell'assai interessante parere, desidero tuttavia ricordare la particolare attenzione riservata dal Comitato ai problemi della ricerca, per la cui soluzione esso ha raccomandato una stretta collaborazione tra lo Stato, gli ambienti scientifici e quelli economici, esprimendo inoltre - su pro posta dei rappresentanti italiani e con evidente riferimento alla recente azione intrapresa dal Governo italiano - un richiamo alla oppor tunità ed all'esigenza di iniziative intese a realizzare sia all'interno della Comunità che fra la Comunità ed i paesi terzi un'attiva cooperazione a livello scientifico, affinchè i risultati del progresso tecnologico si distribuiscano tra le diverse aree economiche mondiali, senza pericolosi squilibri.

Il Comitato si è poi soffermato su altri aspetti della poli tica economica comunitaria a medio termine intesa all'accrescimento dell'offerta, come i problemi del lavoro, la politica degli investi - menti (per i quali afferma la necessità di creare le premesse favorevoli), i problemi della eliminazione degli ostacoli di ordine giuridi co e fiscale agli scambi intracomunitari, la politica di concorrenza e di dimensioni delle imprese, la politica delle strutture settoriali, la politica regionale. Nel quadro delle politiche destinate ad agire sullo sviluppo della domanda, il Comitato si è soffermato specifica - mente sulla politica delle finanze pubbliche (condividendo le preoccu pazioni espresse dal progetto di programma per il pericolo che lo

./.

sviluppo delle spese pubbliche può rappresentare per il mantenimento della stabilità monetaria, e raccomandando una maggiore flessibilità ed un migliore adattamento della struttura delle spese pubbliche all'evoluzione economica); il Comitato ha infine particolarmente esaminato la politica del mercato dei capitali (sottolineando la necessità di maggiori possibilità di autofinanziamento per le imprese e la urgenza dell'integrazione dei mercati europei dei capitali), la politica dei redditi ed infine la politica degli scambi con l'estero.

Se anche questo terzo parere del Comitato Economico e Sociale può essere considerato come una espressione del pensiero anche delle imprese private della Comunità, essendo stato votato all'unanimità (con due sole astensioni, attraverso le quali gli esponenti dell'organizzazione socialcomunista dei lavoratori italiani hanno voluto qualificare il loro atteggiamento di riserva) mi sembra ancor più significativo far riferimento, per avere una più autentica ed autonoma espressione del pensiero medesimo, al recentissimo documento nel quale il Consiglio di Presidenza dell'UNICE ha precisato la posizione dell'industria privata europea di fronte all'integrazione economica e sociale della Comunità.

Per quanto riguarda gli argomenti oggetto di questo Convegno del CISMEC, mi sembra di dover qui richiamare come, in tale documento, "l'UNICE si pronuncia in favore di un regime economico il più libero possibile, fondato sulla garanzia della proprietà privata e la libertà dei mercati. Gli obiettivi principali della CEE in materia economica e sociale restano la soppressione di tutti gli ostacoli che si oppongono ancora alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali, alla libertà di stabilimento dell'impresa come pure alla libera circolazione dei lavoratori. In alcuni di questi campi risultati definitivi non potranno essere conseguiti che a lungo termine".

./.

Nel medesimo documento l'UNICE esprime altresì l'avviso che una politica economica comune debba completare l'opera del Trattato in maniera perfettamente razionale e sia suscettibile di creare le condizioni necessarie per uno sviluppo equilibrato che comporti lo sfruttamento di tutte le risorse economiche della Comunità ed il loro inserimento nell'economia mondiale. Secondo l'UNICE, i diversi aspetti di questa politica economica dovrebbero essere esaminati e discussi dalle Istituzioni comunitarie con i rappresentanti autorizzati delle categorie economiche e sociali interessate ma sarebbe nel contempo auspicabile che gli Stati membri si impegnino decisamente sulla via del coordinamento delle loro politiche economiche. A sostegno di questo voto, l'UNICE ricorda che gli Stati membri, in base al Trattato, sono responsabili del mantenimento dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti e sono tenuti a ricercare parallelamente un alto tasso di occupazione nel rispetto della stabilità dei prezzi : essi ben difficilmente potranno onorare questo impegno se, a mano a mano che la integrazione progredirà, non provvederanno a coordinare in maniera sempre più stretta le loro politiche economiche ivi comprese le loro politiche finanziarie.

L'importanza di questa presa di posizione mi spinge a precisare che l'UNICE sottolinea anche nel suo documento come, allo scopo di mantenere condizioni uniformi di concorrenza tra le imprese europee, sia necessario evitare nel modo più assoluto modificazioni dei corsi di cambio tra le monete dei sei Paesi, il che postula un rafforzamento della solidarietà degli Stati della CEE nel campo delle relazioni monetarie internazionali, da conseguirsi anche mercè una applicazione più spinta del Trattato.

./.

Anche la politica dei salari deve inserirsi, a parere dell'UNICE, in una politica economica coordinata a livello comunitario, tenendo necessariamente conto di un tasso di sviluppo compatibile con la stabilità del livello dei prezzi. L'UNICE sottolinea parimenti la necessità di una disciplina liberamente accettata dagli Stati associati, allo scopo di ottenere una stabilizzazione dei costi e dei prezzi - condizione di una espansione equilibrata nella Comunità - da realizzarsi però in forma di collaborazione che escluda ogni velleità autoritaria in materia di formazione dei salari e dei prezzi.

Dopo aver ricordato di aver potuto constatare con soddisfazione fin dal 1964, nel suo primo parere sull'argomento, che le proposte della Commissione per una politica economica a medio termine testimoniavano dell'intenzione di rispettare il libero gioco del mercato, fattore fondamentale di progresso tecnico, e dopo aver sottolineato che un coordinamento dei diversi elementi della politica economica non deve condurre ad una limitazione della libertà di decisione e di azione delle imprese private, l'UNICE dichiara di considerare che il programma della Commissione CEE è suscettibile di rappresentare il punto di partenza di una collaborazione tra i poteri pubblici e le imprese private, restando inteso che gli uni e le altre debbano conservare le loro particolari responsabilità.

Di più, l'UNICE dichiara testualmente di "considerare che il programma di coordinamento delle politiche economiche a medio termine costituisce un ausilio importante per la realizzazione di una espansione economica continua ed equilibrata". Essa riconosce, infatti, che le condizioni generali di sviluppo si sono sostanzialmente modificate negli ultimi mesi nei diversi paesi del Mercato Comune e

./.

che presumibilmente perciò si renderanno necessari degli sforzi sempre più grandi e congiunti per conseguire un saggio di sviluppo ottimale. Ed a questo riguardo l'UNICE tiene a precisare il suo convincimento circa la priorità che deve essere riservata alla formazione del capitale destinato agli investimenti produttivi attraverso la messa in opera di un insieme di misure di ordine fiscale ed economico atte a incoraggiare il risparmio e lo spirito di intrapresa degli investitori. Si tratta, secondo l'UNICE, di condizioni che sono essenziali per l'avvenire stesso del sistema economico, dato che, operando diversamente, la Comunità rischierebbe di lasciarsi distanziare, come del resto afferma anche un recente rapporto del Comitato Monetario della CEE, dagli altri paesi altamente industrializzati del mondo occidentale.

Nel riservarsi un più dettagliato esame dei singoli documenti che compongono il progetto di programma comunitario, l'UNICE mette in luce la sua adesione al parere che abbiamo testè riassunto del Comitato Economico e Sociale.

Un punto tuttavia sul quale mi sembra esista una assoluta convergenza non solo fra il pensiero dell'UNICE e quello del Comitato Economico e Sociale, ma anche nelle valutazioni fatte dalle industrie private italiana e comunitarie tanto sul programma nazionale quanto sul programma CEE, concerne la preoccupazione di vedere i programmatori più preoccupati di cercare quale sia la migliore utilizzazione del reddito (e di influire perciò sulla domanda) piuttosto che di assicurare le condizioni necessarie per l'aumento del reddito e cioè per il potenziamento dell'offerta.

./.

In effetti, sia nell'uno che nell'altro programma sembra che, sotto la pressione dell'ansia rivolta al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio territoriale, settoriale e sociale, si trascuri che condizione basilare per il conseguimento di tali obiettivi è il mantenimento di un tasso costantemente elevato di sviluppo produttivo.

o

o o

Se l'ampiezza e la complessità della materia mi hanno condotto a superare i limiti di spazio e di tempo che sono abituali per un Convegno, come questo del CISMEC, basato su una pluralità di relazioni, mi sembrerebbe di lasciare alla mia esposizione una troppo grossa lacuna se non toccassi, magari a mo' di conclusione, il delicato problema dei rapporti che dovranno sussistere fra i due programmi, una volta che entrambi saranno stati approvati.

Non voglio qui addentrarmi negli aspetti giuridici di questo problema - preminenza della norma comunitaria sulla norma interna o preminenza delle norme legislative approvate dai Parlamenti nazionali sulle delibere delle Istituzioni della CEE - ma mi sembra impossibile prescindere dalle esigenze di coordinamento dei due programmi.

In proposito, è da tener presente che il programma CEE ha come destinatari le Istituzioni comunitarie e i Governi, mentre i programmi nazionali si rivolgono, sia pure con diverso rigore precettivo, ai pubblici poteri, per indirizzarne l'attività, ed ai cittadini per fornire loro un quadro orientativo dell'ambiente economi-

./.

co nel quale essi dovranno operare e delle finalità di interesse generale che ci si attende essi perseguano.

Sarebbe pertanto logico che il programma comunitaria venga considerato un prius nel quale inserire le programmazioni nazionali e in questo senso si sono del resto espresse tutte le categorie economiche e sociali, quando hanno concordemente criticato la metodologia adottata per la elaborazione del programma comunitario, pur rendendosi conto che tale metodologia era stata il frutto di una realistica valutazione, fatta dalla Commissione CEE, delle possibilità offerte dal deludente atteggiamento assunto da qualche Governo, in questi ultimi anni, nei confronti del processo di integrazione economica e politica dell'Europa.

In sostanza, la redazione del programma comunitario ha avuto come premessa la giustapposizione delle prospettive generali dell'espansione a medio termine elaborate, nell'ambito di ciascun paese, con maggiore o minore ufficialità.

Non voglio qui dilungarmi sulle critiche alle quali offre il fianco una siffatta giustapposizione, non fosse altro che per l'eterogeneità delle impostazioni e degli scopi degli studi prospettivi o dei programmi economici elaborati nei singoli Stati. Così come, non intendo dilungarmi sulle osservazioni cui dà luogo l'assenza di ogni valutazione critica degli elementi di previsione contenuti in ciascuno di detti studi o di detti programmi, talchè, in definitiva, il quadro delle mete che, secondo la Commissione degli esperti nazionali e secondo il Comitato ad hoc per la politica economica a medio termine, la Comunità dovrebbe conseguire nel quinquennio, come proiezione conglobata delle singole mete nazionali, si presenta come una grande illusione, tanto più pericolosa in quanto gli esperti specializzati non hanno potuto resistere alla tentazione di quantificare, anche con un certo dettaglio, i singoli fenomeni.

./.

Il lavoro della Commissione esecutiva della CEE si è pertanto dovuto limitare alla formulazione di una serie di ammonimenti sull'aleatorietà di alcune previsioni e sulla necessità, perchè ad esse si avvicinino le realizzazioni concrete, di una responsabilmente severa condotta della cosa pubblica onde all'enunciazione del programma corrispondano politiche idonee a consentirne l'attuazione.

E non vorrei essere frainteso. già infatti, queste prese di posizione della Commissione esecutiva della CEE costituiscono un risultato prezioso del lavoro svolto. In un mondo nel quale si è fatta l'abitudine all'inflazione (sia pure nella forma strisciante) e si è diffusa nei popoli la rassegnazione alle delusioni che derivano dal mancato mantenimento delle promesse dei governanti, va nascendo, nell'ambito della Comunità, una nuova forma di controllo democratico sull'operato dei poteri pubblici di ogni Stato, controllo affidato alle Istituzioni comunitarie e legittimato dalla interdipendenza che ormai lega i destini dei diversi paesi membri.

Ma anche senza sottovalutare questo risultato mi sembra rivestire enorme interesse il voto espresso congiuntamente dall'industria privata, dalle industrie pubbliche e dalle altre categorie economiche e sociali, di vedere presto adottata nella Comunità, in materia di programmazione, una procedura originale che non si limiti a coordinare i programmi autonomamente predisposti da ciascuno dei paesi partecipanti, ma consenta alle Istituzioni comunitarie di fornire il quadro di politica economica generale, e cioè di individuare i presupposti tecnici ed indicare, con criteri di organicità, le finalità alle quali tendere, preordinando al tempo stesso la disponibilità degli strumenti necessari al conseguimento di tali finalità.

./.

Tale voto infatti e la dichiarata disponibilità per porre in essere quanto necessario alla sua realizzazione, costituiscono, in una fase politica particolarmente delicata ed importante per lo avvenire dell'Europa, un atto di fede nei confronti dell'irreversibilità del processo di integrazione europea e delle prospettive di evoluzione che, anche nelle ore più oscure, il processo stesso ha dimostrato di contenere.

Convegno di Studi

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano - 19 - 20 - 21 gennaio 1967

I PROBLEMI DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL RISPARMIO IN UNA POLITICA DI PIANO

Relazione a cura del:

Prof. LUCIANO JONA
Presidente dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c.
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11 MILANO

Eccellenze, Signore, Signori,

premetto che io sono per una società liberale, cioè per una società ordinata che abbia per obbiettivo fondamentale quello di essere al servizio dell'uomo e che utilizzi le tecniche della libertà, condizione indispensabile in tutti i campi per ottenere la massima produzione, e che si basi sull'economia di mercato, condizione indispensabile al pluralismo sociale di una società aperta e libera.

Premesso quanto sopra, occorre considerare le conseguenze dirette ed indirette che comporta il sempre maggior intervento dell'Ente Pubblico nell'economia del nostro Paese.

Nella nostra società in cui ai sensi della Costituzione, "l'iniziativa economica privata è libera" (art. 21) questa è contemperata dall'azione dello Stato che tende ad occupare una posizione sempre più preponderante sull'orientamento delle grandi scelte economiche.

Infatti è stato già previsto, sin dal lontano 1948, che sia "la legge a determinare i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali".

Tuttavia il nostro sistema economico, sia pure ad indirizzo misto, è e deve restare "a decisioni decentrate in cui l'azienda sia la cellula vitale".

L'azienda, per mantenere in equilibrio la sua struttura economica e finanziaria, deve però costantemente adeguare le proprie coordinazioni gestionali al divenire del mondo in cui vive conferendo

per questo stesso fatto dinamismo all'intero sistema economico di cui la stessa, per quanto autonoma in sè, è parte costitutiva.

In linea di massima il mio pensiero è che la decisione di quanto individualmente risparmiare, investire, produrre e consumare spetta al cittadino come conseguenza diretta della proprietà privata dei mezzi produttivi.

Ma, ripeto, nessuno di noi può chiudere gli occhi di fronte alla realtà: profonde innovazioni si sono prodotte, nel corso di questo secolo, nella struttura economica di tutti i Paesi, modifiche che hanno fatto sì che gli Enti Pubblici in genere e lo Stato in particolare assumessero funzioni e sviluppassero attività di carattere imprenditoriale che esulano da quelle tradizionali funzioni che sino alla fine del Secolo XIX si assegnavano all'Ente Pubblico.

L'esercizio di queste nuove attività comporta una diretta conseguenza, quella cioè di reperire i mezzi finanziari adeguati ai nuovi compiti assunti.

Quando in un Paese come il nostro, oltre la metà del reddito annualmente prodotto viene prelevato dagli Enti Pubblici, si impongono uno studio serio e documentato ed una visione globale dell'azione pubblica e della sua influenza nella vita economica per valutarne le conseguenze positive e negative per la collettività.

L'intervento dello Stato, sia in qualità di imprenditore (qualità che rende sempre più arduo il problema della convivenza con le

iniziative private), sia in qualità di erogatore della notevole massa di mezzi che si è procurato utilizzando tassazioni e prestiti, può essere motore di sviluppo ma può pure - in dipendenza di come utilizza i mezzi finanziari a disposizione - provocare, per effetto di errate decisioni economiche, crisi, difficoltà congiunturali, periodi di stanca o di stagnazione.

Occorre perciò innanzitutto accertare quanto l'Amministrazione Pubblica possa esigere dal privato cittadino ed intervenire sui mercati finanziari senza che ne siano soffocate le sane iniziative imprenditoriali per raggiungere, mediante una determinata graduale serie di investimenti, le mete che responsabilmente i Governi si sono prefissate, tenendo anche conto dei rapporti commerciali e finanziari con l'estero.

Tutti a mio avviso dobbiamo avere ben presente d'altronde che gli anni 60 - 70 costituiranno anche per il nostro Paese una prova del fuoco nell'ambito dell'evoluzione economica in atto in tutto il Mondo.

In sostanza io concordo in una programmazione che definisca i limiti e gli scopi dell'attività pubblica ma al tempo stesso riservi risorse e libertà di azione sufficiente all'iniziativa privata, in quanto ritengo quest'ultima indispensabile centro propulsore della prima.

Pianificazione, programmazione nel mio concetto possono e debbono essere sinonimi di orientamento e di ricerca per l'armonia e la coordinazione fra la Pubblica Amministrazione ed il settore privato.

Ma l'uomo deve restare libero con le sue preferenze nei consumi, cioè nella domanda di beni e di servizi, cioè nell'offerta di risparmi e nella attuazione di investimenti.

Inoltre occorre tener presente che le accennate mutevoli propensioni renderanno sempre problematiche, aleatorie, le previsioni che saranno naturalmente modificate dalle continue innovazioni tecnologiche, dagli accadimenti atmosferici (a volte tempestosi), dal comportamento politico, economico, monetario degli altri Paesi al quale le nostre condizioni di mercato aperto ci rendono particolarmente sensibili.

Il livello di progresso economico e sociale di un Paese è oggi dato dalla produzione e dal lavoro.

Com'è però possibile realizzare, in entità massima, quest'aspirazione che è nei voti di tutti?

Solo mediante nuovi investimenti, mediante un intenso processo di accumulazione del capitale.

Il programma in esame oggi prevede per il quinquennio 66 - 70 investimenti nell'ordine di 43.350 miliardi di cui 24.880 miliardi direttamente produttivi, 18.070 di carattere sociale e 400 per il finanziamento dell'avanzo dei conti con l'estero.

Nel complesso la mole di investimenti rappresenta il 23 % circa delle risorse disponibili.

Mi sia consentito di porre alcuni interrogativi o meglio di palesare alcune perplessità, che peraltro non sono solo mie.

Non si ritiene che l'entità di investimenti programmata sia troppo bassa?

Soffermandoci a considerare gli anni a noi più vicini, notiamo che, da un incremento negli investimenti del 19% raggiunto come vero record nel 1962, si è passati ad un aumento del solo 4% nel 1963 ed addirittura ad un regresso del 20% nel '64 e dell'8% nel 1965.

Per l'anno 1966, che avrebbe dovuto essere il primo del quinquennio in esame, contro un aumento dell'8% siccome programmato, previsto o sperato, si è forse realizzato - in base ai primi dati disponibili - un 6% circa, sintomo di ripresa sì, ma insufficiente certo a colmare le gravi carenze verificatesi negli anni di crisi.

Inoltre, tenuto conto della evoluzione tecnologica in atto, non si ritiene che il rapporto incrementale fra investimenti produttivi e redditi sia troppo basso?

Dai calcoli del piano parrebbe che un aumento del 3,1% negli investimenti produttivi sia sufficiente a generare un incremento dell'1% nel reddito.

La maggior produzione conseguita nel corso del 1966 pare sia stata ottenuta attraverso ad un più intensivo sfruttamento degli impianti e delle attrezzature industriali.

Il che ha comportato ovviamente un maggior deperimento nelle immobilizzazioni stesse.

Non si vorrebbe che negli anni futuri i capitali accumulati fossero destinati quasi esclusivamente a sostituire servomezzi tec-

nicamente inefficienti, anzichè annullare gli effetti antieconomici dell'obsolescenza dei precedenti.

Se vogliamo che le nostre industrie siano competitive con gli altri Paesi occorre che si riduca il divario esistente nel rapporto fra capitale fisso riproducibile ed abitanti (1/3 circa nei confronti degli USA) e nel quoziente fra capitale ed addetti (1/2 circa in comparazione al Regno Unito ed alla Repubblica Federale Tedesca).

Occorre dunque che la ripresa degli investimenti sia accelerata al massimo.

Allo Stato ed alle sue aziende, condividendo appieno le considerazioni formulate dal Governatore della Banca d'Italia, spetta intensificare le loro iniziative "nei settori dei servizi di carattere infrastrutturale, e in special modo dei trasporti e delle comunicazioni e in quelli di razionalizzazione delle strutture complementari all'attività di produzione agricola".

Le imprese private non debbono però restare inerti: attuino con immediatezza, sia pure ponderatamente, sostituzioni, rinnovi, ampliamenti nelle loro strutture produttive al fine di adeguarsi ai tempi.

E' ovvio che l'auspicato movimento di ripresa potrà essere sviluppato solo se potrà essere ricostituito un positivo rapporto fra costi e ricavi che consenta adeguati margini di autofinanziamento, e se saranno rese accessibili a tutte le aziende le diversificate fonti di finanziamento esterno.

La realizzazione dei progettati investimenti si basa ovviamente su pari possibilità di finanziamento.

E' previsto innanzitutto un contributo da parte del risparmio della Pubblica Amministrazione, del cosiddetto risparmio pubblico.

L'entità è piuttosto irrilevante (12% circa); tuttavia mi si permettano alcune considerazioni.

"In primis" qualche bonaria perplessità, "tanto per celiare" considerato che in effetti il bilancio dello Stato è costantemente in deficit, sul termine utilizzato per definire la differenza tra il complesso delle entrate e delle spese correnti della Pubblica Amministrazione.

Si è voluto forse definire risparmio tale valore residuale contabile considerata la già deliberata destinazione a finanziamento delle spese in conto capitale.

Potrebbe altrimenti definirsi avanzo della gestione corrente.

E' stato previsto nel quinquennio pari a 5.100 miliardi di lire, vale a dire 1.020 miliardi annue.

Come sarà però possibile raggiungere tale risultato?

Allo stato attuale pare piuttosto ardua l'ipotesi assunta, considerato che nel 1965 si è registrato un avanzo nella gestione corrente di soli 181 miliardi.

Si obbietterà che in tale periodo hanno particolarmente inciso l'onere per conglobamento, le spese conseguenti ai noti provvedimenti anticongiunturali, quali la parziale fiscalizzazione degli oneri sociali.

Sta di fatto però che anche per il 1966 è stata inserita in bilancio, a tale titolo, una somma di soli 703 miliardi, inferiore cioè di 317 miliardi al programma.

Per il 1967 l'avanzo previsto dal Bilancio, recentemente approvato, è ancor più ridotto: 487 miliardi.

Da queste sommarie indicazioni emerge che il risparmio pubblico afferente i primi due anni del quinquennio presenta una flessione del preventivo programmatico di 850 miliardi di lire.

Sarà possibile addivenire al ricupero negli anni successivi?

Per raggiungere la cifra ipotizzata non resta comunque che scegliere una di queste soluzioni (od entrambe): 1) aumentare le entrate 2) ridurre le spese.

Aumentare le entrate effettive significa essenzialmente aumentare le esazioni di tributi, che già ne costituiscono una percentuale del 95%.

Il piano ha previsto in 1,1 il coefficiente di elasticità rispetto al saggio di incremento medio annuo del reddito.

E' certo un buon proposito, considerata l'attuale situazione di pressione tributaria, fiscale e parafiscale.

Tuttavia mi si perdoni qualche dubbio, atteso che nel 1965 il rapporto è stato di 1,4, che nel 1966 tale quoziente è ritenuto ben superiore e che per il 1967 è previsto un incremento del gettito del Bilancio del 10% a fronte di un'espansione del reddito del 5% e di un'erosione monetaria del 3%.

Sono stati inoltre previsti altri inasprimenti fiscali per far fronte alle necessità delle recenti alluvioni.

Le addizionali testè imposte non corrispondono certamente alle direttive dell'on.le Tremelloni alla Commissione Bilancio Camera il 19.1.66 "lo sviluppo del prelievo pubblico non può avvenire nella maniera episodica e frammentaria dell'inasprimento creato per rimediare ad una spesa insorgente".

Con la nuova maggiorazione del 10% il prelievo fiscale sui redditi delle imprese societarie (R.M. cat.B, imposte sulle società, sovraimposte, addizionali, aggi) supererà il 55% del reddito.

Ognun vede quanto sia già assurdamente elevato il livello degli oneri tributari.

Si aggiunga che il nostro sistema tributario è talmente complicato e confuso da essere ormai considerato uno strumento anti-economico.

La complessità dell'argomento e la limitatezza del tempo a disposizione non mi consentono di addentrarmi nella disamina delle varie specie di contribuzioni nè di esprimere un compiuto ed approfondito parere sulla materia.

Il C.N.E.L. ebbe però già a far presente che s'impone ormai la sollecita attuazione di un piano che preveda:

- armonizzazione del regime fiscale con gli altri Paesi della C.E.E.
- fiscalizzazione degli oneri sociali (che rappresentano vere e proprie imposte che nella loro attuale configurazione giuridica non possono essere ristornate agli esportatori con conseguenze negative per la competitività dei prodotti)
- enucleazione delle voci riguardanti "contributi ed incentivi all'attività economica" nel Fondo per lo Sviluppo Economico e Sociale.

Nell'adottare la tanto attesa riforma tributaria, vorrei che i responsabili tenessero ben presente quant'ebbe a scrivere Luigi Einaudi quasi quarant'anni or sono "avere ferma fiducia che il massimo rendimento si ottiene da una macchina fiscale semplice, adeguata ai suoi fini, lavorante senza attriti, con ossequio rigido alla giustizia".

Per quanto concerne poi la parte della spesa, credo non vi possa essere voce più autorevole di quella del Capo dello Stato che nel nobile messaggio che ha voluto indirizzare agli Italiani in occasione dell'inizio del nuovo anno, ha così affermato:

"L'aumento eccessivo delle spese correnti impone la necessità di un'accurata selezione di tutta la spesa secondo ordini di precedenza che tengano largo conto dei problemi che tuttora assillano il Paese" ed inoltre "non deve perdersi di vista che la spesa pubblica dovrebbe contenersi entro i limiti del contributo che essa dà all'incremento del reddito nazionale."

"Ma questo contributo è compromesso dalla scarso coordinamento che caratterizza le spese delle singole amministrazioni".

"Occorre che le riforme (riferendosi qui agli assetti organizzativi già studiati o in corso di elaborazione relativi non solo al complesso della Pubblica Amministrazione ma, anche, a talune importanti aziende autonome statali, alla finanza locale e a quella degli Enti previdenziali) vengano attuate senza indugio affinchè il Paese superi al più presto gli squilibri che sussistono fra le esigenze di una moderna economia produttiva e il volume, le finalità e l'efficienza dei servizi forniti dalla Amministrazione Pubblica".

Debbo però constatare frattanto con non poca amarezza una ulteriore dilatazione delle spese correnti per il 1967, del 14,4% cioè nei confronti del 1966 (908 miliardi in più).

Si noti inoltre che l'ammontare complessivo degli stanziamenti (8.950,6 miliardi di lire) consentono uno sviluppo del solo 5,9% per la spesa in conto capitale.

Anomalo alquanto il suddetto tasso tenuto conto che nel 1966 si è registrata una contrazione del 9,2%.

Le spese in conto capitale si sono pertanto ridotte nel complesso dal 18,4% al 14,4%.

Rimane però ancor sempre valido un certo interrogativo.

Gli investimenti effettuati, sia pure in misura sì ridotta, rappresentano veramente aumenti patrimoniali?

Non saranno poi solo spese per lo sviluppo o, peggio, spese per copertura di perdite?

Comunque ancor più anomala è la circostanza che su 1.439 miliardi spesi nel 1965 per investimenti, 600 miliardi si riferissero a liquidazione di residui, fossero cioè erogazioni relative ad opere già eseguite.

Come si è visto la spesa pubblica, corrente in specie, irrompe con vero carattere torrentizio straripando dagli argini del bilancio, creando dei disavanzi complessivi veramente preoccupanti.

Nel decennio 1956-65 il disavanzo è più che quadruplicato, mentre il reddito nazionale, in termini reali, risulta aumentato poco più di una volta e mezza.

Il bilancio preventivo per il 1967 evidenzia un deficit di 1.164,6 miliardi di lire.

Se a tale cifra si aggiungono i disavanzi dei Monopoli, delle Ferrovie, delle Poste, il deficit complessivo reale dello Stato sale a 1.559,2 miliardi.

Considerando i suesposti dati, sono ovvie le riserve che ne derivano al recente documento sottoposto al Consiglio dei Ministri finanziari della C.E.E., riunitosi a Bruxelles il 20.12.66.

In tale documento comunitario si insiste infatti sulla necessità di ridurre il deficit del bilancio dello Stato.

Viene anzi dato un limite preciso alla richiesta riduzione; si deve fare ogni sforzo per diminuire il disavanzo del 25%.

E' pur vero che il ricorso dello Stato al mercato finanziario per sostenere spese corrente ed in conto capitale nel complesso si dovrebbe però ridurre da 1.090,7 miliardi del 1966 a 686,7 miliardi per il 1967 e che il deficit effettivo dello Stato (al netto dei disavanzi delle Aziende autonome) si ridurrebbe conseguentemente da 1.982 a 1.851 miliardi.

Tuttavia vi è ancora una bella sequela di cifre negative da autentico capogiro.

Nel quinquennio in esame, dato un fabbisogno di finanziamento della Pubblica Amministrazione per 7.900 miliardi e tenuto conto che un 10% circa della cifra dovrebbe essere assicurato dall'alienazione di beni e dalla riscossione dei crediti, sarà fatto ricorso, per 2.000 miliardi circa, al risparmio postale che continuerà ad essere un importante canale d'afflusso al settore pubblico; per 900 miliardi saranno emessi titoli, e per circa 4.000 miliardi saranno invece effettuate operazioni da parte del Tesoro con la Banca d'Italia e con le aziende di credito.

Attualmente il debito interno (consolidato, redimibile, debito fluttuante) ammonta a circa 6.000 miliardi.

I comuni e le province denunciano un indebitamento sui 4.500 miliardi e di questi più di 2.000 per copertura di spese correnti ovvero per disavanzi economici.

Vorrei che mi fosse dato di soffermarmi ancora su due punti che mi paiono di qualche interesse per pervenire alla normalizzazione della situazione finanziaria dello Stato.

Mi voglio cioè riferire innanzitutto ad un problema di scelta squisitamente economico cioè "alle gestioni di aziende strutturalmente deficitarie".

E' ovvio che lo Stato avendo assunto partecipazione in aziende attraverso la sua holding deve assolvere al compito di provvedere alle diverse esigenze finanziarie per lo sviluppo.

Incombe però il dovere - che è eminentemente sociale poichè nell'interesse di tutta la comunità - di evitare cioè il continuo finanziamento di attività improduttive.

Credo sia noto a tutti un certo caso, forse il più macroscopico anche se non l'unico, di una azienda tessile del Mezzogiorno la cui partecipazione, da una sommaria valutazione, sarebbe costata allo Stato decine di miliardi.

Se le maestranze di tale azienda fossero state collocate a riposo, con lo stesso salario, l'operazione avrebbe comportato sinora la perdita di soli alcuni miliardi.

L'altro argomento è di natura squisitamente tecnica ed è noto che sta particolarmente a cuore al Ministro del Tesoro.

E' la questione dei "residui passivi".

Al 31.12.1964 i residui passivi ascendevano a 3.387 miliardi, al 31.12.1965, nonostante certe semplificazioni apportate nelle procedure per la definizione dei lavori appaltati e finanziati dallo Stato, ammontavano a 3.771 miliardi.

Si tratta di una discrasia temporale nella spesa che rende quanto mai impossibili confronti fra il bilancio di competenza e quello di cassa.

Si gonfiano oltremisura i bilanci di competenza, le spese si effettuano però con gran ritardo sul previsto.

Le ripercussioni sono ovvie; gli eventuali riflessi anti-congiunturali possono risultare annullati.

Massiccio è stato in questi anni il ricorso al mercato finanziario da parte dello Stato, sia attraverso l'assunzione di mutui sia mediante l'emissione dei titoli "percorrendo spesso una serie di condotti secondari".

Sembrerebbe che per il 1967 si sia finalmente ricomposta l'unità del bilancio statale.

Per il 1966 il complesso delle emissioni di titoli a reddito fisso pare sia ammontato a 4.270 miliardi lordi, contro 2.745 nel 1965, pari a netti 3.200 miliardi contro 1.971.

La raccolta netta operata direttamente e indirettamente dal Tesoro nel 1966 ammonterebbe a 1.770 miliardi cioè supererebbe di circa 1.100 miliardi quella del 1965.

Il tasso di inflazione strisciante contro cui si è dovuto lottare faticosamente nell'ultimo biennio è rallentato.

La stabilità monetaria, condizione essenziale per un armonico sviluppo che si basi sulla formazione del risparmio, parrebbe essere quasi riconquistata.

Alcuni timori risulterebbero però ancora non completamente fugati.

Il Dott. Carli, già prima dei recenti disastri alluvionali aveva manifestato alcune sue nuove preoccupazioni, considerato l'aumento della domanda pubblica che si dovrebbe verificare soprattutto per il secondo semestre del 1967 e per il primo del 1968.

Le alluvioni non hanno certamente contribuito a diradare le perplessità del Governatore della Banca d'Italia che ha tenuto inoltre a ribadire che "riesce impossibile mantenere le condizioni di stabilità dei prezzi per attuare una politica di sviluppo economico quando i diversi gruppi sociali non condividano gli obiettivi della politica prescelta e non accettino le limitazioni che essa impone.....".

Si riferiva cioè alla politica dei redditi che si dovrebbe instaurare sia all'interno delle Aziende private che di quelle pubbliche.

Il progresso tecnico che ha caratterizzato la prima rivoluzione industriale ed ancor più la seconda ha comportato modificazioni nella struttura economico-finanziaria delle imprese e nei modi di formazione del capitale.

Sono aumentati enormemente i cosiddetti costi fissi che, come è noto, impongono più ampi investimenti di capitale.

Il recupero delle somme investite può avvenire solo gradualmente attraverso il tempo.

Ogni singola unità prodotta scambiata - qualora il ricavo superi i costi variabili - dà il proprio contributo all'assorbimento di tali spese.

E' ovvio però che la maggior rigidità di tali coordinazioni conseguente all'impossibilità e all'onerosità di variazioni nei preventivati volumi di produzione per la vendita o di modificazioni nelle caratteristiche tecnologiche dei beni prodotti ha aumentato il rischio e le difficoltà di impresa.

L'impresa avrebbe dovuto pertanto ridimensionare anche i consueti rapporti tra capitale di rischio e capitale di credito al fine di contrapporre alla maggior rigidità degli investimenti una più accentuata elasticità del complesso sistema dei suoi finanziamenti.

Invece in questi recenti anni si è assistito ad un pericoloso aumento dell'indebitamento delle imprese.

S'impone pertanto un sollecito riequilibrio fisiologico tra mezzi propri e mezzi altrui.

I nuovi investimenti devono "incorporare le tecnologie più avanzate" previa un'adeguata strutturazione della ricerca scientifica ed applicata.

Inoltre in molti settori le imprese dovranno cercare attraverso fusioni, la concentrazione di mezzi necessaria per ottenere una

nuova dimensione, tecnicamente ed economicamente ottimale.

Nel corso del 1966 si è verificata una ulteriore recrudescenza nei costi effettivi di acquisizione dei fondi, nonostante che la forte liquidità del mercato monetario abbia sviluppato un'intensa azione calmieratrice.

Da calcoli sommari risulterebbe che il costo delle emissioni obbligazionarie nel '66, dato un interesse nominale del 6% e tenuto conto dei costi aggiuntivi, ricorrenti e non ricorrenti, abbia raggiunto il 9,92%, (livello elevatissimo per una sana gestione finanziaria delle imprese).

Analogamente, dato un dividendo previsto nella misura del 6%, il costo effettivo di una emissione di azioni a pagamento, si aggirava sull'11,12%.

Il costo si poteva però ridurre anche al 10% qualora si fosse richiesto all'azionista il versamento di un sovrapprezzo o di un rimborso spese.

Gli oneri afferenti le emissioni di Enti pubblici, per l'esenzione totale o parziale da Ricchezza Mobile e dall'imposta sulle obbligazioni, si sono aggirati sul 6,98%, fruendo così di un minor costo del 2,50% circa.

Le condizioni per il finanziamento mobiliare diretto delle imprese private si sono rivelate, come si è detto, assai onerose.

La forte incidenza di siffatti oneri finanziari sui costi delle attrezzature e degli impianti e quindi sui costi di produzione ha costituito frequentemente ancora un fattore di remora allo sviluppo di una ristrutturazione aziendale ai fini competitivi.

Che cosa si attende dalle nostre Aziende nel quinquennio?

Quale sarà il loro contributo diretto all'esecuzione dei piani di investimenti?

Il piano prevede in 16.120 miliardi gli ammortamenti delle imprese.

E' ovvio che tale cifra può essere considerata fonte di finanziamento per investimenti sostitutivi solo se tutte le aziende a cui il calcolo globale si riferisce pareggiano almeno il loro conto economico, previa l'imputazione delle quote di ammortamento.

E' previsto inoltre un risparmio netto delle imprese private statali e parastatali per un importo globale di 16.930 miliardi presupponendo di tale ammontare l'eccedenza dei ricavi sui costi, cioè dei profitti.

Un breve cenno merita la politica delle incentivazioni ovvero delle facilitazioni creditizie e degli sgravi fiscali.

Si tratta di misure di particolare giovamento per le imprese giovani ed aggressive che, ottenendo così economie, possono reinvestire per rafforzarsi fino al raggiungimento di una capacità competitiva che permetta l'abolizione degli incentivi stessi.

Se tali agevolazioni vengono invece accordate ad imprese che si irrigidiscono in posizioni di privilegio non fanno che favorire lo scadimento delle responsabilità imprenditoriali, l'inefficienza e le posizioni parassitarie.

Riflessi di una tale politica sul mercato dei capitali sono stati - secondo il dr. Carli - di due ordini:

1) "....l'abbassamento del costo del capitale e gli apporti gratuiti da parte dello Stato attenuano la sollecitudine degli imprenditori nel curare le soluzioni che contengono l'impiego del capitale entro i limiti strettamente necessari".

E ciò a detrimento delle imprese sane.

2) "..... l'intervento di organi centrali non comporta necessariamente un giudizio sulla solvibilità delle imprese ma costituisce certamente un elemento che sul piano morale attenua le responsabilità dei concedenti il credito".

Caso singolarissimo questo di contagio delle irresponsabilità.

Alle carenze di risparmio da parte delle imprese, di autofinanziamento cioè, dovrebbe supplire il risparmio individuale.

Consideriamo pertanto ora il contributo dell'operatore "famiglie".

La previsione di 5.500 miliardi nel cosiddetto risparmio delle famiglie è sufficientemente valida solo ad una condizione: che si mantenga cioè una sostanziale stabilità monetaria.

Nei periodi di moneta slittante viene infatti meno l'incentivo al risparmio.

Il privato corre alla ricerca ed all'acquisto eventuale di beni che ritiene di rifugio, provocando spesso, a sua insaputa, un nuovo giro alla spirale inflazionistica.

Taluni anzi, allorquando incomincia a soffiar vento di burrasca, liquidano le loro disponibilità finanziarie in banca con evidente danno delle imprese che ne sono destinatarie.

Notevoli modificazioni al grado di propensione al risparmio sono intervenute in questi ultimi anni, per fattori di natura demografica, per la mutata composizione delle famiglie, per i massicci esodi dalle attività agricole e dalle campagne per il complesso della legislazione fiscale che non ha certo agevolato la formazione del risparmio.

Occorre pertanto spiegare un'accurata azione tendente soprattutto ad evitare pericolose esplosioni nei consumi che, generando squilibrio fra domanda ed offerta, potrebbero ridurre il potere d'acquisto della moneta.

Occorre inoltre eliminare l'imposizione di anacronistici balzelli ai risparmiatori ed evitare le facili demagogie fiscali.

Ancor'oggi possono realisticamente applicarsi gli insegnamenti di G.S. Mill che dimostrò magistralmente che "bisogna tassare soltanto la parte di reddito che viene consumata perchè ove si tassi anche

quella risparmiata ed investita, si ha doppia imposizione considerando che vengono poi gravati da tributo anche i frutti dell'investimento".

Come già si è accennato, questi ultimi anni hanno fatto riscontrare una forte espansione della percentuale di moneta e quasi moneta sul totale delle attività finanziarie.

Ciò è da porsi in stretta correlazione con la diminuzione della percentuale di titoli posseduta dagli investitori finali ed in modo particolare da collegarsi al disinteresse manifestato dai risparmiatori per il mercato azionario.

La preferenza di liquidità da parte del pubblico se da un lato può essere interpretata come una dimostrazione di fiducia nella stabilità del potere di acquisto della moneta, dall'altro nasconde un male assai più grave dell'inflazione controllata: la sfiducia nella nostra economia e nelle possibilità di ripresa dei mercati azionari.

Nei 12 mesi antecedenti al 31.10.1966 nel volume dei depositi bancari si è registrato ancora un aumento piuttosto elevato (+ 16,8%).

Non del pari rilevante è stata l'espansione degli impieghi (+13%).

Solo gli investimenti a medio e a lungo termine, i più significativi forse per lo sviluppo economico, hanno fatto registrare un incremento di oltre il 18%.

Il rapporto impieghi-depositi ha segnato una nuova e sia pur lieve flessione: 66% contro il 68,1% dell'ottobre 1965.

Le banche hanno però utilizzato tutta la maggiore disponibilità di risparmio per accrescere la consistenza dei titoli di proprietà.

In dodici mesi il portafoglio titoli delle aziende di credito è salito da 5.945 a 7.438 miliardi.

Con la tendenza in atto ad immobilizzare i fondi assunti a breve in titoli ed in altre operazioni a media ed a lunga scadenza risulta snaturata la funzione strumentale del sistama creditizio, modificato nelle sue caratteristiche costituzionali.

Non pare infatti pericolosa una siffatta politica tenendo presente l'eventualità, auspicabile prossima per un'effettiva ripresa economica, di una maggior richiesta di fondi da parte delle imprese?

Le aziende di credito dovranno ricorrere allo smobilizzo dei loro portafogli creando ulteriori ripercussioni negative sulle quotazioni.

Che per dire il vero risultano già alquanto depresse.

Anzi da più parti si invocano provvedimenti, specie di natura fiscale, per riattivare i mercati borsistici.

Da tempo si discute su alcune riforme in progetto nel settore delle società, sulla disciplina delle Borse Valori.

Si è tuttora in attesa.

E' fuori di discussione che occorre una disciplina assai rigorosa delle Società per Azioni tale da offrire ai risparmiatori e più in generale alla collettività, le maggiori garanzie sul loro corretto finanziamento, integrandola però con "l'istituzione dei fondi di investimento" siccome già in atto negli altri Paesi.

Al contrario ritengo che non si raggiungerebbe lo scopo desiderato adottando una politica di controlli pubblici e burocratici che "rischierebbero di trasformarsi in interventi nella gestione e nelle scelte imprenditoriali, facendo venir meno le responsabilità di coloro ai quali le scelte sono affidate e lo spirito di iniziativa indispensabile per lo sviluppo economico".

La creazione dei fondi di investimento permetterà invece scelte più responsabili e ponderate negli investimenti e stabilizzerà i corsi azionari.

L'emissione di azioni di risparmio, associata all'azione dei fondi, potrebbe contribuire alla "stabilità delle amministrazioni delle grandi imprese societarie".

L'attitudine, il gusto ad investire in titoli azionari potrebbero essere sollecitati favorendo maggiormente l'emissione di obbligazioni convertibili in azioni.

L'adeguamento del sistema giuridico alla nuova realtà sociale è un intervento dello Stato nell'economia: ma è evidentemente un

intervento che può essere positivo se non travalica certi limiti.

Un regime di mercato esige, per la sua stessa esistenza, un ordinamento giuridico adeguato.

Si porti a compimento la nuova disciplina civilistica delle società per azioni, si riformi il sistema tributario, si renda efficiente la macchina statale: ecco le "vere" riforme che il Governo deve affrontare, le riforme propedeutiche a qualsiasi altra.

E' pure previsto l'investimento di quota delle riserve assicurative in titoli azionari con possibilità di rivalutazione delle polizze.

Entreranno così sul mercato numerosi e robusti investitori istituzionali che non potranno non giovare ad attenuare gli squilibri e le fluttuazioni dei corsi.

A rendere però completamente efficiente il mercato finanziario occorrerebbe che anche la Borsa (mediante la riforma legislativa in esame) fosse adeguata alle esigenze nuove, rilevanti, estese ed importanti della produzione e dell'investimento del risparmio.

Non solo ma la nuova normativa dovrebbe già prevedere l'ammissione alle quotazioni di titoli esteri; occorre dare ampio respiro al mercato che deve essere posto in condizioni tali da svilupparsi in un mercato aperto ai titoli internazionali.

Ed ora l'ultimo punto della mia sommaria e frammentaria rassegna; "last but not least" la posizione del nostro Paese nei confronti del resto del Mondo.

intervento che può essere positivo se non travalica certi limiti.

Un regime di mercato esige, per la sua stessa esistenza, un ordinamento giuridico adeguato.

Si porti a compimento la nuova disciplina civilistica delle società per azioni, si riformi il sistema tributario, si renda efficiente la macchina statale: ecco le "vere" riforme che il Governo deve affrontare, le riforme propedeutiche a qualsiasi altra.

E' pure previsto l'investimento di quota delle riserve assicurative in titoli azionari con possibilità di rivalutazione delle polizze.

Entreranno così sul mercato numerosi e robusti investitori istituzionali che non potranno non giovare ad attenuare gli squilibri e le fluttuazioni dei corsi.

A rendere però completamente efficiente il mercato finanziario occorrerebbe che anche la Borsa (mediante la riforma legislativa in esame) fosse adeguata alle esigenze nuove, rilevanti, estese ed importanti della produzione e dell'investimento del risparmio.

Non solo ma la nuova normativa dovrebbe già prevedere l'ammissione alle quotazioni di titoli esteri; occorre dare ampio respiro al mercato che deve essere posto in condizioni tali da svilupparsi in un mercato aperto ai titoli internazionali.

Ed ora l'ultimo punto della mia sommaria e frammentaria rassegna; "last but not least" la posizione del nostro Paese nei confronti del resto del Mondo.

Dal programma è previsto l'equilibrio di lungo periodo della bilancia dei pagamenti, equilibrio da conseguirsi in un'economia maggiormente aperta agli scambi internazionali.

E' ben nota infatti l'imminenza della scadenza del periodo transitorio del trattato di Roma.

Stanno per giungere inoltre a termine i negoziati del "Kennedy round".

Sino ai primi mesi del 1966 vi era una forte tendenza all'aumento dell'avanzo globale della bilancia.

Successivamente si è verificata un'inversione che ha portato ad un avanzo globale per l'insieme dei primi 11 mesi del 1966 di 442 miliardi contro un avanzo di 951 miliardi nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

Si sono così conseguiti gli scopi della politica monetaria in atto, diretta ad un controllo di immediata efficacia sulla dilatazione della liquidità.

Tenendo conto che già esistono impegni per Paesi in via di sviluppo di 1.000 miliardi, si dovrà evitare una politica sistematicamente creditizia che priverebbe l'Italia di risorse interne.

Ma con pari risolutezza non si dovranno consentire disavanzi cronici nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Fortunatamente la bilancia commerciale presenta un buon andamento.

Il suo disavanzo risulta superiore al 1965 ma il saldo risulta tuttora pari ad un terzo di quello del 1964.

Le esportazioni nei primi 10 mesi del 1966 sono ammontate a 4.171 miliardi, con un incremento del 12,8% confermando che diversi mercati di sbocco, in cui le nostre vendite negli anni precedenti avevano fatto registrare un boom derivante dalla pesante crisi del mercato interno, risultano oggi un'acquisizione definitiva.

Le importazioni hanno fatto pure registrare un aumento del 18,1%, significando un rilancio conseguente all'avvenuta ripresa produttiva.

E' pure auspicabile che si possa presto addivenire alla completa libera circolazione dei capitali.

Dovranno essere aboliti tutti i controlli sui diversi movimenti: investimenti diretti o di portafoglio, finanziamenti, a breve a media e a lunga scadenza, dovranno essere liberi, quand'anche rivestissero carattere speculativo.

Nel quadro della politica economica, monetaria e creditizia dell'Europa, della nuova Europa, soltanto la mera economicità dovrà essere alla base di ogni movimento finanziario.

Tutti gli operatori, tutte le iniziative dovranno beneficiare di eguale opportunità di accesso alle diverse fonti di finanziamento.

Il costo del denaro, al pari delle altre merci, troverà così un adeguato livellamento.

E' oggi opinione comune che la realizzazione di una efficace liberalizzazione dei movimenti di capitale implichi uno stretto coordinamento delle politiche e forse in prosieguo di tempo la creazione di una sola Banca di emissione per la Comunità e forse l'adozione di una moneta unica.

Occorre comunque che si stipulino impegni di vasta portata che riguardino l'utilizzazione dei vari strumenti di controllo monetario e creditizio (manovra dei saggi di sconto - politica operazioni su mercato aperto - regolamentazione delle riserve obbligatorie).

Anche se è vero che l'art.104 del trattato stabilisce che:

"ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della bilancia globale dei pagamenti ed a mantenere la fiducia nella propria moneta pur avendo cura di garantire un alto livello di occupazione e la stabilità del livello dei prezzi".

Con una efficace perequazione finanziaria orizzontale si consentirà di livellare l'attrattiva dei capitali nelle diverse regioni, eliminando alfine le cosiddette aree depresse.

Si potrà pervenire così finalmente all'integrazione economica comune, alla vera creazione dell'unità europea.

Mi si consenta ora di concludere sottolineando ancora una volta le direttive che, a mio avviso, dovranno essere seguite per quanto attiene all'azione per promuovere lo sviluppo dei programmi sommariamente esaminati:

- adeguare la spesa pubblica alle risorse disponibili;
- applicare criteri di priorità per alcune delle spese, eliminando le improduttive e le non pertinenti, contenere le spese correnti, mediante un adeguato ammodernamento degli strumenti e delle procedure amministrative, una razionale revisione della burocrazia, definita recentemente con un po' di ironia "lentocrazia";
- coordinare le politiche di bilancio delle diverse amministrazioni pubbliche onde ottenere finalmente una globale visione dell'azione pubblica.

Il resto del Paese saprà adeguarsi all'azione intrapresa, dimostrando con rinnovato slancio di operosità di saper dare un nuovo impulso alla vita economica nazionale.

Salutari saranno state le crisi di un recente passato se sapremo muoverci globalmente con equilibrio, concordemente - in unità di intenti - Governo, operatori economici e lavoratori.

17

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

IL COMMERCIO E LA PROGRAMMAZIONE

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Dott. GIUSEPPE ORLANDO
Direttore Unione Commercianti della Provincia di Milano

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI,11 - MILANO

La programmazione é il metodo per ottenere la conoscenza dei fattori che presiedono all'evoluzione economica e pervenire, mediante l'utilizzo razionale delle risorse disponibili, ad un incremento sufficiente ed equilibrato dell'economia. Così intesa, la programmazione si pone come previsione e coordinamento degli obiettivi e dei mezzi necessari allo sviluppo economico e sarà tanto più valida quanto più precisa sarà la conoscenza degli elementi che vi devono concorrere.

Mentre per tutti gli altri settori la programmazione può disporre di sufficienti informazioni qualitative e quantitative, per il commercio essa s'imbatte in problemi tanto rumerosi e complessi che, allo stato attuale delle cose, i metodi classici della pianificazione appaiono difficilmente applicabili, almeno nella misura in cui la conoscenza del settore é insufficiente.

Le rilevazioni statistiche, quando esistono, offrono dati imprecisi, non omogenei, incompleti. Nessuna ricerca é stata compiuta per individuare le leggi che presiedono alle diverse funzioni che danno contenuto alla distribuzione, come pure non si é ancora in grado di avere una misura del servizio distributivo: la stessa nozione del commercio non é ben chiara nella molteplicità dei suoi elementi.

In tutti i paesi, dagli Stati Uniti alla Russia, dall'Inghilterra alla Francia, all'Italia, si cerca da tempo di rendere più snelle le strutture commerciali, di creare processi più rapidi di distribuzione, al fine di ottenere la massima fluidità nella circolazione dei prodotti e ridurre al minimo lo stoccaggio a monte e a valle dei diversi stadi di trasformazione e di canalizzazione.Eppure,le teorie economiche hanno ignorato il

commercio fino a pochi lustri or sono e, ancora oggi, gli girano prudentemente intorno e non l'abbordano se non in punti del tutto particolari.

Nonostante i numerosi lavori descrittivi sul settore "intermediario", nonostante l'evidenza del suo ruolo nella società attuale, nonostante l'importanza dei suoi effettivi, la teoria economica salta allegramente al di sopra del settore stesso e si vanta di spiegare l'aggiustamento - e quindi l'equilibrio generale - fra settore di produzione e settore d'impiego, ignorando gli agenti i quali, per definizione, realizzano praticamente questo aggiustamento.

A queste carenze può darsi che vi sia una giustificazione: si é dovuto lottare per oltre un secolo perché le attività commerciali fossero riconosciute come attività utili, vale a dire produttive. Nel XVIII secolo, il bisogno di dare un fondamento fisico al valore faceva affermare ai fisiocratici che solo l'agricoltura era produttiva di fronte a classi sterili che non potevano che trasformare o distribuire la ricchezza da essa creata. Occore attendere l'inizio del XIX secolo perché l'industria riceva a sua volta la patente di "produttore", ma l'estensione di tale riconoscimento ad altre attività é frenata ancora dall'eredità del pensiero fisiocratico. Nel secolo precedente si era voluto vedere e toccare ciò che dava la forza creatrice della terra; in quello XIX si volle vedere e toccare ciò che dava il lavoro dell'uomo.

Passerà ancora del tempo prima che i servizi appaiano come il risultato di una produzione analoga a quella dei beni e che il commercio, produttore di servizi, trovi posto nell'apparato produttivo; si riconoscerà allora che la produzione non finisce

che nel momento in cui l'utilizzatore finale ha in mano le prestazioni che gli sono destinate. Ma questa vittoria riportata dal commercio blocca, di fatto, ogni possibilità di ulteriore progresso: ricevendo le sue lettere di nobiltà, il commercio viene annesso all'apparato produttivo, per cui non é più necessario considerarlo di per se stesso ed il bagaglio teorico abitualmente impiegato per la produzione sembra che possa servire senza subire ritocchi o ulteriori approfondimenti.

E' solamente in occasione del perfezionamento dei tentativi d'interpretazione economica generale che il commercio comincia, sia pure indirettamente, ad essere interessato. Le prime incursioni della teoria economica nel campo del commercio si hanno in materia di prezzi. Nel periodo fra le due guerre, gli studi sui prezzi multipli da una parte, quelli sul quasi monopolio, sulla divisione delle zone di vendita e sulla differenziazione dei prodotti, dall'altra, attirano l'attenzione su di un insieme di costi, di comportamenti e di decisioni non più riguardanti l'elaborazione di beni, ma la loro trasmissione all'utilizzatore finale. Il settore produttivo acquista così una diversa dimensione e appaiono le prime distinzioni fra funzioni successive.

Nella stessa direzione, la grande crisi del 1930 gioca un ruolo importantissimo, mostrando, con l'esistenza di enormi stock di merci invendute, che non é sufficiente produrre ma che bisogna vendere. L'attenzione si porta quindi sull'organizzazione e sul funzionamento delle attività poste a valle del settore produttivo. Si parla però ancora e sempre di produttore e non di distributore, e le funzioni di quest'ultimo sono con

siderate manifestazioni di politica industriale.

Bisognerà giungere agli anni recentissimi perché il commercio sia finalmente considerato come attività a se stante, e sarà il francese Michel, con la sua opera "Strategia di mercato", a spostare l'interesse sul settore.

Le conseguenze negative dell'insufficiente conoscenza del commercio e dei complessi processi distributivi che ne costituiscono il contenuto, non potevano non riflettersi sui giudizi che vengono espressi sull'apparato distributivo, concorrendo a creare un clima sfavorevole all'attività degli operatori e fortemente pregiudizievole per un sereno e concreto approfondimento della materia.

Si sente ripetere spesso che il distributore preleva margini importanti, senza dare in contropartita nulla di visibile, nulla di concreto. Di qui a pensare che i margini commerciali siano il puro effetto di un privilegio di posizione non vi é che un passo e sono in molti a compierlo, anche fra gli spiriti più riflessivi. E gli operatori avvertono il disagio di questa situazione, perché, se hanno piena coscienza di assolvere ad un compito, di rendere un servizio, essi trovano difficilmente il modo di esprimerlo e più difficilmente ancora il mezzo di darne la misura.

In realtà, l'agricoltore e l'industriale, se conoscono il costo economico del loro intervento, sanno anche descrivere la contropartita di questo costo, che si può esprimere in chilogrammi, in metri quadrati, in litri e così via. Allo stesso modo, quando un economista si pone un problema industria

le, egli lo valuta in termini di produttività, di ricavi, di costi. Ciascuno di questi termini corrisponde ad una nozione chiara, generalmente espressa sotto forma di frazione, di cui uno degli elementi rappresenta un risultato ottenuto,ura data produzione, e l'altro rappresenta i mezzi impiegati, le spese sostenute.

Al contrario, quando ci si riferisce al distributore, il costo del suo intervento può anche essere calcolato, ma se si tratta di definire la contropartita di questa spesa, se si cerca di valutarla in rapporto al prezzo richiesto, la risposta fa allora difetto. La nozione di "produttività", di "ricavo", non si lascia agevolmente acquisire perché, se il termine "costo" della frazione può essere determinato, il termine "prodotto" risulta vago, incerto, se non inesistente.

Le unità di misura, il vocabolario stesso, fanno difetto quando si tratta di definire, meno vagamente, questo "valore aggiunto" del commercio, questo "servizio distributivo", la cui nozione é ancora allo stato latente nel pensiero degli economisti.

Questa situazione non poteva non pesare anche sull'elaborazione del capitolo XIX del piano di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970, quello dedicato al commercio, nel quale, per l'impossibilità di disporre di informazioni soprattutto qualitative, la diagnosi dello stato attuale della struttura e dell'organizzazione distributiva, affrettata e scarsamente aderente alla realtà, porta a tracciare una politica del commercio grezza e imprecisa.

Si parla ad esempio, di eccessiva polverizzazione delle strutture distributive, generalizzando una condizione che é tale solo in parte, mentre in parte, in realtà, é capillarità di organizzazione, imposta da una corrispondente distribuzione territoriale della popolazione che esige un forte frazionamento delle strutture di vendita.

Si sottolinea, altresì, l'esistenza di sovrastrutture nel commercio all'ingrosso di prodotti agricoli e si indica il raccorciamento dei circuiti come terapia valida, senza tener conto che la ricerca di tale raccorciamento come mezzo per se stesso capace di ridurre i costi distributivi é come affrontare un fenomeno nei suoi sintomi e non nelle sue cause. Significa sopratutto trascurare quella che é la genesi naturale di un apparato distributivo. In effetti, un problema di distribuzione é posto, é caratterizzato, fra gli altri elementi, anche da un livello di frazionamento e da un volume di flussi commerciali. Questo frazionamento può compiersi in uno, due, tre e più stadi - e propriamente qui usiamo il termine stadio e non fase distributiva - ai quali corrispondono altrettanti intermediari: più il livello di frazionamento sarà elevato, minore sarà il numero degli intermediari.

Valga un esempio. Un dettagliante di frutta e verdura che abbia un volume d'affari fino a 15 milioni per anno, troverà conveniente approvvigionarsi presso un semigrossista. Se il suo giro d'affari é invece di 20/30 milioni, l'acquisto é conveniente se effettuato presso un grossista a servizio completo oppure, nel caso che il flusso di merci si porti su 100/150 milioni, presso un grossista che operi su scala regionale o interregionale. Al di là di questo limite, il dettagliante si

approvvigionerà direttamente all'origine, non essendo più economico per lui nessuno degli stadi intermedi. Tutti questi stadi, quindi, non si sovrappongono gli uni agli altri in uno schema rigido di distribuzione, ma ciascuno di essi svolge una funzione propria: come pure a ciascuna soglia operativa in cui viene a porsi il dettagliante corrispondono precise esigenze del mercato, imposte dal particolare ambiente socio-economico nel quale egli svolge la sua funzione. Non bisogna comunque dimenticare che il mercato, in un sistema di libera concorrenza, non tollera strutture e sovrastrutture antieconomiche e, presto o tardi, le elimina inesorabilmente.

Ma ciò che più colpisce e lascia perplessi nell'esame del ricordato capitolo XIX, é l'affermazione relativa agli alti costi di distribuzione, quando nessuno ancora si é cimentato, non solo a calcolare questo costo, ma addirittura a definire gli strumenti idonei ad effettuare tale calcolo, e quando nessuno a tutt'oggi ha voluto tentare la strada per definire e valutare il corrispondente servizio distributivo. Questo é il grande e grave problema che si pone ai programmatori e che bisogna risolvere se si vuole che la programmazione sia una buona programmazione, veramente capace di conseguire gli obiettivi fissati dalla politica economica e sociale del Paese.

Soltanto quando avremo approntato gli strumenti di misurazione e di linguaggio che ci premetteranno di calcolare e valutare il servizio distributivo reso in rapporto al prezzo richiesto, solo allora noi potremo conoscere se il costo distributivo é giusto o é alto e, in quest'ultimo caso, predisporre i mezzi e gli interventi per eliminare le eventuali carenze e strozzature del settore.

Con la partecipazione a questo convegno, il commercio coglie ancora un'occasione per sollecitare una volta di più i responsabili della politica economica e gli esperti ad avviare gli studi e le ricerche dianzi delineate, facendo naturalmente ricorso pure alla collaborazione delle categorie mercantili affinché gli schemi teorici trovino validità nella verifica e nel sostegno della realtà operativa. Per il conseguimento di questo obiettivo - che é essenziale e determinante se é vero, come é vero che la programmazione é innanzitutto conoscenza degli elementi da trattare - occorre che la ricerca penetri nelle principali funzioni che si svolgono all'interno del processo distributivo:

1°) funzione spaziale (trasporto e lottizzazione);
2°) funzione temporale (immagazzinamento, finanziamento,rischio);
3°) funzione commerciale (assortimento, presentazione, vendita);
4°) funzione psicologica o dell'aggiustamento fra domanda e offerta.

Sarà pure importante ai fini delle conoscenza, ma più ancora ai fini delle previsioni, delle indicazioni e degli interventi, che i responsabili della programmazione volgano la loro attenzione a quei fattori del meccanismo socio-economico che più direttamente influenzano l'evoluzione strutturale del commercio.

Il commercio, infatti, pur essendo creatore diretto di impieghi e di successive attività, é pur sempre un settore risultante non soltanto nelle attività primarie ma anche dall'ambiente sociale. La stabilità relativa delle sue strutture dipende quindi da una serie numerosa di fattori:

- progresso tecnico e scientifico
- ritmo produttivo
- evoluzione della domanda
- aumento del reddito
- sviluppo della motorizzazione
- distribuzione ed evoluzione degli insediamenti urbani

Quest'ultimo fattore merita particolare considerazione, specie in ordine all'ultimo stadio della distribuzione, perché dall'incontro dell'attività economica con il contesto urbano nascono le principali cause che condizionano l'evoluzione delle strutture. Sotto questo aspetto, il commercio costituisce elemento primario del tessuto connettivo della vita cittadina ed é chiaro che é anche il risultato delle condizioni geografiche, sociali, economiche e tecniche, nella misura in cui costantemente si adatta all'evoluzione di tali condizioni. Ne discende che il commercio pone problemi particolari e del tutto diversi a seconda che operi nelle città, nelle zone rurali, nelle regioni turistiche, nelle regioni di frontiera.

Un accenno, infine, ad un altro fattore che é destinato ad avere notevole importanza: il Mercato Comune Europeo. Ne parliamo a parte, di proposito, perché la sua progressiva attuazione, nella misura in cui avvicinerà i mercati e permetterà più stretti e numerosi contatti tra le imprese, porrà problemi nuovi e di maggiore ampiezza . Occorrerà ad esempio,"ripensare" in termini nuovi al ruolo del commercio all'ingrosso, la cui validità trova riconoscimenti molto più ampi negli altri Paesi che non in Italia. Sarà pure necessario rivedere il problema delle dimensioni aziendali e, conseguentemente, del volume degli investimenti e del finanziamento degli stessi; si dovrà, in al-

tri termini, considerare tutto l'apparato mercantile in funzione di uno spazio economico di maggiori proporzioni, in una prospettiva fortemente più dinamica.

Una politica di programmazione del commercio dovrà quindi recepire e integrare fra loro tutti questi elementi, se vorrà superare ostacoli e problemi che porrebbero la programmazione stessa di fronte ad errori sia in relazione alla politica economica e sia in rapporto alle iniziative del Governo o delle categorie.

I responsabili della pianificazione, inoltre, devono saper sottrarsi alla lusinga di ottenere risultati a breve scadenza, che sarebbero peraltro limitati, per collocare le realizzazioni in una prospettiva di lungo periodo. In tali condizioni la programmazione diverrà strumento di previsione e di definizione delle necessità del settore e delle imprese commerciali, in modo che il passaggio a strutture e sistemi distributivi idonei ad un'economia industriale si compia gradualmente col minor costo economico e sociale e in una permanente situazione di produttività.

Ciò non toglie tuttavia che si possa attuare una politica a breve termine di modernizzazione del commercio, che elimini intanto gli ostacoli che frenano l'espansione del settore e crei le premesse più favorevoli per la programmazione. In questa direzione appare necessario infatti che:

1°) in attesa dell'auspicata riforma della disciplina del commercio, gli Organi centrali responsabili diano precise direttive alle Autorità comunali perché i provvedimenti di parziale liberalizzazione, in corso di attuazione o allo

studio presso quasi tutte le Amministrazioni, si ispirino a criteri uniformi ed ai principi già accettati per la riforma stessa;

2°) nelle more dell'attesa riforma fiscale, si attuino provvedimenti che eliminino i gravi impedimenti all'espansione delle forme associative fra commercianti;

3°) si perfezioni il sistema di mediocredito per il commercio, dotandolo dei mezzi tecnici e finanziari idonei a favorire il processo in atto di razionalizzazione e di concentrazione delle strutture distributive;

4°) si potenzino con mezzi adeguati le iniziative in materia di qualificazione professionale attuate o in corso di attuazione ad opera di enti locali e di categorie, in attesa che sia defintio un organico programma di istruzione professionale.

Questo nostro intervento non ha preteso di definire le linee della programmazione del commercio, ma più semplicemente richiamare l'attenzione delle Autorità responsabili e degli esperti sui più gravi problemi che si pongono alla programmazione stessa e fornire indicazioni sul cammino da percorrere per portarli a soluzione. E' tempo che anche per il commercio si abbia un piano organico di espansione che porti il settore sui più alti livelli di produttività e di efficienza. L'economia tutta ne beneficerà perché non bisogna dimenticare che un commercio efficiente si presenta:

- come la soluzione non inflazionistica allo sviluppo della velocità di rotazione del circuito economico, dalla materia prima al bene di consumo finale: essa costituisce un eccellente mezzo per assicurare un'espansione continua senza che questa si realizzi a detrimento della stabilità monetaria;

- come la condizione per un miglior inserimento dell'economia nazionale nello sviluppo del commercio internazionale. I metodi di acquisizione del mercato interno e dei mercati esteri non possono più essere differenziati, né questi ultimi devono oltre essere considerati quali sbocchi eccezionali quando il mercato interno presenta difficoltà. Al momento in cui il Mercato Comune Europeo diviene esaltante realtà, il non potere esportare non significa più chiudersi nel proprio mercato ma vuol dire addirittura perdere questo stesso mercato a beneficio dei produttori e dei commercianti esteri meglio organizzati.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

UNA POLITICA DI SVILUPPO NEL SETTORE TURISTICO NEL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE ED IN UNA VISIONE EUROPEA

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Prof. AUGUSTO PREMOLI
Direttore Generale dell'Ente Nazionale Italiano
per il Turismo - E.N.I.T.

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec "c.i.s.m.e.c."
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità
europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11

S O M M A R I O

Il tema del Convegno. Difetto di una programmazione europea. . . . . Pag. 1

Importanza dell'azione della CEE sulla materia turistica e giuridica possibilità di essa. . . . . " 1

Interessi divergenti dei Paesi membri rispetto ai problemi turistici. Strumentalità del turismo rispetto alla formazione di una coscienza unitaria europea. . . . . " 3

Analisi dei possibili interventi della CEE nella materia turistica . . . . . " 4

L'efficacia dell'azione comunitaria. Rapporti di essa con la programmazione nazionale . . " 10

Considerazioni sul turismo nella previsione del Piano. . . . . " 11

I punti di sviluppo nella politica del Piano " 12

La propanganda turistica . . . . . " 13

Il turismo sociale . . . . . " 13

Sviluppo delle attrzzature esistenti . . . . " 18

Creazione di nuovi centri e attività turistici 19

Valorizzazione del patrimonio storico ed artistico a difesa del patrimonio paesistico e naturale. . . . . ." 20

Considerazioni generali sulla politica del Piano. . . . . " 21

Conclusione: esigenza di adeguare le strutture turistiche italiane ed una prospettiva europea 24

1 - IL TEMA DEL CONVEGNO. DIFETTO DI UNA PROGRAMMAZIONE EUROPEA.

Il tema di questo Convegno si fonda essenzialmente sulla analisi di una relazione, quella intercorrente tra la politica economica a medio termine della CEE e la politica di programmazione nazionale.

Il Convegno è senz'altro opportuno e va apprezzata la sensibilità del CISMEC, perchè al momento attuale esistono due documenti, il progetto preliminare del primo programma di politica economica a medio termine della CEE ed il programma di sviluppo economico italiano, entrambi per il quinquennio 1966-'70, che consentono di porre sul concreto del materiale già elaborato, riflessioni e proposte per il migliore coordinamento tra le due programmazioni.

Senonchè per quanto riguarda il particolare settore di cui ci occupiamo - quello turistico - la situazione è del tutto peculiare. Mentre, infatti, la programmazione nazionale reca un capitolo, il XX°, destinato alle prospettive del turismo, manca una analisi corrispondente, anche soltanto indiretta, nel progetto della CEE, che sulla materia del turismo tace completamente.

Non è possibile, dunque, analizzare una relazione o un rapporto tra programmazioni nella particolare materia che ci occupa difettando un termine di riferimento; i problemi del turismo non possono essere visti rispetto alle due programmazioni, bensì esaminati prevalentemente con riferimento alla programmazione italiana ed in una prospettiva europea, cioè proiettandoli in quella che dovrà essere la futura azione della CEE nella materia turistica.

2 - IMPORTANZA DELL'AZIONE DELLA CEE SULLA MATERIA TURISTICA E GIURIDICA POSSIBILITA' DI ESSA.

Peraltro, il progetto della CEE non si pone come completo ed esauriente, sicchè la mancata considerazione dell'attività turistica non sembra possa ascriversi ad una svista o ad una negligenza. Nella introduzione al progetto, infatti, si afferma espressamente che quello studio di problemi affidati dal Consiglio al Comitato di politica economica e alla Commissione, non si è potuto completare per la carenza del tempo a disposizione e per la complessità delle indagini.

Si è preferito così non trattare affatto di questi argomenti per non compromettere l'esperienza del coordinamento tra le politiche economiche con lavori affrettati o superficiali.

Esiste, dunque, una riserva rispetto a determinate materie e, tra queste, riteniamo debba rientrare quella turistica. In un epoca in cui molteplici fattori, fra i quali vanno annoverati l'aumento del reddito e la sua più vasta distribuzione tra le classi sociali, che prima erano escluse dal godimento dei beni turistici, le ferie pagate e la riduzione dell'orario di lavoro, la modernizzazione dei mezzi di trasporto e l'istituzione dell'aviazione commerciale, che costituisce un certo tipo di turismo a lunga distanza, concorrono a porre in atto una sempre più vasta espansione del turismo in tutto il mondo, non è certamente pensabile un organismo comunitario che non preveda e svolga opera di coordinamento di una materia di fondamentale importanza nella vita di relazione fra i popoli.

Come è noto, il Trattato di Roma, istitutivo della CEE, non si occupa ex professo della materia turistica. Sotto il profilo normativo, di rilievo nel nostro settore, sono gli articoli 52 - 56 del Trattato relativi alla libertà di stabilimento e prestazioni di servizi; gli artt.48-51 relativi alla libera circolazione dei lavoratori; i riferimenti alle agenzie di viaggio, considerate fra gli ausiliari dei trasporti e non come veicoli di propaganda e di incentivazione del turismo. L'attività della CEE potrebbe esplicarsi - nella materia turistica - solo ai sensi degli artt.100 - 102, cioè promovendo un ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi membri.

Occorre, comunque, rilevare che i problemi del turismo possono anche non essere trattati o regolamentati come tali, purchè in altre materie, quelle ad esempio relative alla libertà di circolazione dei cittadini, al diritto di stabilimento alle unità monetarie, e così via, si pongano norme che costituiscano effettivamente una facilitazione e, nello stesso tempo, un incentivo allo spostamento dei cittadini dalla loro sede abituale.

In questa direzione, l'attenzione della Comunità si è da tempo polarizzata sulla materia turistica, promovendo si rilevazioni della legislazione esistente nei vari stati (provvidenze governative, leggi regionali etc.) e stabilendo un inventario dei problemi del turismo.

Questo lavoro preliminare non si è però ancora tradotto, come si è visto, in un organico progetto, ma costituisce un materiale di estremo interesse per apprezzare l'utilità dell'azione della CEE nelle varie branche in cui si articola l'attività turistica.

3 - INTERESSI DIVERGENTI DEI PAESI MEMBRI RISPETTO AI PROBLEMI TURISTICI. STRUMENTALITA' DEL TURISMO RISPETTO ALLA FORMAZIONE DI UNA COSCIENZA UNITARIA EUROPEA.

Rispetto ai problemi turistici, i sei Paesi si trovano in posizioni diverse. La Francia e l'Italia, infatti, sono paesi fornitori di servizi turistici e correlativamente la loro bilancia dei pagamenti si avvantaggia notevolmente della situazione. La Germania invece ha un pesante passivo relativo alla voce turismo: sicchè sono profilabili due interessi opposti e quindi i Paesi consumatori di servizi turistici tenderanno a porre limitazioni all'esodo dei loro cittadini onde livellare la bilancia dei pagamenti, mentre i Paesi produttori cercheranno di incentivare con ogni mezzo l'attività turistica. Occorre, peraltro, rilevare un dato che è di estrema importanza e che va al di là di qualsiasi calcolo economico immediato. Il turismo, fornendo le occasioni per incontri e conoscenze tra cittadini di Paesi diversi, moltiplicando i contatti tra i membri attivi delle forze del lavoro degli Stati della Comunità, costituisce uno strumento senz'altro di primaria importanza per la formazione di una coscienza e di una cultura europea. Queste sono, infatti, ostacolate proprio dalla mancanza di conoscenze reciproche, da pregiudizi e diffidenze secolari che possono essere superati proprio solo sul terreno dei contatti diretti. L'incentivazione del turismo, dunque, appare di una importanza che trascende gli interessi economici specifici e raggiunge obbiettivi più vasti e di vitale importanza per la vita stessa della Comunità.

Questo è lo scopo finale che dovrà essere raggiunto dall'azione comunitaria; dare la possibilità a strati sempre più vasti di cittadini degli Stati membri di circolare liberamente all'interno della Comunità, promovendo le conoscenze reciproche e ponendo così le premesse essenziali perchè si possa cominciare concretamente a parlare di una Europa unita.

4 - ANALISI DELLE POSSIBILITA' DI INTERVENTO DELLA CEE NELLA MATERIA TURISTICA.

E' da rilevare, innanzitutto, che l'importanza del turismo viene senz'altro riconosciuta ed affermata sia sotto il profilo economico che sotto quello sociale.

Si è formulato un inventario di problemi del turismo al livello comunitario, trattando distintamente a) dei problemi generali del turismo b) delle imprese al servizio del turismo c) dei turisti stessi d) dei problemi di informazione.

A) Problemi generali del turismo. Questi vengono distinti in: a) propaganda turistica;
b) durata delle stagioni turistiche;
c) politica regionale;
d) turismo sociale.

a) Propaganda turistica.

Si prospetta una politica intracomunitaria e una politica verso i paesi terzi. Per l'attuazione della prima, ciascun Paese membro dispone già di uffici presso ogni stato comunitario. E' senz'altro da condividere la proposta secondo cui, per facilitare al massimo la circolazione dei materiali e dei documenti di propaganda, i sei Governi potrebbero concedere la riduzione del 50% sulla tariffa postale per quanto riguarda le spedizioni degli organi ufficiali del turismo ai loro corrispondenti. Tale proposta potrebbe essere estesa a quanto riguarda una corrispondente riduzione per gli invii del materiale propagandistico ai privati.

Presso gli Stati estranei alla Comunità si potrebbero istituire uffici comunitari dei sei Paesi. Si profila così un'azione pubblicitaria collettiva, che dovrebbe aggiungersi alle strutture già esistenti, adeguandosi ad esse.

b) Durata della stagione turistica.

L'azione comunitaria dovrebbe eliminare o quanto meno ridurre quello che rappresenta un notevole inconveniente della attuale struttura turistica: il sovraffollamento in determinati periodi dell'anno, e la mancanza di utilizzazione dell'industria turistica in altri periodi.

Le proposte che possono essere senz'altro condivise riguardano soprattutto, nei periodi di così detta "bassa stagione", la riduzione sensibile delle tariffe di trasporto e di quelle degli alberghi e degli strumenti complementari. La riduzione delle tariffe alberghiere è in concreto già praticata, ma non a livello tale da indurre i turisti a cambiare il loro periodo di ferie. Le riduzioni andrebbero quindi aumentate e soprattutto inquadrate in un insieme armonico. A queste misure comuni si possono aggiungere quelle che potranno essere prese dai singoli Paesi isolatamente, secondo le esigenze di carattere generale della Comunità in relazione agli obiettivi di non disgregare sistematicamente le famiglie nei periodi di ferie differiti, in relazione alle esigenze scolastiche ed a quelle economiche.

c) <u>Politica regionale in materia turistica: investimenti collettivi e loro finanziamento</u>.

E' questo un argomento in cui l'azione comunitaria può esplicare particolare efficacia. Infatti, tra i compiti istituzionali della Comunità Economica Europea, vi è lo sviluppo economico delle Regioni: per le Regioni sottosviluppate, una delle maggiori risorse è rappresentata appunto dal turismo. E' opportuno quindi fare una distinzione tra le regioni che appaiono già particolarmente sviluppate in materia turistica e quelle che sono suscettibili di notevole incremento. L'azione comunitaria, compiute le opportune rilevazioni, potrà precisare gli interventi necessari per il potenziamento delle infrastrutture turistiche delle zone prescelte. Tale intervento dovrà comprendere l'insieme delle attrezzature turistiche concernenti gli stabilimenti balneari, termali e sportivi, il potenziamento e il miglioramento della rete ferroviaria e automobilistica etc..

La Banca Europea di Investimenti potrà essere sollecitata a sensi dell'art. 130 del Trattato di Roma a partecipare al finanziamento delle attività sopra descritte.

E' ovvio che simili iniziative vadano attentamente coordinate con la politica di sviluppo dei singoli Paesi: in questo senso il problema della confluenza e dei rapporti di coordinazione tra le due programmazioni si fa più vivo e concreto.

d) Turismo sociale.

Con questa espressione, che è stata di recente rifiutata, quasi indicasse un turismo di seconda categoria, contrapposto illegittimamente al vero turismo, si designa, in realtà, un fenomeno di estrema importanza, che sarà bene descrivere prima di parlare delle prospettive dell'azione comunitaria su di esso.

Si tratta del turismo delle classi a "basso reddito" che, normalmente, non potrebbero usufruire del godimento dei beni e dei servizi turistici.

E' ben vero che l'evoluzione dei sistemi sociali tende ad eliminare ogni disparità di reddito tra i cittadini, sì da porre tutti indistintamente in grado di avvalersi dei beni turistici.

Allo stato attuale dell'evoluzione, è, peraltro, innegabile che esista la classe dei cittadini a "basso reddito", la cui aspirazione turistica va adeguatamente incoraggiata. L'importanza di una nozione in materia si chiarisce ove si rifletta che la tutela del turismo sociale si traduce in tutela della classe lavoratrice.

Data la natura e le esigenze del turismo sociale, la azione comunitaria appare di primaria evidenza ed importanza, anche in relazione al compito istituzionale della CEE di elevare le condizioni di vita delle popolazioni. Si tratta di un ramo dell'attività turistica di natura non commerciale, in cui particolarmente incisiva dovrà essere l'iniziativa dei poteri pubblici o di associazioni private non aventi fini di lucro.

Quali le linee direttive dell'attività che i pubblici poteri o le associazioni private non aventi fini di lucro dovranno svolgere in questo campo? e di quali strumenti questa attività dovrà valersi per raggiungere gli obiettivi prefissati?

A queste domande non si possono dare risposte sicure: può, tuttavia, essere interessante richiamare la attenzione sulle soluzioni che ad analoghi problemi sono state date da diversi Paesi.

Se volgiamo lo sguardo ad un Paese a noi così distante come la Danimarca, notiamo che quel Governo ha regolamentato con "apposita legge" il problema delle vacanze dei lavoratori.

Esiste, infatti, un Comitato delle vacanze dei lavoratori al quale è versato un contributo per la creazione e il potenziamento di adeguate attrezzature ricettive e questo Comitato si avvale, per il turismo estero di una apposita agenzia di viaggi contribuendo, in maniera rilevante alle vacanze del popolo.

Per quanto riguarda le iniziative e i programmi di sviluppo dell'Italia nel settore turistico, ne rimandiamo la trattazione in sede di disamina dei punti di sviluppo del capitolo XX° del Piano Quinquennale.

Si pone quindi la necessità di armonizzare i vari sforzi per raggiungere il necessario coordinamento. La difficoltà principale per raggiungere questo scopo è data dalla eterogenità dei sistemi impiegati e dalla molteplicità delle iniziative: camping, villaggi di bungalov, alberghi a prezzo moderato, etc..

Le linee generali in cui può esplicarsi l'azione europea possono essere così indicate:

- accrescimento delle attrezzature in materia di turismo sociale (finanziamento degli investimenti, facilitazioni fiscali, aiuti alle associazioni senza fini di lucro, investimenti turistici di carattere sociale nelle regioni meno sviluppate, etc.);
- costituzioni di associazioni senza fini di lucro appartenenti a diversi Stati membri alle quali è demandato il compito di effettuare investimenti nel settore del turismo sociale;
- adattamento di alberghi al turismo sociale, riduzioni ferroviarie (già praticate in Francia), scambi di famiglie, etc.

B) Le imprese al servizio del Turismo

Su questo argomento e segnatamente in materia di trasporti, il Trattato di Roma, dedicando una attenzione particolare alla eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ha indirettamente inciso sul settore turistico in quanto le norme considerate si riflettono sulle imprese turistiche.

La Commissione della CEE ha deliberato una serie di programmi generali per i fini di cui sopra, formulando una

serie di scadenze o date limite per la eliminazione delle restrizioni soprattutto in materia di trasporti.

Per quanto riguarda il funzionamento delle imprese turistiche, l'azione comunitaria può efficacemente esplicarsi nella soluzione di vari problemi riguardanti la mano d'opera e l'accoglienza turistica. I primi dipendono dal più generale problema della liberalizzazione dei movimenti della mano d'opera. Nel settore turistico, questo argomento è di particolare interesse per quanto riguarda l'impiego fuori stagione. Le regioni turistiche, infatti, in determinati periodi dell'anno, hanno un eccesso di mano d'opera, che potrebbe essere utilmente impiegata in altre Regioni secondo le direttive della Commissione, che appare l'unico organo competente a compiere le necessarie rilevazioni.

L'art.128 del Trattato di Roma prevede espressamente che il Consiglio della CEE fissi, su proposta della Commissione, principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, che possa contribuire allo sviluppo armonico sia delle economie nazionali, sia del mercato comune.

La Commissione ha presentato al Consiglio le sue proposte che prevedono l'armonizzazione dei programmi, la elaborazione dei programmi comuni di studio, lo scambio di informazioni e di documentazione didattica.

Occorre infine ricordare che l'art.50 del Trattato prevede lo scambio di giovani lavoratori.

Per quanto riguarda i problemi concernenti la recezione dei turisti, l'attività comunitaria può apparire meno incisiva, poichè la materia riguarda soprattutto l'ordinamento interno degli Stati.

Tuttavia, la Commissione può intervenire con consigli e suggerimenti perchè si proceda, ad esempio, al rimodernamento di impianti, che potrebbe essere eventualmente finanziato dalla Banca Europea, alla unificazione della classificazione degli alberghi e delle corrispondenti tariffe e così via.

C) I Turisti

Per ciò che riguarda le persone dei turisti, l'attività comunitaria deve essere soprattutto diretta ad eliminare le difficoltà che si possono incontrare al passaggio di

frontiera e provvedere ai problemi creati dalle malattie o dagli incidenti dei turisti durante il soggiorno in uno degli Stati membri.

Sotto il primo profilo riguardante le formalità alle frontiere, dovrebbe raggiungersi la loro estrema semplificazione se non addirittura la loro totale eliminazione nelle relazioni intracomunitarie. Ciò vale soprattutto per il controllo di identità non solo tra i Paesi membri, ma anche rispetto ai Paesi terzi per l'ingresso nei territori della CEE. Si è già proposto in questo senso che la Comunità, a condizione di reciprocità, debba sopprimere l'obbligo del passaporto.

Dovrebbero essere semplificati, poi, il controllo dei mezzi di trasporto individuale, delle merceanzie, e delle divise. Sotto il secondo profilo, infine, sarebbe opportuno che i turisti i quali beneficiano di un regime di sicurezza sociale nel loro Paese, possano giovarsi di uguali vantaggi in caso di malattia o di infortunio intervenuti qualora essi si trovino come turisti in uno dei Paesi della Comunità.

D) Problemi d'informazione

Per quanto riguarda tali problemi, l'attività comunitaria appare veramente essenziale. Infatti le singole provvidenze o facilitazioni debbono essere portate con grande impiego di mezzi a conoscenza dei turisti. Questa funzione d'informazione può essere esplicata con la maggiore efficacia dalla Commissione che disporrebbe dei mezzi necessari per stabilire quadri comparativi e fornire l'occasione di conoscenza delle situazioni concrete o di quelle in sviluppo. L'attività della Commissione dovrebbe indirizzarsi in due direzioni fondamentali:

a) informazioni sulla politica dei governi

Si tratta di fornire ai turisti ogni notizia sulle provvidenze governative in favore del turismo, sia riferite alle imprese turistiche sotto forma di sgravi fiscali, facilitazioni di credito etc., sia riferite alle persone dei turisti. A tutt'oggi le informazioni inviate alla Commissione dagli Stati membri sono frammentarie ed incomplete, e non possono essere elaborate e diffuse convenientemente.

b) informazioni statistiche

Su questo argomento l'importanza del coordinamento comunitario appare di carattere primario. Infatti non esiste un sistema comune di rilevazioni statistiche nei Paesi membri.

Questo lavoro di coordinamento dovrà considerare il movimento generale dei turisti stranieri avendo riguardo agli arrivi e alla durata del soggiorno nei singoli Paesi, sul complesso della loro attrezzatura ricettiva e sul numero dei letti disponibili, secondo la categoria a cui appartengono, e sulle loro entrate e le spese turistiche.

La grande importanza di avere uno strumento di rilevazione di carattere comunitario permetterà di predisporre adeguate misure alla domanda di servizi turistici, ed inoltre potrà rilevare la incidenza del movimento turistico sulla bilancia dei pagamenti dei sei Paesi.

5 - L'EFFICACIA DELL'AZIONE COMUNITARIA. RAPPORTI DI ESSA CON LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE.

Se sviluppata nelle direzioni che si sono esposte, l'attività comunitaria deve ritenersi addirittura necessaria. Essa, infatti, si orienta verso la massima incentivazione del turismo e rispetto a questo fine può esplicare una notevole efficacia. L'attività comunitaria consentirebbe la rimozione di ostacoli alla libera circolazione dei cittadini nei Paesi membri, il progresso di zone sottosviluppate, nonchè la posizione di un interesse turistico comunitario, di natura collettiva, da tutelare nei confronti degli Stati terzi. La sicurezza del turista e la possibilità che offre l'azione della CEE appaiono, inoltre, del tutto essenziali. Non pare che questi orientamenti possano comunque porsi in contrasto con gli interessi dello Stato italiano, poichè essi sono diretti a promuovere il turismo all'interno dei singoli Stati e quindi anche nel nostro.

In attesa di una regolamentazione della materia da parte della CEE, è necessario, in un certo senso, prevenirla, adeguando le nostre strutture fin d'ora, a quelle che saranno le esigenze di una competizione europea, e alle richieste delle altre nazioni, che esigono strutture agili e moderne: non si tratta solo di approntare le attrezzature, ma di predisporre un sistema sociale e giuridico confortevole per il turista.

Per quanto riguarda il primo profilo, il Piano Quinquennale che esamineremo nei suoi punti essenziali, appare senz'altro soddisfacente, riconoscendo esso l'importanza del turismo e prevedendo un elaborato sistema d'interventi statali. Occorre intanto notare che nella materia turistica, il rapporto tra la programmazione europea e quella nazionale, si pone forse più semplicemente che in altri campi. Infatti le direttive della CEE sono nel senso di incentivare il turismo, il quale è un bene di espansione pressochè illimitata, prodotto tipico dei tempi moderni e di interesse comune degli Stati.

In sostanza, compito della programmazione nazionale dovrebbe essere quello di prestabilire gli strumenti per potersi avvalere delle incentivazioni al turismo predisposte da quella europea. Le due programmazioni appaiono quindi complementari; quella europea d'altra parte, come abbiamo visto, prevede anche degli strumenti (interventi della Banca Europea di investimenti) per intervenire laddove la programmazione o meglio l'intervento statuale appaia insufficiente.

6 - CONSIDERAZIONI SUL TURISMO NELLA PREVISIONE DEL PIANO QUINQUENNALE

Nella previsione del Piano, si rileva un'ampia tendenza ad una politica di rinnovamento per rafforzare le posizioni raggiunte e contrastare la concorrenza degli altri Paesi . L'importanza del turismo, non solo nel suo aspetto economico ma anche in quello riguardante l'elevazione sociale e culturale dei cittadini è esplicitamente riconosciuta e ci si propone di stimolare "in maniera capillare" la domanda di servizi turistici:

Il potenziamento dell'attività turistica non è considerato isolatamente, bensì nel quadro dello sviluppo del Mezzogiorno, cui sono dedicate considerazioni molto significative. Gli interventi statali dovranno essere soprattutto relativi alle zone in fase iniziale di sviluppo turistico aventi ampie prospettive di ulteriore espansione. Si parla, infatti, di "concentrare" gli interventi in queste zone, mentre il Piano prevede solo di mantenere ed adeguare le caratteristiche delle zone già in fase avanzata di sviluppo. Il Piano si propone, inoltre, di creare condizioni di sviluppo in zone non ancora valorizzate.

In sostanza, parrebbe che l'attenzione dello Stato si accentui nella creazione di nuovi centri turistici diversi da quelli tradizionali e ormai collaudati e ciò al fine di una migliore distribuzione del reddito turistico.

La politica turistica insomma, si orienta in un più largo contesto di politica sociale, relativa alla valorizzazione del Mezzogiorno. Queste Regioni infatti, presentano nel nostro Paese la duplice caratteristica di essere bisognose di aiuti e, nello stesso tempo, di offrire larghe possibilità di sviluppo turistico.

7 - I PUNTI DI SVILUPPO NEL PIANO

1) intensa opera di propaganda all'estero
2) ammodernamento e sviluppo delle attrezzature ricettive, da adeguare alle esigenze del turismo di massa e di rapidi spostamenti;
3) apertura di nuove aree turistiche, anche in vista di una migliore distribuzione del reddito turistico tra le varie Regioni, facendo eventualmente ricorso ad eventuali forme d'incentivazione;
4) espansione delle attrezzature extra alberghiere;
5) rafforzamento del turismo di massa;
6) acquisti di nuovi strati di clientela turistica mediante l'incoraggiamento al turismo dei lavoratori, da offrirsi soprattutto per il tramite delle organizzazioni specializzate e sindacali e degli Enti Previdenziali;
7) prolungamento della stagione tradizionale, studiando la possibilità di scaglionare nel tempo le ferie estive;
8) 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, sia in ragione della sua ubicazione sia in ragione del clima che rende possibile una stagione particolarmente estesa e quindi una prolungata utilizzazione degli insediamenti ricettivi;
9) sviluppo del termalismo;

10) valorizzazione del patrimonio storico ed artistico e difesa del patrimonio paesistico e naturale.

Si può osservare che i dieci punti della politica di sviluppo del Piano appaiono non decisamente definiti e [redacted] non ben graduati. Alcuni di essi poi, non possono considerarsi autonomi rispetto agli altri. Essi possono, forse, organicamente raggrupparsi come segue: a) propaganda turistica - b) turismo sociale - sotto questa voce possono raggrupparsi i punti 5,6,7 riguardanti il turismo di massa, l'acquisizione di nuovi strati di clientela turistica ed infine il prolungamento della stagione tradizionale. - c) sviluppo delle attrezzature - Su questo argomento possono raggrupparsi i punti 2, 4 e 9 concernenti l'ammodernamento delle attrezzature ricettive, l'apertura di nuove aree turistiche e l'espansione delle attrezzature extra alberghiere - d) creazione di nuovi centri o attività turistiche - e) valorizzazione del patrimonio storico ed artistico.

8 - LA PROPAGANDA TURISTICA

In primo punto prevede solo la direzione della propaganda verso l'estero. Occorrerebbe, forse, modificare la linea di sviluppo poichè la propaganda deve dirigersi anche verso l'interno, almeno per la realizzazione dei fini sociali previsti ai punti 5 e 6 e cioè il rafforzamento del turismo di massa e l'incoraggiamento del turismo dei lavoratori. Non appare coerente con l'esatta constatazione degli effetti positivi del turismo ("rigenerazione fisica, arricchimento culturale, crescita civile") l'aver trascurato di prevedere insieme con l'apprestamento di mezzi e di facilitazioni materiali, un'azione diretta ed intensa di propaganda verso i cittadini, ed in particolare i lavoratori per incentivare il loro turismo.

9 - IL TURISMO SOCIALE

Sotto questa intestazione possono raggrupparsi i punti 5, 6 e 7, che vanno trattati insieme e organicamente coordinati. Si può rilevare che il punto 5 e cioè il "rafforzamento del turismo di massa" è quasi l'intestazione generica di un programma di cui il punto successivo "l'incoraggiamento al turismo dei lavoratori" è un aspetto parti-

colare ed il punto 7 un dato strumentale. L'inserimento del programma delle ferie dei lavoratori è senz'altro opportuno poichè oggi le vacanze di queste categorie, in Italia, sono concentrate in un periodo di tempo troppo breve, cosicchè le classi sociali che avrebbero più bisogno di essere favorite nel godimento dei beni dei servizi turistici, sono costrette a pagare i prezzi più alti della stagione. E' opportuno, a questo punto, distinguere il turismo sociale dal turismo aziendale o di fabbrica, che è costituzionalmente contrario a quella che è l'essenza stessa del turismo, cioè desiderio di conoscenza e di evasione dal proprio ristretto ambiente e dalle proprie consuete abitudini e d'incontro con altre persone, con altri ambienti, per una migliore conoscenza di altri ceti sociali di altri Paesi e attraverso questa, per una migliore valutazione e conoscenza di se stessi. Il turismo aziendale, cioè di fabbrica, tende, anche per ragioni economiche, a restringere notevolmente l'area dell'espansione turistica e, talvolta, a contenere addirittura nell'ambito del Paese di residenza, con escursioni a breve raggio, attraverso le quali il lavoratore non riesce ad evadere dall'ambiente di tutti i giorni, a sfuggire gli schemi convenzionali che lo legano al suo tipo di attività.

Da ciò la conseguenza che i problemi connessi allo sviluppo del turismo sociale e dei lavoratori in particolare, può essere soltanto proposto dalle direzioni aziendali, ma deve essere affrontato da organismi specializzati che lo risolvono sulla base di presupposti studiati e coordinati, sicchè possano conseguirsi quegli scopi di migliore conoscenza e di sviluppo della propria personalità nonchè di più esatta e ravvicinata nozione della vita, dei costumi e delle esigenze di altre genti e di altri Paesi. In questo senso, il punto 6 del cap. XX° del Piano prevede incentivazioni al turismo dei lavoratori per il tramite delle organizzazioni sindacali e degli Enti previdenziali. Si alludo, infatti, a quella branca del turismo che va sotto il nome di turismo sindacale.

Da qualche tempo, infatti, le organizzazioni sindacali hanno costituito sezioni turistiche interne, la cui funzione è quella da suscitare l'interesse dei lavoratori verso il fatto turistico ed agevolarne la fruizione mediante la predisposizione di adeguate attrezzature ricettive e particolari forme di contributi, nonchè l'organizzazione di una fitta serie di scambi con le organizzazioni sindacali di altri Paesi. L'orientamento attuale delle organizzazioni

sindacali, in materia turistica, si indirizza nel senso di potenziare una Cassa comune a tutti i Sindacati, la quale, alimentata dal contributo dello Stato e dei datori di lavoro ed, in minima parte, dai lavoratori stessi, potrà far fronte alla creazione di adeguate attrezzature ricettive e finanziare, nello stesso tempo viaggi a scopo turistico e culturale all'estero. Il Ministero del Turismo e dello Spettacolo ha previsto possibilità di stanziamenti in favore del turismo sindacale. Tali stanziamenti, d'altra parte, possono essere elargiti con difficoltà per la carenza di una disciplina normativa in proposito. Il Touring Club Italiano ha cercato di ovviare a questa carenza, elaborando uno schema di progetto di legge quadro sul turismo sociale in Italia. In tale schema, si prevede che possano ottenere agevolazioni particolari Associazioni ed Enti di carattere nazionale senza fini di lucro ed in possesso di adeguata organizzazione, che promuovano attività di turismo sociale inteso come diritto di tutti. Per concedere le necessarie autorizzazioni e contributi, nonchè compiere gli opportuni accertamenti circa la rispondenza delle Associazioni ai caratteri richiesti, si prevede la creazione, presso il Ministero del Turismo, del Consiglio Nazionale del Turismo Sociale.

E' superfluo, peraltro, sottolineare la fatale caratterizzazione politica di tutte le forme di turismo sindacale: in sostanza, la partecipazione attiva alle iniziative turistiche sindacali, da parte del lavoratore, è condizionata alla sua adesione ad un determinato indirizzo politico; non solo, ma anche in materia di escursioni all'estero la scelta delle nazioni sarà sempre influenzata dal fattore politico. Meglio sarebbe, pertanto, che la delicata materia del turismo sociale non fosse soggetta alle influenze politiche settoriali, che caratterizzano il sorgente turismo sindacale. Vorrei citare alcuni esempi, validissimi, di metodi opposti che elevano l'individuo dal grigiore della quotidiana vita di massa: esempi probanti di come si possano fornire anche al più piccolo impiegato o operaio, vacanze distensive e varie, che non hanno nulla da invidiare sotto l'aspetto del relax fisico e psichico, al turismo d'"élite", goduto dalle classi più abbienti. E' chiaro il riferimento al Club Méditerranée ed al Club Européen du Tourisme, che hanno già da tempo risolto il problema non solo in senso organizzativo, ma anche in quello psicologico e morale. I loro villaggi, i campeggi e gli hotels-club realizzano una composizione sociologica quanto mai varia con mescolanza di ceti e di categorie: i turisti-clienti si liberano dalle usuali distinzioni urbane per assumere lo specia

le "animus" del turista, per ritrovare - e l'ambiente lo garantisce - il gusto di essere se stessi e godersi un riposo fisico oltre che psichico.

Un'altra brillante iniziativa è rappresentata dalla "organizzazione Jhon Butlin", che si rivolge a categorie di inglesi a "basso reddito", offrendo loro per poche sterline un periodo di ferie meticolosamente organizzato. Nei campi di vacanza della citata Organizzazione, la giornata corre sul filo di programmi che si susseguono senza sosta: programmi nei quali ciascuno può scegliere ciò che più gli aggrada, dai giochi di società, teatro, cinema, e sport al ballo, concerti, etc..

Personaggi chiave di questa vita collettiva e, nello stesso tempo individuale, sono i "red coats" le giacche rosse, cui è affidato il compito di animatori del campo e dei programmi; la loro funzione di animatori è squisitamente psicologica: i "red coats" sono, infatti, impegnati nella creazione, con mezzi artificiali di una atmosfera di socialità, di contatti umani oltre che di svago e di distensione. Si tratta di veri tecnici del ramo, che svolgono una attività che garantisce al cliente-turista il benessere fisico, la comodità, il riposo e la privacy - ogni famiglia dispone, infatti, di una abitazione dotata di tutti i conforts.

Ora, con le dovute riserve per tutto quanto si adatta alla mentalità inglese, si deve riconoscere che questo tipo di vacanza collettiva, e cioè il turismo sociale, è decisamente valido per il duplice principio cui s'informa: la libertà di scelta e la libertà nell'ambiente.

Le forme turistiche o pseudo turistiche che abbiamo precedentemente analizzato - cioè il turismo aziendale e quello sindacale sono in netto contrasto con il turismo sociale inteso nella sua giusta interpretazione, poichè solo in questa forma, che abbiamo cercato di evidenziare, si offre la possibilità al lavoratore di utilizzare come meglio crede le sue ferie, rivolgendosi ad una organizzazione turistica specializzata e di sua fiducia. All'Azienda o al Sindacato spetterà il compito di fornire al lavoratore l'equivalente economico, che gli consenta di realizzare il sogno di una vacanza comoda ed in cui possa sentirsi completamente libero.

Nel quadro delle recenti iniziative di carattere sociale, è da ricordare che, con recente deliberazione il Consiglio di Amministrazione dell'E.N.I.T. ha stipulato una convenzione con una nota società assicuratrice in base alla quale, con decorrenza dal 1° gennaio 1967 è entrata in vigo

re la polizza assicurativa in forma quasi gratuita ai turisti: il costo della polizza è, infatti, di 650 lire per 10 giorni di permanenza in Italia, di 950 lire per 20 giorni e di 1.250 per un mese complessivo di soggiorno.

Le polizze di assicurazione, che verranno vergate in 5 lingue: francese, spagnolo, inglese, tedesco e italiano, saranno distribuite dagli appositi uffici di frontiera già autorizzati alla vendita dei buoni benzina.

E' opportuno citare quanto è stato fatto in Francia ed in altri Paesi del Nord dove si è esteso il periodo delle vacanze dalla primavera all'autunno, comprendendo quattro mesi di stagione turistica anzichè due.

Tali concessioni dovrebbero essere fatte in primo luogo dalle Amministrazioni Statali, che dovrebbero prolungare nel tempo della "stagione alta" i piani delle ferie dei propri dipendenti.

E' auspicabile che anche in Italia questi provvedimenti vengano presi al più presto.

L'esigenza di una regolamentazione adeguata delle ferie dei lavoratori è sicuramente sentita dagli organismi responsabili: in questi giorni è stato consegnato al Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro uno schema di progetto e di legge redatto dalla Commissione Lavoro e Previdenza Sociale, per la disciplina legislativa degli orari di lavoro e dei riposi annuali e settimanali dei lavoratori.

Il C.N.E.L. dovrebbe avvalersi, in proposito della facoltà d'iniziativa legislativa costituzionalmente riconosciutagli.

La Francia ha preso recentemente un'originale iniziativa che potrebbe conseguire notevoli risultati pratici: il Governo francese ha, infatti, stanziato contributi e prestiti a favore di contadini che s'impegnino, a casa rifatta, di fornire alloggi estivi ai turisti a prezzi convenienti.

In Italia, un'iniziativa di questo tipo potrebbe inquadrarsi nelle provvidenze a favore delle case degli agricoltori previste dal Piano Verde, indirizzando gli stanziamenti oltre che all'incremento dell'agricoltura anche a quello del turismo.

Tra i provvedimenti tendenti ad incentivare lo sviluppo turistico nella stagione estiva, vi è senza dubbio quella dell'ora legale, se estesa a tutto l'anno: tale provvedimento potrebbe facilitare il volume degli spostamenti e soprattutto avere una funzione determinante nella esemplificazione e coincidenza degli orari dei mezzi di trasporto.

10 - SVILUPPO DELLE ATTREZZATURE ESISTENTI

Si possono raggruppare sotto questa voce i punti 2, 4 e 9: appare particolarmente evidente rispetto ad essi la disorganicità della elencazione del Piano.

Lo sviluppo del termalismo non è, infatti, che un particolare aspetto dell'ammodernamento e sviluppo delle attrezzature ricettive da adeguare alle esigenze di un turismo di massa e di rapidi spostamenti.

A questo riguardo, nel campo delle iniziative promozionali connesse alla propaganda del termalismo italiano in altri Paesi, bisogna ricordare che la Commissione incaricata dal Ministro per il Turismo e lo Spettacolo ha provveduto ad un accurato studio diretto ad accertare quali nazioni fossero particolarmente suscettibili di una adeguata campagna pubblicitaria.

Tale studio ha indicato i seguenti paesi e cioè: Belgio, Francia, Germania, Svizzera, Danimarca e Finlandia come particolarmente ricettivi a questa propaganda che, peraltro, secondo i sondaggi ed i suggerimenti delle nostre Delegazioni all'estero, dovrebbe effettuarsi con piani differenti secondo i singoli Paesi cui è diretta, essere indirizzata oltre che alla massa dei cittadini ancora di più alla classe medica, essere suffragata con attestazioni di clinici illustri da parte nostra, e con dati concreti e statistiche circa i risultati terapeutici conseguiti, in aggiunta ovviamente alle illustrazioni delle magnifiche attrezzature turistiche alberghiere del nostro Paese.

Non è prevista esplicitamente nel Piano l'istituzione - che appare quanto mai opportuna - di porti turistici. Questi possono essere realizzati attraverso i miglioramenti delle attrezzature dei porti e degli approdi minori, che, normalmente destinati al ricovero delle flottiglie di pescherecci, potrebbero anche accogliere, particolarmente nella buona stagione, i numerosi natanti di cui una parte non indifferente del turismo estero e nazionale suole servirsi durante il periodo estivo.

11 - CREAZIONE DI NUOVI CENTRI O ATTIVITA' TURISTICHE

Il punto 3) - quello relativo all'apertura di nuove aree turistiche con particolari forme di incentivazione - allude chiaramente ai comprensori turistici di cui allo intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno.

Attualmente, in conformità del disposto della legge 26 giugno 1965, n.717, relativa alla creazione dei comprensori turistici, la Cassa per il Mezzogiorno concentrerà il suo intervento nel campo delle infrastrutture turistiche.

L'inclusione di zone nei comprensori turistici ha la funzione di sollecitare l'iniziativa privata ad intervenire per la creazione di alberghi e di altre forme ricettive: per queste attività la Cassa per il Mezzogiorno può stanziare un contributo fino al 15% a fondo perduto e mutui a tasso agevolato.

E' da sottolineare che il complesso delle opere tendenti allo sviluppo delle zone incluse nei comprensori turistici, creati dalla Cassa per il Mezzogiorno, dovrà avere struttura omogenea, nel senso che non si dovrà avere riguardi ad interessi campanilistici o a soluzioni particolaristiche, ma l'opera dovrà avere carattere unitario, efficiente ed omogeneo. Il comprensorio di sviluppo turistico, così come è stato rilevato da diversi interventi in sede responsabile, deve comprendere tutte le opere che direttamente o indirettamente giovino e concorrano allo sviluppo del turismo.

Il punto 8), quello relativo alla formazione del turismo residenziale, è più che altro una direttiva per lo stesso indirizzo politico generale del Governo: infatti la incentivazione di questa particolare forma di turismo, di provenienza soprattutto nordica, può realizzarsi soprattutto attraverso sgravi fiscali e facilitazioni a livello statale.

Anche in questo campo, peraltro, l'attività delle Amministrazioni locali, d'intesa con l'iniziativa privata, può dare risultati fruttuosi. Si può ricordare, a questo proposito, l'esperienza dell'Ente Provinciale per il Turismo di Perugia che, al fine di incrementare lo sviluppo turistico in Umbria e di migliorare il soggiorno degli stranieri, ha promosso recentemente un'interessante iniziativa in base alla quale è prevista la concessione, a titolo gratuito, di appezzamenti di terreno in favore degli stranieri che intendano costruire, a proprie spese, una villa. Lo straniero,

ottenuta l'area, non può cederla o darla in affitto, e ciò si riferisce anche alla villa che non potrà essere locata a persone di nazionalità italiana.

Lo straniero assegnatario dovrà portare a compimento la realizzazione della villa entro e non oltre 24 mesi dalla data di perfezionamento dell'atto relativo alla cessione.

12 - VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO ED ARTISTICO E DIFESA DEL PATRIMONIO PAESISTICO E NATURALE

Il punto 10 che reca questa linea programmatica, mette in evidenza la mancanza di graduazione dei vari punti di sviluppo del Piano.

In effetti, la valorizzazione del patrimonio artistico è messa alla pari, ad esempio, con la creazione di centri residenziali, mentre essa - più ancora della difesa paesistica - riveste un'importanza addirittura essenziale.

Il patrimonio artistico è il bene più prezioso che possiede l'Italia, una delle principali attrazioni turistiche, fonte di un flusso turistico continuo. Purtroppo è noto che esso si trova in condizioni di abbandono. I depositi dei musei rigurgitano di opere d'arte non valorizzate, altre non si trovano in condizioni ideali di conservazione e vanno deperendo inesorabilmente.

La perdita di un'opera d'arte costituisce un danno irreparabile: mentre infatti, una bruttura architettonica può essere sempre demolita, il paesaggio deturpato può essere ripristinato, la perdita di un'opera d'arte è senza possibile rimedio.

E' da rilevare che il Piano ha notevolmente trascurato la tutela del patrimonio di antichità e di arte.

Questo fine non è nemmeno menzionato come uno dei cardini del nostro sistema turistico ed è collocato tra i punti di sviluppo della politica turistica menzionandolo al numero 10, marginalmente, quasi per evitare addebiti di incompletezza. Certo, la valorizzazione del patrimonio artistico richiede spese e non dà, in un breve periodo, entrate corrispondenti. Ma, considerata a lunga distanza, la sua utilità è enorme, perchè costituisce la ragione di scelte turistiche, orienta le motivazioni degli stranieri ad anteporre una zona anzichè un'altra.

Ad esempio, la creazione dei comprensori turistici dovrebbe farsi di preferenza nelle prossimità di uno dei tanti centri archeologici non valorizzati adeguatamente e che abbondano nel nostro Mezzogiorno. Lo straniero, che è normalmente una persona di cultura elevata, non vuole solo godere del sole del Mediterraneo: vuole sentirsi immerso nella cultura mediterranea, vuol vedere le testimonianze della culla della civiltà.

Questo aspetto su cui deve accentrarsi la nostra propaganda e la nostra azione è invece trascurato. Si può citare, come esempio di propaganda efficace quella effettuata da Malta che definisce l'isola di Gozo come l'isola di Calipso, sfruttando addirittura non una realtà storica, ma una leggenda senza testimonianze visibili.

In concreto, la valorizzazione del patrimonio artistico - è doloroso constatarlo - è tagliata fuori dalla politica del Piano. Infatti, poichè questo opera mediante agevolazioni creditizie in favore di privati, non si vede come di questi strumenti possa agevolarsi il patrimonio artistico che lo Stato ha da tempo avocato a sè.

In sostanza, il Piano prevede una politica di attrezzature, una politica sociale di valorizzazione del Mezzogiorno, ma ha trascurato l'aspetto culturale che è pure un aspetto strumentale, essenziale del turismo.

La recente esperienza di Firenze, che ha suscitato una vera e propria commozione all'estero per il pericolo di perimento delle opere d'arte danneggiate dall'alluvione, deve fare riflettere su quanto i Paesi stranieri apprezzino il nostro patrimonio culturale. Su questo, dunque, occorre far leva principalmente, promovendo e potenziando l'attività turistica nel nostro Paese.

In questa direzione, appare opportuna la concessione ai turisti della tessera per i Musei di Stato a 600 lire: tale concessione si è rivelata un efficace veicolo di propaganda.

13 - CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA POLITICA DEL PIANO

La programmazione, in materia turistica, appare più che opportuna, necessaria. Solo attraverso un opportuno coordinamento si potranno amalgamare iniziative spesso eterogenee, orientare gli sforzi in una direzione determinata, creare dal nulla nuovi centri turistici.

Non si può, dunque, che plaudire alle proposte del Piano, le quali, per la prima volta in Italia, pongono un tentativo di organica sistemazione della materia turistica.

Qualche rilievo può muoversi alle formulazioni del Piano anche prescindendo dalla disorganicità dei punti della politica di sviluppo.

La proposta classificazione delle aree turistiche appare p[redacted]tale da prestarsi ad equivoci o confusioni, date le prevedibili pressioni che saranno esercitate nel senso di ottenere una determinata classificazione, presupposto per un maggiore intervento dello Stato. Non è ben chiaro, d'altra parte, da chi e come si procederà a tale classificazione, nè in base a quali criteri saranno formulati i piani di valorizzazione ai fini della creazione dei comprensori turistici.

A questo riguardo, sembra che lo Stato abbia delegato le sue attribuzioni alla Cassa per il Mezzogiorno e potrebbe verificarsi un difetto di coordinamento tra l'azione dello Stato e quello della Cassa.

Forse sarebbe stato preferibile accogliere anzichè il criterio della classificazione delle aree, quello della distinzione tra interventi a favore del Mezzogiorno e altri interventi.

In concreto, d'altronde, quest'ultimo sembra il criterio discretivo fondamentale, data l'utilizzazione delle funzioni della Cassa per il finanziamento delle imprese turistiche. Tale utilizzazione, peraltro, può far nascere il dubbio che il Piano abbia, in effetti, richiamato strumenti già esistenti, più che apprestato nuovi e più efficaci mezzi di intervento.

Sotto diverso profilo, il Piano appare insufficiente per quanto riguarda il coordinamento ed il controllo delle varie iniziative e della qualità di esse.

Non si prevedono, infatti, controlli sulla natura e sulla dislocazione territoriale delle varie iniziative, e parrebbe che le agevolazioni verranno concesse in relazione alla natura turistica dell'attività intrapresa, senza indagare sulla sua opportunità. Si rischia così di disperdere energie attive, che andrebbero altrimenti utilizzate ed incanalate in una direzione particolare.

Manca, in sostanza, la previsione di quelle funzioni che può esplicare un centro di studi e suggerimenti ad operatori privati, il quale fornisca ad essi le necessarie informazioni circa l'opportunità delle iniziative ed il suo collegamento ad altre similari o complementari.

E' da rilevare, inoltre, il difetto di possibilità di suggerimenti e di controllo per quanto riguarda la qualità delle iniziative alberghiere.

Si è da tempo, infatti, rilevata l'opportunità che gli alberghi siano regionalmente caratterizzati, onde evitare che il turista trovi la identica "boite a dormir" sia al Brennero che in Sicilia. E' necessario realizzare, per il turista, un armonico rapporto tra la Regione in cui risiede e l'attrezzatura turistica.

E ciò sia con riferimento agli elementi paesaggistici naturali, che alla architettura tipica del luogo.

Questo risultato può essere raggiunto, ad esempio, attraverso l'utilizzazione di edifici antichi. I turisti hanno da tempo, infatti, manifestato un alto indice di gradimento per gli alberghi e i ristoranti ricavati da edifici di altri tempi. In questa direzione, circa 30 castelli e conventi sono stati sottratti al malinconico ruolo di fantasmi del passato e al continuo deterioramento prodotto dall'incalzare dei secoli. Giova ricordare, a riguardo, un piccolo convento di Gubbio, fondato dai Cappuccini nel 1640, rimodernato recentemente in chiave alberghiera. Non ne è stata alterata la struttura: l'unica licenza alla tentazione di perseguire facili estetismi pseudo francescani è costituita dalla cabina telefonica, che ha la forma di un autentico confessionale.

L'albergo è fornito di 40 stanze con bagno poste là dove prima vi erano le celle dei frati, il chiostro è un autentico gioiello nella sua geometrica semplicità, il pozzo non contiene più l'acqua nel fondo, ma vi si possono scorgere le luci del bar sottostante, nel quale su comodi cuscini si può bere il segreto "capucini by night". Vi sono molti alberghi di questo genere fra i quali il San Domenico di Taormina, I Cappuccini di Amalfi, e il San Michele di Fiesole.

Naturalmente questi, sia per la posizione naturale sia per l'ampiezza ed il numero delle stanze sia per l'efficienza dei servizi, rappresentano l'optimum del tipo in questione. Per questi alberghi caratteristici, è ovviamente di precipua importanza costituire e conservare una tipicità di arredamento che sia particolarmente adatta all'ambiente nel

quale l'albergo è stato istituito e alla Regione in cui esso è situato. In proposito, può portarsi ad esempio l'arredamento di quella parte l'albergo San Domenico di Taormina, situato nel vecchio convento dei Domenicani, che fu molti anni addietro rivendicato in proprietà dai principi di Cerami e che oggi fa parte della Società Gran di Alberghi Siciliani.

Non sembra, in sostanza che lo Stato si sia riservata la possibilità di orientare in una direzione determinata le iniziative delle imprese turistiche. La struttura del Piano e i progetti di finanziamento parrebbe invece che consacrino il proliferare disordinato della iniziativa privata, avallandosi ogni tentativo di qualsiasi genere venga proposto.

Al contrario, per alcuni aspetti, parrebbe che la iniziativa statale si contrapponga o meglio si sovrapponga a quella privata. E' evidente il richiamo alla creazione dei comprensori turistici: si corre il rischio, qualora non si proceda ad una preventiva esatta rilevazione del flusso turistico e delle energie imprenditoriali disponibili nel luogo, di creare delle opere morte in partenza, di cui la recente storia italiana non difetta di esempi.

14 - CONCLUSIONI: ESIGENZE DI ADEGUARE LE STRUTTURE TURISTICHE ITALIANE ALLA PROSPETTIVA EUROPEA

Le previsioni del Piano segnano una data fondamentale perchè danno inizio ad uno sforzo unitario e coordinato del Paese nel settore turistico.

Le osservazioni, che si è ritenuto di svolgere in relazione ai punti di sviluppo della politica del Piano, sono formulate nel desiderio di contribuire alla migliore strutturazione dello stesso, ed altra parte sarà agevolata dalla discussione in corso nel nostro Parlamento.

L'importante è cominciare ad incanalare gli sforzi turistici in una visione unitaria: l'esperienza concreta consentirà di rendere le impostazioni sempre più aderenti alle esigenze pratiche.

Nella materia turistica, dobbiamo essere pronti alle prospettive che apre la prossima programmazione europea.

In Italia il movimento turistico degli stranieri ha registrato un aumento sia degli arrivi che del periodo di permanenza: tali aumenti sono stati anche appoggiati dalla stabilità delle tariffe degli alberghi e dei pubblici esercizi, garantita attraverso le iniziative, ormai largamente adottate del "tutto compreso" e del "menù turistico".

Qualche perplessità per il futuro si rileva per le restrizioni valutarie adottate da molti Paesi. In particolare, se le restrizioni valutarie concernenti le spese turistiche della Gran Bretagna non destano grandi preoccupazioni in quanto la quota della spesa media dei turisti inglesi è di 43 sterline contro le 50 fissate come quota esportabile, il fenomeno, se generalizzato, potrebbe arrecare seri inconvenienti al nostro turismo.

Il traguardo, costituito dall'ingresso in Italia di 30 milioni di turisti, raggiungibile secondo il Piano nel 1970, non appare ambizioso, come è stato rilevato, ma anzi senz'altro raggiungibile.

L'imponenza stessa della cifra riferisce alcune considerazioni. Per far fronte agli impegni e nello stesso tempo per raggiungere gli stessi, considerati quali obiettivi, occorre più e oltre che la politica delle attrezzature - il Piano prevede la creazione di 200 mila posti letto nel quinquennio - adeguare l'ordinamento e le strutture essenziali dello Stato alle esigenze turistiche.

Vengono ancora oggi rilevate differenze notevoli ai posti di frontiera tra il trattamento riservato ai turisti dal personale italiano e quello degli altri Paesi.

Il rilievo è in se indicativo di uno stato di cose che occorre eliminare. Purtroppo, la macchina statuale italiana non appare adatta ad assicurare servizi snelli e non eccessivamente burocratizzati.

Occorre svecchiare molte cose, adeguare insomma l'intero ordinamento ad una prospettiva europea e ciò può raggiungersi anche senza battere la pericolosa via delle riforme.

19

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI NEL PROGRAMMA DI SVILUPPO COMUNITARIO E IN QUELLO ITALIANO

M e m o r i a a c u r a d e l

Dott. ROBERTO RUOZI - Incaricato di tecnica bancaria e professionale nell'Università di Urbino

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - Via Meravigli, 11

IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI NEL PROGRAMMA DI SVILUPPO COMUNITARIO E IN QUELLO ITALIANO

Il mio intervento concerne il finanziamento degli investimenti nei piani di sviluppo, con particolare riferimento al programma europeo e a quello italiano.

E' opinione concorde che il raggiungimento degli obiettivi di un piano di sviluppo sia possibile grazie alla realizzazione di un adeguato volume di investimenti. Affinchè tali investimenti possano essere effettuati occorre però che vengano reperiti i mezzi finanziari all'uopo necessari. E' cioè indispensabile che il sistema economico cui il piano è riferito sia in grado di produrre un sufficiente volume di risparmio che possa e che voglia destinarsi a scopi di investimento.

La soluzione del problema del finanziamento degli investimenti previsti per il raggiungimento degli obiettivi di un piano assume perciò importanza pregiudiziale per il successo di quest'ultimo. Conseguentemente i redattori dei piani di sviluppo dedicano al problema in parola una attenzione del tutto particolare.

Anche nel progetto preliminare del primo programma di politica economica a medio termine elaborato in sede comunitaria e nella proposta di testo unificato del programma di sviluppo economico italiano, ambedue riferiti al periodo 1966-1970, molte sono le pagine dedicate al finanziamento degli investimenti. In esse vengono indicati in linea di massima le fonti dalle quali dovrà provenire il risparmio a ciò necessario e le politiche da seguire affinchè la formazione di tale risparmio e il suo orientamento verso l'investimento possano essere realizzati. Ambedue i programmi esprimono tuttavia notevoli perplessità in merito alla possibilità di realizzare agevolmente il finanziamento degli investimenti previsti.

Particolarmente il progetto comunitario pare preoccuparsi di questo argomento. Esso ritiene che condizione indispensabile per la formazione di un volume sufficiente di risparmio e per il suo orientamento verso l'investimento sia la stabilità monetaria, che costituisce uno dei suoi obiettivi principali, come del resto è il caso anche del programma italiano. Il fatto che ambedue i progetti si prefiggano il raggiungimento e il mantenimento della stabilità del potere d'acquisto della moneta non significa tuttavia che si tratti di un obiettivo facilmente raggiungibile. In questa sede non voglio tuttavia mettere in dubbio il raggiungimento di questo obiettivo, che verrà dato per scontato. E' d'altra parte evidente che se non si riuscirà a mantenere stabile il valore dell'unità monetaria non soltanto non

./.

si potranno realizzare gli investimenti previsti, ma non sarà neppure possibile raggiungere gli altri obiettivi secondari e non secondari dei programmi in parola.

Il testo del progetto comunitario manifesta tuttavia altre perplessità ben più gravi e specifiche. Premesso che il volume di investimenti in esso previsto concorda con quello inserito nei piani dei singoli Stati membri, nel testo di cui si tratta si legge infatti che, per quanto riguarda l'evoluzione degli investimenti delle imprese, "i problemi che si pongono sono quelli degli incentivi e soprattutto quello del finanziamento. A questo riguardo non si tratta soltanto di mobilitare il volume di risparmio globale necessario, ma anche di assicurare uno sviluppo equilibrato delle varie fonti di finanziamento (autofinanziamento, mercati finanziari, fondi pubblici), di realizzare una ripartizione soddisfacente tra i vari bisogni e di assicurare l'adattamento dei meccanismi finanziari a questa evoluzione. Per il consumo privato, le proiezioni mostrano che l'avanzo rispetto al prodotto interno lordo intervenuto in passato non potrebbe prolungarsi durevolmente senza minacciare le fondamenta stesse dell'espansione e dell'equilibrio interiori; le misure di contenimento previste nella maggior parte dei casi suppongono o un grande sviluppo della propensione al risparmio privato o dei provvedimenti intesi a contenere l'espansione dei redditi privati,oppure una combinazione di entrambi questi elementi. L'evoluzione della domanda delle amministrazioni pubbliche solleva per parte sua un problema importante. Esse tenderanno infatti a prelevare una parte sempre crescente delle risorse nazionali per assicurare una appropriata progressione delle prestazioni collettive. Se si tien conto d'altra parte delle prospettive di espansione delle spese di trasferimento, c'è rischio che l'aumento dell'insieme delle spese pubbliche superi l'aumento delle entrate e che ne derivino delle serie difficoltà di finanziamento."

Le perplessità del programma europeo riguardano quindi tutte le fonti finanziarie degli investimenti: risparmio familiare, risparmio delle imprese, risparmio pubblico. Il programma rimanda invece ad uno studio ulteriore l'esame del contributo che l'importazione di capitali provenienti da Paesi terzi potrà apportare al finanziamento in parola, ma è da ritenere che esso non possa avere un peso determinante nel complesso degli investimenti previsti.

Per quanto riguarda il risparmio familiare e delle imprese, vengono espresse perplessità in merito al fatto che l'evoluzione della domanda e dei prezzi sia tale da suscitare tensioni sull'equilibrio tra il risparmio e gli investimenti, equilibrio che potrebbe essere compromesso qualora l'aumento del consumo privato, eventualmente stimolato anche dall'aumento dei prezzi, tendesse a comprimere il risparmio privato a livelli troppo bassi o qualora il risparmio delle imprese fosse frenato dalla riduzione dei margini di profitto.

./.

Riguardo al risparmio pubblico vengono avanzate notevoli preoccupazione per i prossimi anni. "Gravi problemi sorgeranno nel settore delle finanze pubbliche. Bisognerà infatti mantenere la domanda pubblica in armonia con le possibilità economiche d'insieme e riunire i mezzi necessari alla copertura dei fabbisogni di finanziamento". Poichè non si può ragionevolmente prevedere una riduzione delle spese pubbliche al punto da far scomparire qualunque problema di finanziamento, si potrà superare l'ostacolo per due vie: "ricorrere al credito oppure alla pressione fiscale. Se si fa ricorso al mercato dei capitali, bisogna tener presente che gli interessi dei pubblici poteri in qualità di organismi di emissione dei prestiti stessi potranno entrare in concorrenza con quelli delle imprese che per parte loro avranno maggiori necessità di finanziamento. Infine, qualora risultasse inevitabile un aumento della pressione fiscale, esso dovrebbe essere concepito in modo da colpire il meno possibile gli investimenti delle imprese e il risparmio privato". "Poichè è da temere nella maggior parte degli Stati membri un netto peggioramento della bilancia delle operazioni correnti, il risparmio pubblico tenderà infatti a perdere la sua importanza come mezzo di finanziamento delle spese in capitale".

Per risolvere le difficoltà suddette, il Comitato di politica economica a medio termine, che ha redatto il programma comunitario, ha proposto soluzioni globali e particolari.

Sotto un profilo globale,viene detto che le autorità responsabili della politica economica dovranno vigilare affinchè nei prossimi anni, nelle varie forme possibili (risparmio familiare, autofinanziamento, risparmio pubblico), si sviluppi un volume di risparmio sufficiente per far fronte, senza pregiudicare la stabilità monetaria, alle necessità globali di investimento.

Sul piano degli strumenti da impiegare per raggiungere questi obiettivi, essi dovranno essere inquadrati nell'ambito della politica delle finanze pubbliche - compresi gli aspetti fiscali di queste -, della politica della moneta e del credito e della politica dei redditi.

La politica della moneta e del credito, unitamente ad una politica del mercato dei capitali dovrebbero far sì che "che l'insieme dei mezzi di finanziamento messi a disposizione dell'economia soddisfi alle sue necessità pur evitando un'espansione eccessiva delle disponibilità monetarie. In particolare si dovrà cercare di attirare nel mercato dei capitali una frazione del risparmio sufficiente per assicurare il finanziamento degli investimenti a lungo termine mediante il risparmio a lungo termine, privato o pubblico. A questo fine bisognerà stimolare nella misura necessaria gli investimenti a lungo termine, oppure sviluppare nei limiti ragionevoli alcuni meccanismi atti ad assicurare la "trasformazione" di una parte del risparmio liquido. A questo riguardo bisognerà accordare un'attenzione particolare al risparmio istituzionale (compagnie d'assicurazione, casse pensioni, fondi di investimento ecc.) la cui funzione potrebbe essere eventualmente accresciuta.

./.

Al tempo stesso in cui si migliora in tal modo il funzionamento del mercato dei capitali, bisognerebbe cercare di eliminare progressivamente gli ostacoli, specie di natura fiscale che si oppongono ancora al libero movimento dei capitali tra gli Stati membri". I problemi a medio termine della politica del mercato dei capitali non sono invece stati esaminati dal programma in quanto che costituiranno l'oggetto di un successivo esame più approfondito da parte del Comitato di politica a medio termine.

Quanto alla politica dei redditi, adempiendo alla sua funzione antiinflazionistica, dovrebbe anch'essa aiutare a risolvere il"problema del finanziamento degli investimenti"."In effetti la stabilità monetaria e l'equilibrata progressione dei redditi dovrebbe essere volta ad assicurare, nelle condizioni di concorrenza prevedibili, un più normale sviluppo del risparmio delle imprese, e favorire la propensione al risparmio delle famiglie. Tuttavia, non è certo, dati i comportamenti attuali nei confronti del risparmio, che la formazione spontanea di risparmio privato nelle sue diverse forme, sia sufficiente a far fronte agli importanti fabbisogni di investimenti che risultano in particolare dalla forte progressione prevista degli investimenti pubblici e dal permanere, in certi paesi per lo meno, di notevoli fabbisogni in materia di alloggi. In questo caso sarebbe necessario prendere disposizioni atte a stimolare la formazione di risparmio privato e ad incanalarla efficacemente verso i settori in cui i fabbisogni di finanziamento saranno i più importanti ed i più urgenti. A questo proposito si potrebbe forse prospettare di attuare tra l'altro, contemporaneamente ad una politica dei redditi, una politica della proprietà atta a conciliare l'aspirazione dei lavoratori a ricevere una parte più importante del reddito e le esigenze di investimenti".

Per quanto concerne la politica delle finanze pubbliche, il programma comunitario ha assunto due ipotesi: quella di legislazioni fiscali immutate e quella di inasprimento della fiscalità. Secondo la prima ipotesi, in tutti gli Stati membri occorrerà "ricorrere più o meno largamente ai prestiti per far fronte ai bisogni crescenti in attrezzature pubbliche per usi collettivi...Per evitare che l'equilibrio dell'economia nel suo insieme e particolarmente la stabilità dei prezzi siano compromessi, i fabbisogni di finanziamento non coperti con entrate correnti dovranno esserlo mediante l'emissione di prestiti interni a lungo termine. Non si dovrebbe invece ricorrere alle anticipazioni bancarie a breve termine e in particolare alle anticipazioni delle banche centrali, oppure alle emissioni pubbliche a breve termine, se non come una misura temporanea in armonia con le esigenze della politica congiunturale. Bisognerà in tal caso vigilare affinchè l'indebitamento netto dello Stato sotto questa forma non aumenti notevolmente durante un periodo prolungato. Tuttavia, gli interessi dei pubblici poteri come organi di emissione di

./.

prestiti si troveranno in concorrenza con quelli delle imprese che potrebbero aver bisogno di ricorrere in misura maggiore al mercato dei capitali per finanziare i loro investimenti. Tale ricorso, in un periodo nel quale la realizzazione di un'espansione senza tensioni potrà creare seri problemi, non si concepisce se non a condizione che la domanda di capitali incontri un risparmio reale sufficiente. E' certo che il risparmio privato crescerà ancora fortemente negli Stati membri, specie se si riuscirà a realizzare un'espansione economica ottimale nel modo più rapido e durevole possibile, che mantenga la stabilità interna ed esterna. Tuttavia, anche se si dovessero adottare delle misure per stimolare la formazione del risparmio e migliorare il funzionamento del mercato dei capitali, è dubbio che l'afflusso di risparmio sul mercato dei capitali sia sufficiente a coprire la domanda crescente di credito che emanerà dai pubblici poteri e dalle imprese. Dati i bisogni di finanziamento che si prevedono per il settore pubblico e date le possibilità abbastanza limitate di ricorso al mercato dei capitali, la necessità di aumentare la misura del prelievo fiscale potrebbe in alcuni casi apparire inevitabile, benchè le previsioni di bilancio fornite dagli Stati membri partano finora dal principio che si possa evitare un rialzo sostanziale delle aliquote fiscali e che l'equilibrio di bilancio possa essere realizzato con altri mezzi...Nella misura in cui appaia inevitabile un aumento delle entrate fiscali, bisognerà che questo prelievo supplementare sia concepito in modo da compromettere il meno possibile la formazione nel risparmio privato e lo sforzo di investimento delle imprese. L'incremento del prelievo fiscale dovrebbe quindi provenire principalmente da imposte che incidono in particolare sulle spese di consumo".

I provvedimenti suggeriti dal programma comunitario assomigliano molto a quelli previsti dai programmatori italiani per risolvere o per facilitare la soluzione del problema di finanziamento degli investimenti preventivati.

I programmatori italiani, nella proposta di testo unificato di programma, sono in vero stati molto più cauti e molto meno analitici di quanto non lo siano stati nel progetto di programma presentato dal Ministro del Bilancio al Consiglio dei Ministri il 21 gennaio 1965. Essi si rendono conto che non è possibile finanziare agevolmente gli investimenti previsti e prevedono all'uopo una politica del risparmio concernente le tre fonti principali di questo.

Per quanto riguarda la formazione del previsto importo di risparmio pubblico, è necessario realizzare un avanzo di gestione, che è legato a determinate ipotesi circa le entrate e le spese correnti. Circa le prime, "l'elasticità tra entrate tributarie e reddito nazionale ipotizzata dal programma è notevolmente inferiore a quella segnata nel quinquennio precedente. Ciò corrisponde all'esigenza di non accrescere ulteriormente in modo sensibile il grado di pressione tributaria, e di tenere conto delle inevitabili ripercussioni che la introduzione della riforma

./.

fiscale può provocare sul gettito, almeno nelle prime fasi. Si tratta comunque di un limite che può - allo stato attuale essere considerato superabile. Per quanto riguarda le spese, il programma si è basato sull'ipotesi di un contenimento del loro ritmo di aumento che non può andare a scapito dell'efficienza del servizio pubblico, ma deve anzi riflettere i positivi risultati che la collettività da molto tempo ha ragione di attendere da una radicale riforma delle strutture burocratiche e delle procedure amministrative, ormai non più dilazionabile. E' particolarmente importante sottolineare come l'aumento delle spese del personale previsto dal programma, in misura pari all'incremento medio della produttività del sistema, possa apparire inadeguato rispetto alla giusta esigenza di continuare a procedere, nel corso dei prossimi anni, ad un riequilibramento delle posizioni dei funzionari pubblici rispetto alle corrispondenti categorie dei settori più avanzati. Deve tuttavia essere impegno dell'azione pubblica di soddisfare questa esigenza non attraverso ulteriori aumenti della pressione tributaria, ma soprattutto mediante sostanziali economie da realizzarsi con il contenimento della espansione dei quadri del personale, e con una migliore organizzazione dei servizi. Particolare importanza è posta dal piano sulla necessità di realizzare, nel settore pubblico, dovunque sia possibile, forme di gestione dotate di autonomia, di responsabilità, e di un elevato carattere imprenditoriale, nonchè sulla esigenza di procedere con prontezza al risanamento economico delle gestioni e delle aziende autonome esistenti. Da questo punto di vista, deve essere con chiarezza e con responsabilità, affrontato il problema dei costi e delle tariffe dei servizi pubblici. A questo scopo il programma indica le dimensioni del complessivo disavanzo delle aziende autonome che lo Stato potrà coprire nel prossimo quinquennio".

In merito al risparmio delle imprese, il programma italiano prevede un'efficace azione di politica dei redditi. Esso suppone infatti che "la quota dei redditi di lavoro dipendente sul totale dei redditi aumenti ancora, nei prossimi cinque anni, per effetto dell'aumento del numero dei lavoratori dipendenti, e che il reddito monetario pro capite di lavoro dipendente cresca ad un tasso sostanzialmente analogo a quello della produttività media del sistema economico; il che, assicurando la stabilità monetaria, garantisce la corrispondenza tra l'incremento nominale e l'incremento reale dei redditi di lavoro.... Una certa corrispondenza tra il saggio di aumento dei redditi di lavoro dipendente ed il saggio di aumento della produttività media del sistema non è necessaria soltanto per consentire un'adeguata formazione di risparmio, evitando pressioni inflazionistiche. Essa è richiesta anche dalla necessità di non comprimere la quota dei profitti in modo tale 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 capitali."

./.

Per quanto concerne infine il risparmio delle famiglie, il programma italiano ne prevede la propulsione della formazione "attraverso l'adozione di opportune misure. Tra queste, meritano particolare rilievo le iniziative atte a mobilitare un più vasto afflusso di risorse verso il mercato azionario, e quelle intese ad assicurare una sempre più ampia formazione di risparmio "istituzionale" delle classi lavoratrici. Al fine di accrescere l'afflusso di risparmio al settore azionario sono stati già predisposte e dovranno essere attuate e sviluppate nel prossimo futuro iniziative atte ad una più ampia mobilitazione del risparmio personale e al suo impiego nel mercato mobiliare. A tali esigenze risponde, in particolare, la costituzione e la diffusione di "fondi comuni d'investimento" e, in termini più generali, la programmata riforma delle società per azioni. Al fine di accrescere la propensione al risparmio delle classi lavoratrici, dovrà essere incoraggiata, al di fuori del sistema base di finanziamento delle prestazioni previdenziali, la istituzione di fondi di pensione, alla cui formazione e gestione sia assicurata la partecipazione dei lavoratori. Dovrà inoltre essere incoraggiata la destinazione di una quota dei futuri incrementi salariali al rafforzamento dei fondi di liquidazione, che potrebbero essere estesi ad altre categorie di lavoratori dipendenti. Sembra infine opportuno assicurare la possibilità di investire una quota predeterminata delle riserve degli istituti di assicurazione in titoli azionari. In relazione a ciò dovrebbero essere sviluppate forme di assicurazione sulla vita che prevedano la rivalutazione delle polizze sulla base del valore degli investimenti effettuati in modo daconferire nuovo impulso a questa forma di assicurazione a lungo termine".

Il programma italiano prevede poi un complesso di altre misure tendenti a favorire una ristrutturazione del sistema bancario e creditizio, con particolare riferimento al credito agrario e a quello industriale a medio termine.

A proposito del finanziamento industriale, il programma stesso ritiene indispensabile una sua migliore organizzazione da attuarsi anche mediante l'accrescimento dell'efficienza del sistema del Mediocredito Centrale. All'uopo è opportuno che alla constatata impossibilità degli istituti regionali di effettuare provvista di mezzi in misura adeguata alle occorrenze di finanziamento delle medie e piccole imprese nelle regioni di competenza, sopperisca il Mediocredito Centrale mediante proprie emissioni obbligazionarie. In questa prospettiva si provvederà ad estendere al Mediocredito Centrale la facoltà di emettere obbligazioni. In proposito si ricorda che il programma è stato superato dagli avvenimenti in quanto che il Mediocredito Centrale ha già ricevuto recentemente l'autorizzazione ad effettuare le operazioni suddette. Sempre secondo il programma, lo Stato dovrà poi impegnarsi a sistematici e programmati aumenti del fondo di dotazione del Mediocredito Centrale. Al fine di rendere possibile una politica d'integrazione di tutto il sistema di finanziamento industriale sarà stabilita l'estensione a tutti gli istituti di credito a medio termine di una norma

./.

già vigente per il Mediocredito Centrale, che li impegni a presentare annualmente al Comitato del Credito un piano generale delle operazioni, indicando le disponibilità finanziarie da assegnare di massima a ciascun settore, nonchè i criteri e i limiti d'intervento. I mezzi finanziari che dal sistema bancario affluiranno alle aziende industriali dovranno trovarsi in un rapporto equilibrato con i mezzi propri di cui l'azienda dispone. Il problema si rivela di particolare importanza soprattutto per quelle piccole e medie aziende , che,anche se economicamente efficienti e con rilevanti possibilità di sviluppo, non hanno accesso al mercato mobiliare a causa delle loro modeste dimensioni". Per soddisfare questa esigenza il programma italiano prevede che sia resa possibile, da parte di appositi istituti finanziari, l'acquisizione di partecipazioni azionarie di minoranza che non implichino assunzione di responsabilità imprenditoriali.

Benchè il testo unificato del programma non sia così analitico come quello del precedente progetto di programma, si può quindi dire che esso prevede un massiccio complesso di provvedimenti idonei a favorire la formazione del risparmio nazionale e il suo orientamento verso l'investimento.

Si tratta tuttavia di provvedimenti di non facile realizzazione, che senza dubbio non potranno essere attuati contemporaneamente ed immediatamente. Soprattutto con riguardo ai loro risultati immediati - che sono quelli più interessanti ai fini della realizzazione del programma - si presentano serie perplessità.

Ed è certo che se non verranno adottati i provvedimenti suddetti e che se non saranno ottenuti i risultati che con la loro adozione si intendono raggiungere, gli obiettivi di investimento previsti dal programma italiano non potranno essere conseguiti per motivi di puro ordine finanziario.

Il finanziamento degli investimenti in Italia, del resto, è sempre stato il più difficile tra quelli dei sei Paesi della Comunità, come è stato affermato anche di recente da fonti autorevoli come la Banca europea per gli investimenti e la Commissione Delacour istituita dal Commissariato del Piano francese. E' pertanto logico che il problema in esame divenga ancor più complesso e difficile quando si tratta di finanziare investimenti notevolmente superiori a quelli effettuati in via normale.

Il programma prevede infatti per il quinquennio 1966-70 un volume complessivo di investimenti pari a 41.300 miliardi di lire, che vanno aggiunti a 1.500 miliardi per aumento delle scorte e a 400 miliardi di eccedenza corrente con l'estero. Un simile volume di investimenti, nettamente maggiore a quello realizzato mediamente negli ultimi anni, dovrebbe essere finanziato dal risparmio pubblico per 5.100 miliardi e del risparmio privato per i rimanenti 38.100 miliardi.

./.

In relazione a ciò sorgono almeno due tipi di problemi. Il primo di questi riguarda la possibilità di formazione del volume di risparmio necessario, mentre il secondo riguarda l'orientamento del risparmio verso l'investimento.

Quanto al risparmio pubblico, nonostante l'adozione dei provvedimenti previsti dal programma, è assai improbabile che esso, mantenutosi costantemente al di sotto di 1.000 miliardi a partire dal 1961 e tramutatosi addirittura in saldo negativo nel 1965, possa raggiungere nel quinquennio 1966-70 i 5.100 miliardi previsti.

Per quanto riguarda l'autofinanziamento, anche se non esistono valutazioni ufficiali valide per l'intero sistema economico nazionale, è da ritenere che esso sia sceso notevolmente dopo la svolta congiunturale che ha portato alla passata depressione e che non si sia ancora risollevato. Questa è almeno l'opinione della Banca d'Italia espressa nella sua ultima relazione annuale. Per un campione di 131 imprese riportato sempre dalla relazione della Banca d'Italia si nota del resto che la quasi totalità dell'autofinanziamento delle imprese è assorbita dagli ammortamenti e quindi non serve a finanziare nuovi investimenti, ma solo a ricostituire quelli obsoleti.

Per quanto riguarda il risparmio familiare, esso pare invece in aumento, seppure contenuto. Esso però palesa una spiccata propensione per la liquidità e stenta ad orientarsi verso l'investimento, con particolare riferimento a quello in valori mobiliari, le cui emissioni ne hanno immediatamente risentito.

Le emissioni azionarie, pari a 715 miliardi nel 1962 sono infatti scese a 398 nel 1963, a 555 nel 1964, per cadere addirittura a 376 nel 1965. Quelle obbligazionarie sono invece aumentate considerevolmente. Per quanto riguarda tuttavia le sole imprese industriali private, le emissioni obbligazionarie sono scese da 206 miliardi nel 1962 a 94 miliardi nel 1963 e a 33 miliardi nel 1964. Nel 1965 il volume delle emissioni effettuate dalle imprese industriali italiane (escluse quelle della Società autostrade del gruppo I.R.I.) è stato addirittura inferiore a quello dei rimborsi per ammortamenti dei prestiti collocati negli anni precedenti, cosicchè questi emittenti hanno restituito fondi al mercato.

Sono invece considerevolmente aumentate le emissioni obbligazionarie del settore pubblico o semipubblico. La domanda crescente del Tesoro, dell'E.N.E.L., dell'E.N.I., dell'I.R.I., ha assorbito da sola 1.450 miliardi di lire nel 1964 e 1.971 miliardi nel 1965. La partecipazione degli anzidetti emittenti al totale delle emissioni obbligazionarie è pertanto passata nei due anni dal 49 al 67%, mentre nel triennio 1961-1963 tale rapporto era stato mediamente del 21%.

Per meglio comprendere le difficoltà in cui si dibatte il finanziamento degli investimenti per il tra-

./.

mite del mercato mobiliare si deve poi ricordare che l'espansione globale delle emissioni di titoli in questi ultimi anni è stata resa possibile quasi esclusivamente grazie all'intervento del sistema bancario e da quello degli intermediari finanziari non bancari. La quota delle emissioni mobiliari sottoscritte dalla Banca d'Italia, dall'Ufficio italiano dei Cambi, dalla Cassa depositi e prestiti e dagli istituti previdenziali, pari al 7,8% nel 1961, è salita al 36,6% nel periodo compreso fra il gennaio 1962 e il giugno 1964, per ridiscendere al 12,2% nel periodo compreso fra il luglio 1964 e il dicembre 1965. La quota delle aziende di credito e dei loro istituti di categoria, nello stesso periodo, è invece salita dal 24,9% al 32,0% e infine al 55,3%. La partecipazione dei privati, pari al 67,3% nel 1961, è per contro scesa fra il gennaio 1962 e il giugno 1964 al 31,4% ed è lievemente risalita fra il luglio 1964 e il dicembre 1965 al 32,5%.

Per completare il quadro delle emissioni di valori mobiliari si possono infine aggiungere alcune considerazioni sul costo delle emissioni di cui si tratta. Secondo i dati del professor Pivato, il costo del capitale azionario ed obbligazionario ha raggiunto in questi ultimi tempi livelli proibitivi per le imprese industriali italiane. Per quanto riguarda le emissioni obbligazionarie delle imprese private il loro costo medio complessivo è compreso fra il 9,50 e il 9,80%. Per quanto riguarda invece le emissioni azionarie, esse, per poter rimunerare il 6% annuo sul nominale, costano circa l'11% all'azienda emittente.

Di fronte all'impossibilità di trovare un soddisfacente collocamento nel mercato e per motivi di convenienza economica comparata, le imprese private italiane hanno finanziato i loro investimenti in misura sempre maggiore mediante il ricorso al credito sia presso gli istituti speciali sia presso le banche di credito ordinario.

Per quanto riguarda le operazioni degli istituti speciali di credito esse sono aumentate a 1.290 miliardi nel 1962, a 1.150 miliardi nel 1963, ad oltre 1.200 miliardi nel 1964 e a 1.340 miliardi nel 1965. Per quanto riguarda i finanziamenti a non breve scadenza del sistema bancario, che nel 1961 aveva esposizioni dichiarate a medio e a lungo termine per 810 miliardi, essi sono saliti a 2.435,5 miliardi al 31 dicembre 1965. Se a questo importo si aggiungono le sempre più massicce sottoscrizioni a fermo di obbligazioni e soprattutto i finanziamenti dichiarati a breve termine , ma effettivamente concessi a medio o a lungo termine, la partecipazione del sistema bancario al finanziamento degli investimenti nazionali va assumendo importanza sempre crescente.

Da tutto ciò consegue una sempre maggiore equilibrio nella struttura finanziaria delle imprese italiane, con particolare riguardo al rapporto fra fondi propri e capitali attinti al credito. In questi ultimi anni, per i motivi suddetti, il valore di tale rapporto è andato costantemente diminuendo, con grave pregiudizio della stabilità economica delle singole imprese, del loro complesso e dei loro finan

./.

ziatori. Il conto economico delle imprese in parola è infatti costretto a sopportare oneri finanziari fissi per quote sempre più pesanti.

Si sono pertanto realizzate negli ultimi anni le condizioni che il programma di sviluppo economico italiano per il quinquiennio 1966-70 vuole giustamente evitare.

Se quindi la partenza dell'esecuzione del programma presenta una situazione diversa da quella implicitamente prevista dal programma stesso, il primo compito di questo dovrebbe essere quello di sanare gli squilibri esistenti. A ciò serviranno certamente le provvidenze proposte dal programma italiano, che abbiamo visto coincidere con quelle del programma comunitario. Ma, ampliando gli obiettivi che vengono loro assegnati, non si chiede forse un po' troppo a tali provvedimenti?

Sono queste le perplessità che probabilmente hanno ispirato la critica del Comitato di politica economica a medio termine della Comunità e che ci hanno indotto ad avanzare alcune riserve sulla possibilità di realizzare - sotto il semplice profilo finanziario - il volume di investimenti previsto dai nostri programmatori.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE
E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967.

PROGRAMMA COMUNITARIO E PROGRAMMA NAZIONALE

M e m o r i a a c u r a d e l

Prof. Avv. GIAN GALEAZZO STENDARDI
Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec "c.i.s.m.e.c."
in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità
europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA - VIA MERAVIGLI, 11

PROGRAMMA COMUNITARIO E PROGRAMMA NAZIONALE

Il concetto di programma implica i seguenti elementi:

a) Indicazione di uno scopo da conseguire;
b) determinazione dei mezzi da impiegare per conseguire tale scopo;
c) determinazione dei tempi di operazione per conseguire lo scopo stesso;
d) determinazione delle modalità operative mediante le quali si intende conseguire tale scopo.

Poste queste premesse, è facile rilevare che il Trattato CEE contiene tutto un sistema di norme che consentono di qualificarlo anche come un "programma".

Nel Trattato, infatti, si indicano gli scopi che si intendono conseguire, i mezzi e le modalità operative che si impiegheranno, i tempi di operazione per conseguirli.

Il fatto che il Trattato CEE sia anche un programma implica che nessun programma nazionale può essere redatto senza tener conto del programma generale più vasto costituito dal Trattato, e che anche i programmi economici a medio termine nazionali trovano i loro limiti ed i loro vincoli nel più ampio e generale programma costituito dal Trattato.

Inoltre, ogniqualvolta nel Trattato si preveda l'intervento degli organi comunitari per conseguire scopi parziali, intesi come strumenti per la realizzazione degli scopi ultimi del Trattato, siamo in presenza di una previsione e di una organizzazione di tipo programmatico, limitata e parziale ma pur sempre costituente un limite ed una cornice per l'azione dei programmi nazionali di qualsiasi tipo.

La dimostrazione di quanto detto si trova negli artt. da 3 ad 8 del Trattato per quanto concerne l'esistenza di un programma generale; negli artt.43, 49, 54 n°2, 56, 63 n° 2, 69, 75, 87, 94, 100,103 n° 3, 111 n°1, 121, 127, per ciò che concerne l'intervento degli organi comunitari onde realizzare un programma parziale già fissato dal Trattato, che rientra nel più vasto programma posto dal Trattato stesso. Lo strumento abitualmente impiegato per la realizzazione di questi programmi particolari è la "direttiva", cioè quella disposizione che "vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi " (Art.189).

Nel Trattato della CEE, poi, è prevista un'altra ipotesi di programma, inteso come piano operativo per conseguire scopi particolari, formulato dagli organi comunitari nell'esercizio di una competenza specifica; si tratta di "programmi generali" previsti dagli artt. 54 n° 1, e 63 n° 1 come provvedimenti presi dal Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e dell'Assemblea, per conseguire rispettivamente la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e delle restrizioni esistenti in materia di libera prestazione dei servizi nell'ambito della Comunità.

Il richiamo alle disposizioni del Trattato mostra come non solo il concetto di programma non sia sconosciuto nell'ambito dell'ordinamento comunitario, ma come, anzi, a tale concetto la Co-

munità faccia ricorso abitualmente per conseguire i propri scopi e per realizzare i fini tipici e fondamentali di una politica economica comune fra gli stati della Comunità in tutti i campi in cui tale comunione sia appena auspicabile, prima che possibile, o addirittura, istituzionalmente imposta.

Nell'ambito di questa impostazione di carattere generale si inserisce di pieno diritto la formulazione del "primo programma di politica economica a medio termine" ora in via di formazione presso la CEE, programma che, a nostro avviso, trova il suo fondamento giuridico nell'art.235 del Trattato CEE: le modalità che la CEE sta seguendo per la sua approvazione (proposta della Commissione, parere dell'Assemblea, parere del Comitato Economico e Sociale, deliberazione del Consiglio) convalidano pienamente questa interpretazione.

La "necessità" di un tale strumento, in relazione al conseguimento dei fini della Comunità, e la mancanza di una espressa specifica previsione della possibilità di ricorso al piano generale (quale invece quello previsto, per esempio, dagli artt. 54 e 63 per fini particolari), giustificano completamente il ricorso all'art.235. Lo stesso art.2 prevede come scopo della Comunità il "ravvicinamento delle politiche economiche degli stati membri", fatto, questo, che postula, come ultimo scopo, la creazione di una politica economica unica fra gli Stati membri.

L'esistenza del Trattato, inteso come un programma generale, dei singoli programmi particolari previsti dal Trattato per conseguire scopi specifici nell'ambito della Comunità, dei programmi generali previsti dal Trattato in singole materie, ed ora,del programma di politica economica a medio termine, crea un problema di fondo per ciò che concerne la programmazione nazionale, attuata mediante il "piano quinquennale". Questo problema presenta aspetti meramente giuridici ed aspetti di fatto ed è costituito dalla necessità di armonizzare il piano nazionale col programma comunitario, o, meglio, con tutti i programmi previsti dal Trattato od istituiti dagli organi comunitari nell'ambito della CEE.

La necessità di questa armonizzazione e di questo coordinamento derivano da norme giuridiche e da regole di logica operativa.

a) In primo luogo non è possibile ignorare che nessun provvedimento nazionale (e, quindi tantomeno un piano o programma economico) può violare gli artt. 3,5,6,11,15,16,18,27,31,32,34,37,40, 52,59,62,67,71,90,95,111,119 del Trattato. Si tratta di tutte quelle norme che pongono a carico degli Stati membri obblighi specifici che costituiscono un limite all'azione di ciascuno Stato membro nell'emanazione di disposizioni legislative od amministrative nelle singole materie contemplate dal Trattato. Una programmazione, un piano nazionali, non possono porre scopi, previsioni, regole operative, o strumenti, che vengano a costituire sostanziale violazione di tali regole comunitarie.

b) Un secondo limite alla programmazione o pianificazione nazionale è dato dalle norme comunitarie emanate dagli organi della Comunità in esecuzione di obblighi statuiti dal Trattato, o, comunque, per l'attuazione di principi ed il conseguimento dei fini posti dal Trattato. Gli artt.5 e 6 del Trattato lo impongono.

c) Un terzo limite specifico a qualsiasi programma o piano nazionale è dato da norme particolari contenute nel Trattato, il cui rispetto è sempre trascurato in sede di emanazione di disposizio-

ni nazionali: gli artt. da 100 a 102. Ma mentre gli artt.100 e 101 prevedono l'obbligo di intervento degli organi Comunitari a posteriori nel caso di atti Comunitari che possano arrecare modificazioni agli ordinamenti nazionali, ovvero nel caso di disposizioni nazionali preesistenti non ancora coordinate, l'art.102 contiene una previsione specifica che trova (o dovrebbe trovare) una completa applicazione nel caso di specie. L'art.102 prevede l'ipotesi che una disposizione nazionale in materia economica possa dar luogo a distorsioni che sfalsino la concorrenza nel mercato comune: dovrebbe essere evidente a tutti che un piano o programma nazionale, sia pure a medio termine che non sia coordinato con i programmi o piani degli altri Stati, e che, ancor più non sia coordinato con un piano Comunitario, rischia, in via potenziale almeno, di creare distorsioni, proprio per la predetta mancanza di coordinamento. Ne deriva, per lo Stato che intende adottarlo, l'obbligo giuridico di dar corso alla procedura prevista dall'art.102 del Trattato.

Sino ad ora non sembra che nella procedura, per l'approvazione del piano o programma nazionale, sia stata presa in considerazione l'esistenza e la necessità di adempimento di un simile obbligo. Nè pare che si possa superare questa considerazione invocando la natura eventualmente non vincolante del piano nazionale, sia perchè l'art.102 non fa distinzione fra i vari atti nazionali, avendo solo riguardo agli effetti pratici degli atti stessi sia perchè, anche l'adesione volontaria al piano o programma è suscettibile di dar luogo a quei risultati negativi che l'art.102 intende prevenire.

D'altro canto l'art.5, secondo comma, del Trattato, ribadisce l'obbligo per ogni stato membro di operare in modo da evitare sostanziali alterazioni non solo nei fini della Comunità, ma anche nel funzionamento dell'organizzazione comunitaria, e da impedire la formazione di una politica economica comune.

A tutte queste considerazioni di carattere giuridico si aggiungono poi quelle nascenti dalla necessità di applicare elementari regole di tecnica operativa razionalizzata. Il piano, o programma nazionale deve, giuridicamente e di fatto, inserirsi in un piano o programma economico comunitario: ciò postula la necessità che il programma comunitario si ponga come un prius logico e storico rispetto al piano nazionale. Spetta alla Comunità indicare le grandi linee per l'attività economica futura nel tempo prescelto, dando luogo ad una cornice in cui si inseriranno poi i singoli piani nazionali come parti esecutive del programma comunitario... in modo da non renderlo praticamente inutile e superato e da non urtarlo ed alterarlo. Ciò perchè il programma comunitario coinvolge non l'economia di uno solo degli stati membri, ma quella di tutti gli Stati membri; deve coordinarla armonicamente; deve evitare gli squilibri ed i conflitti; e ciò è possibile solo in quanto il piano nazionale, in sede di elaborazione, sia costretto a tener conto di tutto quanto riguarda la politica economica degli altri Stati membri, già valutato ed accordato in sede comunitaria. Ogni diversa tecnica operativa conduce, in sostanza, alla realizzazione di un programma nazionale superato, disancorato, indipendente da quello di ciascun altro stato membro e da quello comunitario; ad una politica economica indipendente ed avulsa da quella degli altri Stati membri; ad un disordine ed una disarmonia, invece che ad una politica economica armonizzata, che

è uno degli scopi della Comunità ed uno degli obblighi assunti dallo Stato membro.

L'indicazione di questa possibilità, negativa sul piano giuridico, ma anche economico, avrebbe dovuto condurre al pieno rispetto dell'art.102 del Trattato, norma posta proprio allo scopo di evitare di pervenire a situazioni come quella sopradescritta. Il fatto che il piano nazionale prenda in considerazione anche campi ed aspetti di politica non considerati dal Trattato e non di competenza della Comunità non cancella le ragioni di ordine logico e giuridico or ora indicate, perchè qualunque scelta, qualunque priorità, in qualsiasi campo, ha delle ripercussioni immediate e dirette sulla politica economica di uno Stato e di conseguenza sulla politica economica comunitaria.

Basta pensare che la scelta di un determinato strumento per conseguire certi risultati in un campo anche lontanissimo da quelli di competenza della Comunità è suscettibile di condurre alla introduzione od alla cancellazione di strumenti rilevanti nel campo dell'economia (scelta di particolari forme di investimento di capitali, ad es.) per rendersi conto della necessità di seguire una logica progressione: programma comunitario; programma nazionale sottoposto ad un esame in sede di consultazione da parte degli organi comunitari; adozione del programma nazionale, cui pure è previsto siano subordinati ed armonizzati i piani e programmi regionali nell'ambito dello Stato singolo. Non si comprende perchè questa coordinazione derivante dalla preformazione di un programma nazionale sia invocata per i programmi regionali e sia negata per il programma comunitario. Una delle conseguenze del Trattato della CEE è proprio quella di far di ciascuno Stato nazionale una "regione" rispetto alla Comunità, ma, posta questa premessa, è necessario applicarne tutte le ovvie conseguenze.

Il programma di politica economica a medio termine della CEE è quindi un fatto nuovo che deve indurre lo Stato nazionale al rispetto ed alla applicazione dell'art.102 del Trattato e, sopratutto, ad adottare un programma ed un piano che siano coordinati ed armonizzati col programma comunitario in questione.

C o n v e g n o d i s t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE

E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

LE INFRASTRUTTURE VIARIE NELLA POLITICA REGIONALE EUROPEA

m e m o r i a a c u r a

dell'Assessore alla Programmazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Nereo Stopper

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA
VIA MERAVIGLI, 11 - MILANO

LE INFRASTRUTTURE VIARIE NELLA POLITICA REGIONALE EUROPEA

Il primo programma di politica economica a medio termine della CEE (1966/70) - elaborato da un apposito Comitato, e presentato dalla Commissione al Consiglio dei Ministri nel maggio scorso - costituisce la proposta per un passo, coraggioso quanto necessario, verso l'unità economica della Comunità.

Anche se non si tratta di un piano economico con mete di sviluppo quantitativo, la politica a medio termine della CEE si propone - come noto - "di creare le condizioni ottimali per una crescita continua ed armoniosa" e "di assicurare insieme un alto grado di occupazione e la stabilità interna ed esterna". Tali condizioni dovrebbero essere riconosciute come necessarie dal Consiglio dei Ministri, e quindi determinare la politica di tutti i Paesi membri.

Infatti appare indispensabile che, con la crescente interdipendenza fra le economie degli Stati membri, si addivenga progressivamente ad una concordanza sulle condizioni necessarie per fronteggiare situazioni congiunturali e per eliminare squilibri settoriali e regionali, le cui conseguenze - alla fine del periodo transitorio, quando vi sarà la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e della manodopera, - verranno necessariamente a pesare sempre più non solo sul paese che le subisce, ma su tutta la comunità.

Il documento - pur trascurando o non avendo approfondito per ora diversi campi importanti, come quello della ricerca scientifica e tecnica, delle strutture settoriali, della politica dei redditi, per i quali gli studi non sono

stati ultimati - indica però gli orientamenti che gli Stati dovrebbero seguire in merito ad alcuni basilari problemi quali l'impiego e la formazione professionale, le finanze pubbliche e la politica regionale.

Su tale ultimo argomento, il progetto si propone di creare, con appropriati interventi, le condizioni necessarie allo sviluppo delle iniziative economiche nelle regioni più sfavorite, le condizioni cioè atte ad attrarre delle iniziative economiche in tali zone piuttosto che in altre già sufficientemente sviluppate o addirittura economicamente congestionate.

Il programma europeo, come il progetto di piano nazionale, prevede il concorso soprattutto di due tipi di intervento pubblico, cioè nel campo delle infrastrutture ed in quello degli incentivi ed aiuti finanziari, allo scopo sia di razionalizzare ed ammodernare le strutture agricole (dove tale attività è e può rimanere una fonte di reddito rilevante), che di creare "poli di sviluppo" riunendo "un insieme coerente di imprese industriali e di attività di servizi suscettibili di sviluppo autonomo dopo i primi interventi iniziali".

La politica regionale

Questa memoria intende soffermarsi proprio su alcuni aspetti della politica regionale, sia perchè il problema interessa da vicino proprio le autorità regionali, sia perchè l'argomento è stato già sufficientemente approfondito dalla CEE, con il documento presentato nel maggio 1965 dalla Commissione al Consiglio dei Ministri ("Prima comunicazione della Commissione sulla politica regionale della CEE") e con la Relazione svolta sulla Comunicazione stessa dall'on.Bersani al Parlamento Europeo, sia infine perchè l'eliminare

gli squilibri territoriali, costituisce uno dei maggiori obiettivi che tanto la programmazione nazionale che la politica della Comunità europea si propongono di raggiungere.

Per la verità, mentre il progetto di piano di sviluppo presentato dal Ministro Pieraccini e quelli precedenti indicavano nominativamente anche le regioni nelle quali occorreva favorire e promuovere uno sviluppo più accelerato o una riconversione delle strutture economiche, nell'ultima stesura ("Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966/70" - Testo della V^a Commissione Bilancio e Partecipazioni Statali della Camera dei Deputati) la parte dedicata all'assetto territoriale, non elenca più le aree di depressione (salvo il capitolo dedicato allo sviluppo economico del Mezzogiorno), nè quelle di sviluppo primario, nè quelle variamente caratterizzate - che vengono definite "di sviluppo secondario".

Nel Testo della Commissione anzi si afferma che "il presente Programma si limita a definire alcuni principi direttivi dell'intervento sul territorio". E si aggiunge esplicitamente che "le relative politiche si potranno precisare via via che sarà definita l'articolazione regionale del programma e che entreranno in funzione gli strumenti legislativi, generali e specifici (legge urbanistica, piani territoriali)."

D'altra parte non è possibile pensare che - in attesa dei piani regionali di sviluppo e dell'attuazione della legge urbanistica - non si operino intanto delle scelte in base ai criteri, agli strumenti ed alle misure d'intervento che anche l'ultima stesura del programma intende indicare.

I criteri nazionali interessano proprio la politica regionale e corrispondono a quelli fissati in materia dalla CEE. In particolare si tratta infatti di definire:

" - la politica degli incentivi e disincentivi da porre in atto per ottenere le correzioni necessarie e conseguire gli obiettivi di riequilibramento
- la distribuzione territoriale delle grandi infrastrutture e delle grandi attrezzature produttive, che si esprimerà nel piano urbanistico nazionale".

Le infrastrutture viarie

Fra le infrastrutture, interessa in particolare alle regioni periferiche della Comunità, ed ai grandi porti, che si attui un adeguato sistema di comunicazioni; in tale sistema riveste poi un'importanza crescente il collegamento autostradale.

Poichè delle scelte dovranno esser fatte anche in questo settore prima che divenga operante il piano urbanistico nazionale, occorre anche in questa sede approfondire l'argomento sulla base dei documenti ufficiali sia nazionali che comunitari.

E' facilmente comprensibile che un contributo in tale senso venga dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che secondo quanto risultava nel progetto Pieraccini, ed è del resto dimostrato dalle statistiche, "è caratterizzata da una situazione di depressione economica particolarmente estesa e grave, che determina un rilevante esodo di forze di lavoro, in larga misura diretto verso il triangolo industriale" e comprende "zone di antica industrializzazione, che in tempi recenti hanno presentato un'affievolita dinamica di sviluppo". E perciò, sempre secondo il progetto governativo, "nel settore delle grandi infrastrutture, l'intervento dovrà essere principalmente rivolto a risolvere la situazione di isolamento in cui versa la regione, con speciale riguardo alle

comunicazioni internazionali, al miglioramento dei servizi ferroviari, allo sviluppo dei traffici portuali di Trieste", che è l'unico porto italiano a servire in parte preponderante il commercio di Stati esteri.

Ma a tale diagnosi e alla generica indicazione della cura, non seguiva, nel progetto governativo, alcuna terapia adeguata, cioè, fuori della metafora, alcun impegno specifico per le opere necessarie a far cessare i fenomeni negativi individuati e quindi nessun stanziamento proporzionato.

Successivamente sono intervenuti, sul piano europeo, la "prima Comunicazione della Commissione sulla politica regionale della CEE" e, sul piano interno, il parere del CNEL al progetto governativo.

Il documento della CEE, non solo raccomanda di collegare i poli di sviluppo delle regioni periferiche ad alcune grandi reti europee di comunicazione, ma mette subito in risalto la necessità che, nel progettare tali infrastrutture non si tenga conto solo delle condizioni attuali del traffico (che è ovviamente più intenso nelle regioni più sviluppate) ma agisca "in una prospettiva a lungo termine nei casi in cui esistono possibilità di successo". Comunque "è di particolare importanza l'attuazione di alcune grandi reti europee di trasporto, che colleghino le regioni periferiche alle regioni centrali della Comunità".

Anche il parere del CNEL sottolineava, con riferimento soprattutto al programma autostradale, la necessità che un particolare carattere prioritario fosse attribuito ai collegamenti con la rete autostradale europea e al collegamento autostradale con i principali porti del Paese.

Il testo più recente di programma nazionale, sopra citato, non porta più - contrariamente alle stesure precedenti - un elenco di opere specifiche da completare o da iniziare; afferma peraltro che "l'intervento nelle autostrade

nel quinquennio 1966/70 sarà diretto in via prioritaria al completamento delle autostrade dell'I.R.I., al completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, nonchè alla realizzazione di raccordi autostradali e alle autostrade che, attraverso valichi o trafori alpini, attuino il collegamento con la rete autostradale europea e favoriscano lo sviluppo dei grandi porti del Paese".

Anche secondo il progetto europeo di politica a medio termine, "un'importanza particolare va accordata alle grandi reti europee di comunicazione grazie alle quali le regioni periferiche saranno messe in grado di partecipare più attivamente agli scambi intercomunitari" e con la Commissione della CEE ci si augura che Stati membri e organi comunitari prendano "in comune, senza tardare, le iniziative necessarie per determinare queste grandi vie di comunicazione e per rendere possibile la loro realizzazione". Si tratta di mettere a punto - per quanto riguarda i 6 Paesi interessati - le direttrici fissate nella dichiarazione di Ginevra del 1950 secondo il piano delle Nazioni Unite - e di stabilirne la priorità.

Importanza europea dell'autostrada Udine-Tarvisio

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per il porto di Trieste, ha particolare importanza e urgenza l'autostrada Udine-Tarvisio, che, secondo la citata dichiarazione, verrà a costituire il tratto comune di due strade di grande traffico internazionale:

- la E7 (Roma-Udine-Tarvisio-Vienna-Varsavia)

e

- la E14 (Trieste-Udine-Tarvisio-Salisburgo-Praga-Stettino).

Occorre aggiungere che l'autostrada Parigi-Strasburgo-Stoccarda-Monaco (E11) si inserisce a Salisburgo nella "E14" e quindi quest'ultima viene ad interessare direttamente gli scambi all'interno della Comunità.

D'altra parte la Udine-Tarvisio dovrà collegarsi all'autostrada Trieste-Venezia (con diramazione Palmanova-Udine) della quale è già in esercizio il tratto Trieste-Udine ed è iniziata la costruzione del tratto Palmanova-Mestre.

Si tratta di un'opera necessaria per porre fine alla situazione di isolamento della Regione, di cui si è parlato, e destinata a dare un contributo decisivo alla ripresa, da parte del porto di Trieste, della sua funzione prevalentemente internazionale.

La attuazione del piano nazionale 1966/70 non può ignorare tali necessità, rese più evidenti da importanti iniziative economiche e scientifiche insediatesi recentemente a Trieste o che dovrebbero insediarvisi nei prossimi anni (Centro internazionale di Fisica Teorica, oleodotto per il Centro-Europa, Centro di raccolta e smistamento di prodotti ortofrutticoli per l'Estero, ecc.).

Nè va dimenticata la possibilità di ricorrere, per il finanziamento, alla B.E.I., avendo la Banca Europea tra i suoi fini istituzionali, quello di concedere prestiti intesi all'attuazione di "progetti contemplanti la valorizzazione di regioni meno sviluppate" e di "progetti di interesse comune per più Stati membri".

Questa opportunità è considerata anche nel progetto di politica a medio termine, il quale chiede che la B.E.I. "possa meglio contribuire al processo di sviluppo regionale e in special modo a quello delle grandi regioni sfavorite con il finanziamento, tra l'altro, di quei progetti d'infrastruttura

che sono suscettibili di influenzare in modo particolarmente benefico lo sviluppo economico generale".

L'urgenza di iniziative concrete

Ci si è soffermati su un settore della "politica regionale" - che appare determinante anche per agevolare gli scambi all'interno della Comunità e con i paesi terzi, al di fuori di ogni residua tentazione autarchica - per sostenere però un'esigenza più generale ed importante, quella di addivenire al più presto, da parte degli organi nazionali, ad una indicazione delle regioni più sfavorite, più approfondita delle precedenti, anche se non definitiva per la stessa natura flessibile del programma nazionale come di quello europeo. In particolare si dovrà considerare la situazione delle regioni danneggiate da una posizione periferica e da insufficienti comunicazioni, nelle quali è urgente un intervento, congiunto o coordinato, delle autorità regionali (ove esistono), di quelle nazionali e di quelle comunitarie. Altrimenti, le depressioni o le tendenze sfavorevoli sono destinate ad aggravarsi e più difficile sarà rimediarvi, anche per l'insufficienza di fattori produttivi disponibili. Basti pensare alla manodopera. E' ancora la commissione della CEE ad ammonire: "Le regioni periferiche sfavorite perdono i loro elementi più giovani ed attivi, compromettendo così le loro future possibilità di espansione". (Prima comunicazione sulla politica regionale della CEE").

E' quanto abbiamo visto succedere anche nel Friuli-Venezia Giulia, nei centri di antica industrializzazione bisognosi di riconversioni adeguate, nei porti che sono stati privati del loro retroterra tradizionale per cause po-

litiche, ed in genere nelle zone di confine disertate dagli operatori economici per preoccupazioni di sicurezza o per gli intralci determinati dalle servitù militari. E' quanto vediamo ancora succedere in misura preoccupante nelle zone montane e nelle campagne.

Porre freno all'aggravamento di queste tendenze economiche costa oggi molto meno di quanto costerebbe domani, quando fosse toccato il livello più basso del declino demografico ed economico.

Ogni ritardo costituisce un danno, da evitare non solo ai territori sfavoriti, ma a tutta la collettività nazionale, se è vero come è vero, che si tratta di utilizzare "le possibilità latenti di produzione delle regioni in difficoltà in modo di stimolare lo sviluppo economico generale" oltre che "di contribuire all'instaurazione di un migliore equilibrio regionale" (Progetto del primo programma di politica a medio termine della CEE).

I documenti resterebbero un elenco di buone intenzioni se non riuscissero a promuovere in tempo le iniziative per porre rimedio agli squilibri territoriali, o almeno, in un primo momento, per frenarli; se non riuscissero cioè a raggiungere uno degli obiettivi fondamentali sia dei programmi europei che di quelli nazionali.

La partecipazione delle Regioni alla programmazione nazionale ed europea

Per concludere occorre spendere alcune parole sul metodo di elaborazione e di attuazione dei programmi o piani. A livello nazionale ed europeo le decisioni devono essere prese sollecitando la massima partecipazione delle comunità intermedie che hanno il potere di influenzare la vita economica,

e quindi, nel loro assieme, di favorire od ostacolare gli obiettivi fissati dagli organi pubblici.

Ci sono livelli orizzontali - Regione, Stato, CEE - nei quali gli operatori economici e le organizzazioni dei lavoratori devono essere interessati ad individuare gli obiettivi da raggiungere e le condizioni di una loro collaborazione. Questa collaborazione deve ovviamente esplicarsi anche in fase di attuazione, in modo da verificare con comune impegno, la realizzabilità degli obiettivi ed, eventualmente, da modificarli.

Ovviamente è tanto più necessario un dialogo permanente, anche sul piano verticale, fra i poteri pubblici, soprattutto per un'utilizzazione razionale delle risorse amministrate dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni, dallo Stato e dagli Organi Comunitari.

In particolare al livello operativo statale - che è oggi quello più impegnativo - occorre una partecipazione effettiva delle Regioni, e, al loro interno, degli Enti Locali minori, anche per evitare o almeno per ridurre al minimo gli sprechi.

La collaborazione delle Regioni a Statuto speciale alla definizione del Piano nazionale è stata finora insufficiente. Dagli organi centrali sono stati sentiti i pareri, ma se ne è fatto un uso discrezionale, senza ulteriori spiegazioni, cioè non si è instaurato un effettivo dialogo.

Il metodo della partecipazione è senz'altro più laborioso, come è laboriosa ogni scelta veramente democratica. Ma è necessario, perchè altrimenti si avrà un piano centralizzato e tecnocratico di fronte al quale le forze sociali e i poteri locali si sentiranno estranei e quindi liberi di esplicare la loro autonomia, ineliminabile in un regime democratico, e si avrà un utilizzo delle risorse contradditorio e quindi una insufficiente efficacia degli interventi.

Anche per l'attuazione di una politica regionale, si ritiene perciò opportuna una sollecita definizione, e approvazione da parte del Parlamento italiano, del previsto disegno di legge sulle procedure, che deve definire tra l'altro le modalità di partecipazione, al processo di programmazione, delle forze economiche e sociali da un lato e delle Regioni dall'altro.

Una partecipazione delle autorità regionali è prevista nei documenti della CEE anche a livello comunitario; dovrebbe esser sempre meglio perfezionata e attuata almeno per i progetti ed i problemi interessanti regioni europee che abbiano caratteristiche o interessi comuni, anche se fanno parte di Stati membri diversi.

22

CONVEGNO DI STUDI

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

MILANO 19 - 20 - 21 GENNAIO 1967

LIMITI, PROSPETTIVE E CORRELAZIONI RECIPROCHE DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NEGLI ASPETTI NAZIONALE E COMUNITARIO

RELAZIONE A CURA DEL

Dott. ALFIO TITTA

con la collaborazione del dott. ENZO CALABRESE e del "Gruppo di Studio„
della Segreteria Generale del CISMEC

Indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - cismec - in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA AGRICOLTURA E ARTIGIANATO - VIA MERAVIGLI, 11 - MILANO

LIMITI, PROSPETTIVE E CORRELAZIONI RECIPROCHE DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NEGLI ASPETTI NAZIONALE E COMUNITARIO

S O M M A R I O

Premessa. . . . . .Pag. 1

Degli aspetti significativi del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70. . . . . " 3

Di alcuni aspetti significativi del progetto di programma di politica economica a medio termine della CEE . . . " 16

Considerazioni che derivano dall'analisi comparata dei due documenti programmatici " 29

Il ruolo della CEE nella politica di programmazione. . . . . " 37

Le esigenze di natura economica e sociale della CEE nel quadro di una politica economica programmata. . . . . " 39

Conclusioni . . . . . " 46

Allegato "A": Programma e legislazione. . " 49

Allegato "B": La nuova metodologia per il calcolo del reddito nazionale. . . " 51

Allegato "C": Finanziamento del "Piano di sviluppo" . . . . . " 53

Allegato "D": Protocollo annesso al Trattato di Roma e concernente l'Italia . " 55

Allegato "E": Mercato comune dei capitali " 56

LIMITI, PROSPETTIVE E CORRELAZIONI RECIPROCHE DELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NEGLI ASPETTI NAZIONALE E COMUNITARIO

PREMESSA

1.- La programmazione ha già una sua "collocazione" nei Paesi del Mercato comune: collocazione formatasi a mezzo dei dibattiti di studiosi e di uomini politici e tramite l'azione degli organismi pubblici e privati negli Stati che hanno adottato la programmazione come metodo di governo.

E' pertanto noto come non vi sia stata, nè vi sia tuttora, unanimità di consensi al riguardo. Significativi, a questo proposito, sono i vari e differenti atteggiamenti che i singoli Paesi membri hanno assunto nei confronti della programmazione economica: così, come tra quelli che già adottano o intendono eleggere la programmazione a metodo di governo non vi è univocità di impostazioni e di interpretazioni, altrettanto sono vivi a tale riguardo i contrasti di ordine teorico, pratico e politico all'interno di ciascun Paese.

Sicchè una eco di tali contrasti affiora anche nel testo del Programma predisposto dagli Organismi comunitari.

Il richiamo non vuole però essere un mero motivo obbligato di introduzione del discorso sulla programmazione comunitaria e su quella italiana, come non vuole essere una semplicistica presa di posizione circa le finalità ed i metodi della programmazione.

Convinti come siamo della necessità di approfondire più che mai i motivi di fondo della programmazione come strumento di azione politica ed economica, anche se ciò si traduce in giudizi di valore che, almeno per quanto riguarda la scelta dei fini, sono estranei allo studioso di problemi economici e rientrano nelle sfere di competenza del politico e del sociologo, siamo pure altrettanto convinti che questa esigenza non deve indurre a mutare l'ottica secondo la quale i documenti in esame vanno riguardati: vale a dire che, in definitiva, tanto il Programma europeo quanto il Programma nazionale sono destinati, con successivi perfezionamenti, a divenire a scadenza più o meno breve efficienti strumenti operativi.

Ecco perchè la problematica sulla natura e sulla necessità di una politica di programmazione lascia il passo e deve essere tenuta distinta dalla realtà attuale, che convali-

da, nella sua accezione più larga, la programmazione come un nuovo metodo di impostazione e di elaborazione della politica economica.

Sarebbe un discorso anacronistico e superato qualora, in questa sede, si indulgesse in considerazioni che non tenessero conto della "realtà operativa" che presentano i due documenti.

E quando si dice realtà operativa si intende fare riferimento non soltanto all'ipotesi di una traduzione pratica degli obiettivi e degli strumenti indicati nei due documenti in azione di governo o in azione di politica comunitaria; ma si intende fare riferimento anche all'ipotesi contraria, ossia ad una possibile - anche se non probabile - mancata traduzione di questi obiettivi e di questi strumenti in concreta azione di politica economica da parte delle Autorità nazionali e delle Istituzioni comunitarie. Infatti, nell'un caso come nell'altro, si sarà comunque effettuata un'esperienza determinante non certo priva di effetti sui futuri destini della Comunità europea.

2.- Dall'analisi dei Programmi europeo e italiano si è cercato di cogliere gli aspetti che maggiormente potranno influire sulle decisioni di politica economica; in altre parole gli aspetti che più direttamente sembrano capaci di modificare lo sviluppo "spontaneo" del sistema economico. E, soprattutto, si è cercato di vedere in quali relazioni ed in quali rapporti di interdipendenza si pongono fra loro il discorso programmatico nazionale ed il discorso programmatico comunitario.

Nell'attuale realtà economica lo sviluppo di un Paese membro della Comunità rappresenta una componente fondamentale dello stesso sviluppo comunitario e, reciprocamente, la espansione della Comunità verso livelli economicamente e socialmente più elevati ha riflessi immediati e determinanti in ciascuno degli Stati membri. Queste considerazioni, che possono sembrare ovvie e semplicistiche nella loro formulazione, appaiono invece in ben diversa luce qualora siano tratte a conclusione dell'analisi comparata dei due documenti.

In effetti, si ha l'impressione che la programmazione nazionale, così come è delineata nella formulazione attualmente all'esame del Parlamento, sia più adatta a coordinare le attività economiche di un Paese che, pur facendo parte di un più vasto contesto internazionale, non partecipa però in qualità di membro effettivo ad un organismo che si avvia a diventare unitario. Analogamente, le linee programmatiche

del documento comunitario sembrano piuttosto rivolte ad una collettività disarticolata e formata di parti praticamente autonome, anzichè ad una realtà economica ormai sufficientemente omogenea e che si dovrebbe preparare a diventare una realtà politica in senso unitario.

Orbene, sul filo di questi rilievi, tale carenza potrebbe essere logica conseguenza di una valutazione negativa dell'evoluzione politica della Comunità economica europea (ed in tal caso il programma europeo non avrebbe ragione alcuna di esistere); ma potrebbe, al contrario, essere il risultato di una scarsa considerazione della componente comunitaria da parte del Paese membro che, nello elaborare il testo programmatico, non ha armonizzato le proprie finalità di sviluppo economico a quelle comunitarie.

A questo riguardo non sarà mai troppo sottolineato che il problema della razionalizzazione della politica economica si pone ormai non solamente sul piano nazionale ma, in seguito alla creazione della CEE, anche a livello europeo. La libera circolazione dei prodotti, delle persone, dei capitali e dei servizi accresce l'interdipendenza reciproca delle economie e fa sì che le politiche economiche non possano più essere considerate solamente problema nazionale; In una situazione di mercato aperto le misure di politica economica adottate in un Paese influenzano anche gli altri sistemi economici; e là ove dette misure sono state adottate, esse possono risultare efficaci solo se non sono ostacolate da misure di effetto contrario decise in altri Paesi.

Da questo assunto è da paventare il grave pericolo che decisioni soprattutto degli organi di Governo nazionali vengano adottate senza prendere sufficientemente in considerazione gli effetti generali che esse possono avere, in particolare nel lungo termine, sull'economia complessiva della Comunità; e che le politiche elaborate delle autorità nazionali da una parte e da quelle comunitarie dall'altra si sviluppino in modo non organico o, peggio ancora, siano tra loro incompatibili (vedere allegato "A").

DEGLI ASPETTI SIGNIFICATIVI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO PER IL QUINQUENNIO 1966-70

3.- La programmazione italiana, come sappiamo, si propone finalità di notevole impegno per la collettività nazionale. "Esse si riassumono - si legge testualmente nel Programma - nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tuttora lo sviluppo economico ita-

liano, 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 sostanza, viene chiesto - secondo le stesse parole del documento - "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".

Questi lodevoli propositi, formulati con accenti che forse trascendono il rigore tecnico di un documento siffatto, ma che tuttavia non guastano, dovrebbero essere adempiuti accrescendo la quota di risorse utilizzate per gli impieghi sociali. "Ciò significa - si afferma nel Programma - più scuole, più case, più assistenza medica, un più elevato grado di sicurezza sociale, una maggiore dotazione di opere pubbliche, un'intensa mobilitazione dello sforzo di ricerca scientifica".

Indubbiamente, una programmazione deve essere incentrata su talune finalità ritenute preminenti dalla collettività nazionale ed in funzione delle quali debbono essere compiute le scelte prioritarie più idonee: deve cioè rispondere, prima, ad una funzione di scelta e, poi, deve esprimersi attraverso priorità. Scelte e priorità, però, devono risultare agevolmente percepibili dalla collettività che è chiamata ad attuarle, e che deve anche potere controllare costantemente le tappe della progressiva realizzazione delle finalità stesse oltre che la congruità delle scelte che sono state effettuate.

Ma proprio per fornire la possibilità di misurare il cammino compiuto seguendo "binari" predeterminati, la programmazione deve inoltre rispondere anche ad una funzione di conoscenza dello sviluppo del Paese nei suoi diversi aspetti: quale la previsione dell'evolvere dei fenomeni verso quelle forme e quegli equilibri nuovi che le incessanti trasformazioni sociali, economiche e tecnologiche caratteristiche della nostra epoca propongono costantemente.

Il Programma economico, insomma, nell'affermare che "si intraprende così il cammino certo non facile, della costruzione di una programmazione democratica, che deve garantire il progresso nella libertà" deve anzitutto tracciare la strada sulla quale potrà essere compiuta la marcia verso una maggiore "civiltà". Deve cioè consentire - proprio per dare contenuto concreto alla qualifica democratica che si attribuisce - di valutare, in un esame comparato, l'idonei-

tà delle politiche indicate per il raggiungimento degli obiettivi prefissi, fornendo, anche sul piano tecnico, un quadro armonico nel quale gli elementi quantitativi relativi allo sviluppo delle diverse attività economiche e le indicazioni delle scelte politico-economiche inerenti agli obiettivi suddetti siano organicamente inseriti secondo stretti rapporti conseguenziali.

Sotto questo profilo, il Programma quinquennale italiano ci sembra presenti alcune carenze, mentre, d'altra parte, abbonda di argomenti di natura più politica che economica.

Così, fra i mezzi di attuazione, vengono considerate anche le riforme - quali la riforma della Pubblica Amministrazione, dell'ordinamento regionale e territoriale (senza che, tra l'altro, ne sia valutato il costo), della sicurezza sociale, del sistema fiscale, delle pubbliche imprese e delle società per azioni, e persino la riforma dei codici, del movimento cooperativo e la definizione di uno statuto dei diritti dei lavoratori - riforme che, evidentemente, portano soltanto intenzioni programmatiche di ordine normativo all'interno di un documento nel quale dovrebbero essere rigorosamente distinti gli aspetti tecnici dalle più o meno velate intenzioni politiche.

A questa ridondanza di argomenti fa contrasto la scarsezza di molti altri elementi che pure sono essenziali perchè un programma economico possa adempiere alle sue funzioni. Il Programma italiano, inoltre, non sembra rispettare in modo completo il requisito della correlazione e congruità fra gli obiettivi quantitativi e le politiche ad essi strettamente inerenti; rischiando quindi di compromettere anche l'esigenza conoscitiva e di controllo democratico che si è detto essere di primaria importanza nell'ambito delle scelte che una collettività deve effettuare.

4.- Cercheremo, pertanto, di valutare obiettivi e politiche, sia sotto il profilo tecnico sia in riferimento al quadro "istituzionale" nel quale lo sviluppo economico dell'Italia dovrebbe manifestarsi. Naturalmente, data la sede, ci sia consentito soffermarsi soltanto su alcuni punti particolarmente significativi.

Gli obiettivi quantitativi e le dimensioni che dovrebbero assumere le grandezze economiche occupano, nel documento che nella fitta stampa degli atti parlamentari raggiunge le 135 pagine, un ristrettissimo numero di pagine: non più

di cinque. Si tratta, inoltre, per lo più di obiettivi e grandezze economiche che, quando sono espressi in valori assoluti e non in termini percentuali, rappresentano valori globali del quinquennio e sono indicati secondo valori monetari 1963; ciò che una volta di più fa venir meno la possibilità di un effettivo controllo del cammino percorso sui binari della programmazione.

Non è possibile, se non attraverso alchimie non facili, valutare "a che punto si è" nella realizzazione corrente degli obiettivi programmatici. Ci sia concessa, tuttavia, una piccola innocente alchimia: sono previsti, per il quinquennio 1966-70, 13 mila miliardi di investimenti industriali, alla cui effettuazione, attraverso una serie di rapporti di interdipendenza economica, si può ritenere legato tutto l'insieme degli obiettivi contenuti nel Programma. Ora, nel 1966, secondo le prime anticipazioni ufficiali, gli investimenti industriali dovrebbero risultare pari a 1.921 miliardi: un buon 26% in meno rispetto alla media del quinquennio 1966-70 che risulta uguale a 2.600 miliardi. Appare lecita a questo punto una domanda: nel prossimo quadriennio, sarà possibile recuperare questo "scarto" negativo di partenza e realizzare una media di 2.770 miliardi l'anno, cioè 849 miliardi in più rispetto al 1966? Oppure si sarà costretti a far "slittare" di un anno ancora gli obiettivi, come è stato fatto per la prima edizione del Programma che riferiva al 1969 gli obiettivi ora posti per il 1970?

Del resto, una conferma della fondatezza delle critiche sulla scarsa consistenza concreta delle valutazioni quantitative del Programma si è avuta recentemente allorchè, a seguito della rettifica dei dati della contabilità nazionale, effettuata dall'Istituto di Statistica per armonizzare i nostri conti economici con quelli dello "schema" internazionale, si è provveduto ad elevare i dati del reddito di oltre 2.000 miliardi all'anno, quelli degli investimenti industriali di 400 miliardi e ad apportare modifiche più o meno ampie anche alle altre poste (vedere allegato "B").

Ora, come è possibile non nutrire vive perplessità dinanzi ad un tale disinvolto mutamento del quadro economico? Si tratta, è vero, soltanto di dati contabili che possono anche non trovare corrispondenza in voci reali; ma in tal caso un Programma dovrebbe presentare una articolazione tale da poter assorbire correzioni di questo tipo e, comunque, dovrebbe avere una struttura quantitativa alla quale un "terremoto" (sia pure soltanto scritturale) come quello avutosi nella contabilità nazionale non potrebbe provocare lesioni profonde e non sanabili con limitate rettifiche di alcune

poste economiche. E' questo il caso del nostro Programma?

Ma, oltre queste perplessità, se ne presenta una di carattere più generale che supera tutte le precedenti: lo schema quantitativo dovrebbe essere verificato attraverso il modello econometrico pluriennale (sul quale è basato) affinchè si possa rilevare la coerenza interna degli obiettivi con i vincoli. Tale modello non è stato ancora reso noto ufficialmente, benchè dal lontano Convegno di Firenze del giugno 1965 sui modelli di programmazione nella CEE e dal successivo Convegno di econometrica di Roma del settembre dello stesso anno si siano avute anticipazioni al riguardo; per cui, anche sotto questo profilo, viene meno quella possibilità di controllo di cui più volte si è detto.

Le critiche che potrebbero avanzarsi sui diversi aspetti delle proiezioni quantitative sono numerose; ed è augurabile che dalle discussioni che in questa sede si svolgeranno, possano emergere elementi particolarmente utili in un momento in cui il Programma è ancora all'esame del Parlamento.

5.- Considerazioni pure assai interessanti suggerisce anche il secondo aspetto della programmazione: quello delle politiche di attuazione. Politiche che dovrebbero essere strettamente collegate agli obiettivi quantitativi (o grandezze economiche) che si intendono conseguire; mentre, come si è detto, spesso mancano le necessarie correlazioni con la parte quantitativa, sia per la lacunosità di tale parte sia per le deficienze insite nelle stesse indicazioni di politica economica.

L'obiettivo dell'eliminazione degli squilibri, ad esempio, può essere realizzato, in un sistema aperto alla competizione internazionale, non come un utopistico raggiungimento di un livellamento tra categorie, territori, settori; sibbene come la ricerca di una maggiore efficienza e funzionalità del sistema economico. Vi sono, infatti, squilibri naturali ed ineliminabili, che talvolta forniscono stimoli ad una più acuta competizione, e sono per ciò stesso strettamente inerenti ad una economia in sviluppo; come vi sono invece - e tale è la realtà italiana - squilibri che possono e devono essere almeno attenuati perchè, socialmente ed economicamente, sono aspetti negativi ed ostacoli allo sviluppo della collettività nazionale.

La massima valorizzazione delle risorse disponibili ed il conseguimento della più elevata efficienza del siste-

ma economico costituiscono la cornice nella quale deve essere inserita l'attenuazione degli squilibri, se non si vuole escludere il sistema produttivo nazionale dai mercati internazionali, che sono il presupposto stesso - con la loro azione di sostegno dello sviluppo programmato - del progresso economico. L'aumento dell'incidenza degli impieghi sociali e l'attuazione delle politiche di riequilibrio territoriale e settoriale possono, in effetti, risultare vantaggiosi per l'intera collettività soltanto in presenza di un sistema economico spinto all'optimum dell'efficienza da un accelerato sviluppo produttivo.

Ma uno sviluppo produttivo accelerato, che debba essere nel contempo accompagnato da uno sforzo di riequilibrio territoriale e settoriale e da un coordinato potenziamento delle dotazioni sociali - elementi questi che rendono ancora più complesso il quadro delle interdipendenze che la programmazione si propone di regolare - può a sua volta provocare specifiche tensioni nel sistema dei prezzi e nel sistema monetario. Così come l'entità di investimenti produttivi richiesti dalle esigenze dello sviluppo comporta indubbi riflessi in termini di finanziamento oltre che di formazione di risparmio.

Il Programma dovrebbe indicare analiticamente le politiche prescelte per fronteggiare le difficoltà suddette, nonchè i mezzi per soddisfare le esigenze accennate.

Troviamo in proposito, relativamente ai prezzi, il vincolo di "una sostanziale stabilità del livello generale dei prezzi" senza ulteriori approfondimenti di come garantire questa stabilità che, l'esperienza insegna, non è affatto una costante dei processi di sviluppo. Pur prevedendosi che le modificazioni dei saggi di salari influenzino la struttura dei prezzi e la distribuzione del reddito, si riconosce esplicitamente che, date "le difficoltà e le incertezze che si incontrano nelle previsioni concernenti la dinamica dei prezzi relativi" basta limitarsi a valutare i maggiori oneri del conglobamento delle pubbliche retribuzioni tenendone conto nella ripartizione delle risorse.

Nessuna valutazione è tentata riguardo alle modifiche dei prezzi relativi riferiti ai consumi privati. E' significativo, anzi, che mentre nel primo Programma 1965-69 si afferma al riguardo che le "tendenze del recente passato inducono a ritenere che eventuali modificazioni dei prezzi relativi non possono modificare sostanzialmente il peso attribuito" a consumi ed investimenti, nell'ultimo documento tale affermazione è scomparsa.

Indubbiamente non è realistico accantonare il problema dei prezzi relativi, porre nello stesso tempo il vincolo della stabilità del livello generale dei prezzi e non indicare le politiche che possano garantire tale condizione fondamentale.

Le variazioni nei prezzi relativi, infatti, potrebbero dare luogo a pressioni inflazionistiche per le quali devono essere previsti gli opportuni rimedi se non si vuole che venga meno un "vincolo" essenziale della politica di programmazione.

Nella "Nota aggiuntiva per il quinquennio 1966-70" al Programma relativo al quinquennio 1965-69 - cioè nel primo aggiornamento del Piano - che fu elaborata a seguito della poco favorevole evoluzione del 1965, si accenna a tale problema, affermando che, per accertare le possibilità di finanziamento degli investimenti "si deve tener conto della probabile evoluzione dei prezzi relativi e cioè delle variazioni dei rapporti tra i prezzi dei principali aggregati economici"; ma non si considerano gli eventuali riflessi sul livello generale dei prezzi. Tali affermazioni, peraltro, non figurano nel Programma all'esame del Parlamento in cui non vi sono neppure le valutazioni "a prezzi relativi correnti e in lire 1964" presentate nella "Nota aggiuntiva".

6.- Le carenze sotto l'aspetto quantitativo si sommano quindi, a questo proposito, con quelle in materia di politiche delineate nel Programma per realizzare gli obiettivi.

Si è visto che non sono indicate politiche antinflazionistiche e di stabilizzazione dei prezzi; anche se vi è un esplicito ed anzi ampio riferimento alla "politica dei redditi" in merito alla quale si afferma - senza fornire, comunque, maggiori dettagli quantitativi - che "non può consistere solo in una politica di salari ma anche in una politica dei prezzi".

Il Programma, infatti, avanzata l'ipotesi che i salari debbano crescere ad un tasso analogo a quello della "produttività media del sistema" aggiunge che "dai settori in cui la produttività cresce più della media ci si deve, pertanto, attendere, per questa ragione, una riduzione dei prezzi", in modo che "una parte almeno dell'incremento della produttività eccedente la media venga trasferita a vantaggio dei consumatori". Queste diminuzioni - prosegue il Programma - avrebbero "una particolare importanza nei settori dei beni strumentali, i cui prezzi costituiscono elementi di costo di un

gran numero di imprese; una loro diminuzione può quindi stimolare lo sviluppo della produzione e della produttività".

Ma il discorso sulla "politica dei redditi", più che a proposito dei prezzi, acquista rilevanza riguardo alla possibilità che vi sia formazione di risparmio adeguato per finanziare i previsti investimenti. Infatti, come lo stesso Programma afferma, un aumento del reddito da lavoro dipendente che superi "in modo notevole e non episodico" l'aumento della produttività media del sistema "compromette il processo di accumulazione e quindi il volume degli investimenti e il saggio di sviluppo del reddito, e pregiudica la stabilità dei prezzi".

L'aumento dei redditi da lavoro, quindi, non deve procedere "in modo troppo difforme" dall'aumento della produttività; pur se "non è concepibile nè praticabile una determinazione coercitiva degli incrementi salariali nei singoli settori, e tanto meno un incremento salariale eguale all'incremento della produttività per tutti i settori"; pertanto, "una certa differenziazione negli incrementi salariali, qualora sia contenuta entro limiti accettabili, è compatibile con un processo di sviluppo che si svolga nella stabilità e nell'equilibrio.

Ciò potrebbe, però, portare ad una diversa distribuzione delle risorse rispetto a quella prevista nello schema quantitativo del Programma, dato che gli incrementi salariali hanno come parametro "minimo" la produttività media, e che deve ammettersi una differenziazione negli incrementi suddetti, si può ipotizzare una destinazione al lavoro dipendente di una quota di risorse maggiore di quella indicata nel Piano, con i conseguenti riflessi sulla formazione di risparmio e, quindi, sullo stesso finanziamento del Programma.

In tale situazione l'applicazione di una vera e propria politica dei redditi solleva delicata problemi. Tale politica non può di certo sostituirsi alla politica monetaria e a quella di bilancio nel campo che è loro proprio, ossia nel regolare la domanda globale. Anzi, fino ad oggi l'esperienza ha dimostrato che essa non è utilizzabile in periodi di forte tensione.

Comunque, poichè in tutti i Paesi membri della C.E.E. la politica di bilancio non ha svolto la funzione che le è di norma assegnata, anche perchè le estreme difficoltà del bilancio hanno reso necessario un ricorso quasi esclusivo alla politica monetaria intesa come mezzo di azione desti-

nato a mantenere l'equilibrio interno, consegue che solo una sempre maggiore integrazione economica della Comunità può, a sua volta, ridurre gli estremismi di pressione delle politiche monetarie a livello nazionale.

La politica dei redditi è, quindi, almeno sino ad ora, rimasta sulla "carta" e le circonlocuzioni spesso ambivalenti usate dal Programma ("i tre elementi produttività, salari, profitti, almeno in parte si condizionano e non possono essere subordinati l'uno all'altro"; in quanto "non si tratta di subordinare in modo meccanico l'aumento dei salari all'aumento della produttività quale che essa sia"; anzi al raggiungimento degli obiettivi fissati in termini di produttività "è di efficace stimolo la stessa pressione salariale") non hanno avuto alcun seguito nella concreta azione di politica economica, anche se si legge che "è responsabilità delle Confederazioni sindacali predisporre un programma di rivendicazioni che, anche se opportunamente articolato, permetta di evitare eccessive differenziazioni e distorsioni nella struttura salariale": la recrudescenza dei conflitti sindacali dilagati nel 1966 costituisce, purtroppo, una palese smentita a tale indicazione.

7.- Ma dove il Programma presenta - a parer nostro - parecchi interrogativi è nella parte relativa al finanziamento. Ivi, il Programma, pur fornendo un quadro organico di statistiche, non documenta la possibilità e disponibilità delle necessarie "risorse".

Anzi, a proposito della finanza pubblica - che riveste un ruolo importante nel campo del finanziamento - afferma che "le valutazioni riflettono, ovviamente, i dati e gli elementi attualmente a disposizione, e includono un naturale margine di incertezza che dovrà essere gradualmente ridotto in occasione delle revisioni annuali del Programma". E, ancora, sugli Enti locali appare necessario "un approfondito esame della situazione, esame ... che potrà condurre ad una valutazione delle esigenze di spesa degli Enti in parola anche diversa da quella indicata nel presente documento. Tale esame dovrà essere svolto in tempo utile per la prima revisione del Programma".

E' quindi entro codeste sfumate incertezze che si deve considerare il quadro contabile del piano quinquennale per verificarne la razionalità: almeno nella misura in cui il controllo di coerenza e di congruità è possibile nonostante gli scarsi elementi a disposizione.

Si afferma che l'attuazione del Programma dipende "anche dalla capacità del sistema di mantenersi, all'interno e con l'estero in condizioni di equilibrio finanziario". E si richiede "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"; anzi, si sollecita una attenuazione della dinamica delle "spese di parte corrente" (cresciute negli ultimi anni molto più rapidamente delle entrate) perchè aumenti il risparmio pubblico.

Ma quando si passa a valutare gli effetti che avrà il ricorso pubblico al mercato finanziario rispetto alle esigenze degli investimenti privati, ci si limita ad affermare che "le previsioni di ricorso al mercato dei capitali da parte della Pubblica Amministrazione risultano comunque compatibili con il duplice obiettivo di preservare la stabilità della moneta e di non forzare l'equilibrio finanziario a scapito delle esigenze di finanziamento degli investimenti privati", e che "il volume del ricorso pubblico alle emissioni di mercato e alle operazioni con gli istituti speciali potrà essere limitato entro dimensioni modeste, dato che i canali precedentemente citati coprono una notevole parte del fabbisogno finanziario della Pubblica Amministrazione".

Le cifre fornite nell'ultimo documento (7.900 miliardi di ricorso al mercato dei capitali da parte del settore pubblico) non sono sufficienti per valutare e verificare tali affermazioni. A tal fine si deve far riferimento al primitivo programma 1965-69, in cui vi era una parte relativa alle "dimensioni del mercato monetario e finanziario" con una valutazione delle diverse fonti di finanziamento degli investimenti pubblici e privati nel quinquennio, parte che non appare nel nuovo testo.

Anzitutto si può osservare che nell'ultimo testo (1966-70) è stato notevolmente ridimensionato il risparmio pubblico (5.250 miliardi rispetto ai 6.500 del quinquennio 1965-69) a seguito del più elevato incremento di spesa pubblica previsto; in tal modo il risparmio del settore pubblico, che nel Programma 1965-69 rappresenta il 17% del risparmio complessivo - il restante 83% era risparmio privato - viene a ridursi, nello schema quantitativo del Programma 1966-70, al 12 per cento.

Le conseguenze di una tale modificazione nella struttura finanziaria del piano sono molto rilevanti, e riguardano soprattutto la possibilità del sistema monetario e finanziario di provvedere al fabbisogno che si verrà a determinare.

Già in base ai dati che erano stati forniti dalla prima edizione del Programma (1965-69), la prevista pressione degli Enti pubblici sul mercato dei capitali appariva notevole: essi, infatti, pur partecipando soltanto al 16% degli investimenti totali, avrebbero assorbito, nel quinquennio 1965-69, il 40% delle disponibilità del mercato, lasciando il 18% alle imprese pubbliche in senso stretto e soltanto il 42% al settore privato, benchè quest'ultimo rappresenti, sul totale degli investimenti, un'incidenza del 74% circa.

Con la notevole diminuzione del "risparmio pubblico" e con l'aumento delle spese in "conto capitale" previsti dall'ultima edizione del Programma (1966-70), il ricorso del settore pubblico al mercato dei capitali dovrebbe accentuarsi sensibilmente, passando dai 5.600 miliardi previsti dalla prima edizione del Programma ai 7.900 miliardi esplicitamente indicati nell'ultimo documento; cifra, questa, veramente notevole rispetto alle dimensioni del mercato dei capitali che, anche se "a puro titolo di verifica" ed a prezzi 1963, la prima edizione del Programma indicava in 14 mila miliardi (vedere allegato "C").

Gli enti e le imprese pubbliche potranno, dunque, assorbire, secondo quanto è dato desumere, il 70% delle disponibilità del mercato dei capitali nel quinquennio 1966-70.

In definitiva, dalle indicazioni contenute nell'ultimo testo del Programma nazionale si può trarre la conclusione che, a causa del preventivato pesante intervento del settore pubblico sul mercato, le possibilità di finanziamento degli investimenti privati dipenderanno essenzialmente dalle fonti di risparmio interne in misura ancora maggiore di quanto era stato prospettato nel testo precedente.

8.- In estrema sintesi, sono questi gli aspetti del Programma nazionale che costituiscono l'ossatura portante della politica di programmazione predisposta per il nostro Paese, e che, nel contempo, più si prestano ad un immediato confronto con il Programma comunitario. In altre parole,

sono proprio questi gli aspetti che se risultassero in contrasto con il Programma europeo, potrebbero, in ultima analisi, tradursi in un ritardo di esecuzione, in una inutile duplicazione di sforzi, in una distruzione di risorse.

Anche per i motivi di fondo, per le finalità che nel Programma nazionale si configurano nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali da attuarsi mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione ed alla più alta valorizzazione delle forze di lavoro, sorge spontanea la domanda se queste finalità coincidano con quelle del Programma comunitario e, nel caso vi siano delle differenze, anche parziali, quali debbano essere prevalenti.

Nel letterale riferimento al testo predisposto dal programmatore nazionale, si sono richiamate qui le funzioni alle quali intende adempiere la programmazione nazionale: funzioni di conoscenza dello sviluppo del Paese e di previsioni circa la presumibile evoluzione sociale ed economica verso forme ed equilibri nuovi. Al riguardo è stato osservato come la componente comunitaria sia spesso praticamente ignorata nell'esplicazione di queste funzioni da parte del programmatore nazionale: non sempre si avverte, infatti, la presa di coscienza del processo di evoluzione del Paese nell'ambito di una Comunità integrata; non si avverte, in particolare, la componente comunitaria nelle previsioni di sviluppo del sistema economico. Ma non è difficile comprendere che le previsioni relative all'espansione economica italiana sarebbero gravemente compromesse qualora non si avesse, nello stesso periodo, un parallelo sviluppo della CEE: è sufficiente, in proposito, ricordarsi che l'Italia colloca nell'ambito comunitario circa il 45% delle proprie esportazioni.

Pertanto, a questo punto si può avanzare una sia pure generica conclusione nei confronti del Programma nazionale, e cioè che esso, malgrado le numerose enunciazioni dichiarative, non si configura ancora come un quadro armonico nel quale siano organicamente inseriti, con stretti vincoli conseguenziali, gli elementi quantitativi concernenti lo sviluppo delle diverse attività economiche e le indicazioni circa le scelte prioritarie di politica economica inerenti agli obiettivi suddetti: e questo perchè rimane in buona parte indeterminata, almeno per quanto concerne gli obiettivi, la variabile comunitaria.

Ma anche relativamente alle politiche di attuazione si possono avanzare talune perplessità: in particolare, non è pensabile l'eliminazione degli squilibri territoriali o settoriali se non nel più vasto contesto comunitario. Ad esempio il problema del Mezzogiorno non è un problema soltanto italiano: esso è soprattutto un problema europeo che non può non essere economicamente rilevante nella logica del discorso programmatico comunitario. Basta, del resto, ricordare in proposito che proprio in allegato al Trattato di Roma, fin dal 1957 è un Protocollo concernente, tra l'altro, lo sviluppo del Meridione e delle Isole (v.allegato "D").

Perciò, le eventuali nuove localizzazioni industriali, e maggiormente i "poli di sviluppo" devono essere realizzati in base a valutazioni di opportunità e convenienza settoriali più a livello comunitario che nazionale. Il progettato "polo di sviluppo Bari-Brindisi-Lecce" è un esempio di come può procedere una collaborazione in questo senso.

Se tale premessa è valida, consegue che anche gli interventi settoriali sono condizionati da valutazioni di efficienza e di opportunità non più solo esclusivamente nazionali: occorre avere il coraggio di sacrificare interessi particolaristici e locali, se ciò può evitare lo sperpero di risorse comuni; occorre abituarsi a ragionare in termini più vasti di quelli nazionali.

Anche per quanto concerne la ricordata ipotesi relativa alla stabilità dei prezzi - che dà per scontato uno sviluppo senza inflazione - e la conseguente politica dei redditi, nonchè per quanto riguarda il ruolo della spesa pubblica, si possono avanzare non poche nè modeste osservazioni circa le influenze non del tutto marginali che, sull'economia nazionale, potrebbero esercitare tali fenomeni dilatati nella dinamica di una misura comunitaria; ma si rimandano queste osservazioni a dopo aver completato l'analisi del testo del Programma europeo.

Difatti, solo il raffronto diretto fra gli aspetti salienti del Programma nazionale, nei confronti del Programma comunitario, consentirà di valutare il grado di coerenza e di compatibilità dei due documenti a tutti i livelli, tanto di ordine logico quanto ideologico, attraverso i quali si manifestano le volontà programmatiche della collettività nazionale e della collettività comunitaria.

Non si può comunque ammettere che tra i due documenti possano esservi contrasti, sostanziali nella determinazione delle finalità; anche se è molto probabile che i contrasti affiorino quando si discenderà dalla definizione delle finalità alla loro interpretazione, e che tali contrasti divengano più consistenti via via che si passerà alla concreta scelta dei mezzi più idonei per conseguire i fini suddetti.

DI ALCUNI ASPETTI SIGNIFICATIVI DEL PROGETTO DI PROGRAMMA DI POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA C.E.E.

9.- "Lo scopo della politica economica a medio termine della Comunità - si legge nel Programma europeo - è di creare le condizioni ottimali di uno sviluppo continuo ed armonizzato e, quindi, di assicurare contemporaneamente un alto livello di occupazione e la stabilità interna ed esterna. 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".

La genericità di tali affermazioni viene però temperata dalle precisazioni dei "compiti" che la politica a medio termine dovrebbe avere: si dovranno stimolare "maggiori sforzi da parte delle imprese e dei pubblici poteri; questo sarà particolarmente vero per ciò che riguarda l'infrastruttura economica e sociale e la formazione dei lavoratori". Bisognerà, inoltre, soddisfare le esigenze determinate dai progressi dell'integrazione economica europea, dell'"interpenetrazione" delle economie sul piano mondiale, dell'evoluzione economica e tecnica che inducono mutamenti strutturali profondi.

Si dovrà, comunque, "mantenere la concorrenza in quei settori dove già esiste e instaurarla e stimolarla in quei settori dove appare insufficiente" e verificare il "grado di razionalità" degli interventi statali.

"Sempre più s'impone - sempre secondo il Programma comunitario - la necessità di elaborare i bilanci pubblici in funzione delle possibilità e delle necessità dello sviluppo economico a medio termine", inserendo "il bilancio annuale in un biennio pluriennale"; "sarà così più facile - prosegue il Programma - stabilire un giusto ordine di priorità fra i diversi compiti dello Stato e soprattutto modificare il crescente fabbisogno di investimenti pubblici in materia d'infrastrutture economiche, sociali e di formazione di capitali".

Queste affermazioni, che precisano taluni obiettivi della politica comunitaria a medio termine, precedono una importante puntualizzazione del Programma europeo: "Sarà necessario che gli Stati membri si informino reciprocamente sull'evoluzione della loro economia e organizzino un coordinamento più stretto delle loro politiche economiche ... sarà particolarmente importante in ogni caso che gli Stati membri coordinino le loro intenzioni in materia di politica economica a medio termine, sia che esse si presentino sotto forma di programmi pluriennali, sia che si tratti solo di orientamenti di massima".

Puntualizzazione importante; ma non è forse il programma europeo che dovrebbe realizzare il coordinamento delle politiche economiche dei singoli Stati armonizzando i loro programmi? Anzi, tale coordinamento, almeno sul piano teorico, non dovrebbe già essere stato realizzato con la presentazione del primo documento?

E, ancora: "Il Consiglio dei Ministri delle Comunità ha formalmente dichiarato che la politica economica a medio termine non ha come scopo di impartire obiettivi quantitativi alla Comunità o agli Stati membri", ma soltanto di tracciare delle politiche che devono essere attuate in modo concorde dai singoli Stati, sia per migliorare il tenore di vita delle collettività interessate sia per evitare processi involutivi che si propaghererebbero, con un rapido "contagio", in tutta l'area comunitaria.

Nello stesso tempo si afferma che "non è possibile concepire una politica economica e una politica di bilancio a medio termine che non siano fondate su una valutazione quantitativa delle prospettive di sviluppo della economia in certe condizioni". E queste valutazioni quantitative, su cui sono "fondate" le politiche indicate, sono desunte - laddove disponibili - dalle formulazioni delle singole programmazioni nazionali o da previsioni elaborate a livello nazionale e riportate, senza alcuna reciproca armonizzazione correlativa, nel programma europeo.

Ma, e ciò denuncia situazioni di fatto carenti, viene sottolineata l'importanza di "migliorare la conoscenza statistica dei fatti economici" realizzando "un'uniformità di definizioni e di metodi statistici"..... il sottinteso che tale omogeneità non è stata ancora conseguita è evidentemente implicito.

Quindi: "A) Le politiche indicate nel piano europeo assumono, sia pure come indicatori non vincolanti, le determinazioni quantitative dei singoli programmi nazionali;
B) detti dati sono stati inseriti nel piano comunitario, sic et simpliciter, benchè si basino su fonti statistiche non sicure e su metodi talora non comparabili.

Non si può nascondere che tutto questo suscita perplessità perchè si verifica proprio mentre si invita ad un coordinamento che si sarebbe dovuto porre come presupposto della programmazione comunitaria.

E' vero che gli obiettivi quantitativi dei programmi nazionali sono stati accettati come "ipotesi centrali di espansione" per i singoli Paesi e incorporati nel piano europeo "non come obiettivi", ma soltanto come "indicazioni": non sembra, però, che gli stessi possano risultare utili, "anche soltanto" sotto questo profilo, a livello comunitario. Manca loro, infatti, persino la valutazione della comparabilità delle proiezioni nazionali - relativamente alle diverse condizioni di base delle stesse - e della loro realizzabilità nel periodo preso in considerazione; manca pure un'analisi delle conseguenze che la realizzazione degli obiettivi suddetti potrebbe avere a livello comunitario.

10.- Naturalmente, in tale situazione non si possono avere prospettive comunitarie in senso stretto, perchè non si conoscono gli impulsi, le reazioni reciproche e gli effetti che i Programmi nazionali potranno avere nell'ambito comunitario e, quindi, sullo sviluppo dell'area integrata. Le indicazioni quantitative - relative, come si è detto, ai singoli Stati e semplicemente giustapposte le une alle altre - che in astratto dovrebbero fornire la base per la politica comunitaria, non ne rappresentano gli obiettivi e sono, quindi, disgiunte dalle indicazioni di politica economica.

In altri termini, nel momento in cui il Programma europeo si riferisce ai dati quantitativi come a degli indicatori per le politiche nazionali, si rileva che esso non ha formulato criticamente le indicazioni quantitative suddette, ma le ha accettate senza coordinarle. Ciò in specie tenendo conto che il Piano afferma essere le politiche nazionali l'oggetto principale della politica a medio termine della C.E.E.: sono, in pratica, politiche strettamente legate alle "condizioni di realizzazione e rischi di tensione" che il Programma prevede intervengano nello sviluppo dei Paesi europei nel prossimo quinquennio.

"L'evoluzione della domanda, ad esempio - si legge nel Programma comunitario - così come risulta nelle proiezioni, è adattata per definizione a quella dell'offerta. Ma il vero problema risiede nel modo in cui si effettuerà questo adattamento in concreto, ossia attraverso i comportamenti rispettivi dei vari operatori. L'evoluzione effettiva può infatti comportare alcuni rischi di tensione che potrebbero compromettere la realizzazione delle proiezioni stesse. L'ampiezza e la natura di questi rischi dipendono in particolare dal modo in cui si evolveranno il livello globale e la struttura della domanda nominale".

Il Programma, a questo punto, si preoccupa anche di indicare le condizioni perchè si abbia una soddisfacente evoluzione degli investimenti produttivi: occorre non soltanto mobilitare il necessario volume di risparmio, ma assicurare inoltre "uno sviluppo equilibrato delle varie fonti di finanziamento (autofinanziamento, mercati finanziari, fondi pubblici), di realizzarne una ripartizione soddisfacente tra i vari bisogni e di assicurare l'adattamento di meccanismi finanziari a questa evoluzione". Soprattutto in una situazione in cui le Amministrazioni pubbliche "tenderanno a prelevare una parte sempre crescente delle risorse nazionali" pur verificandosi un aumento delle spese superiore a quello delle entrate pubbliche.

Esistono, insomma, ed il Programma europeo li sottolinea, "rischi di tensione" sul mercato dei beni e servizi in relazione agli investimenti ed ai conti con l'estero. Le proiezioni nazionali comportano difatti "un rischio di aumento dei prezzi" dovuto alla sensibile dinamica della domanda, mentre l'equilibrio tra risparmio ed investimenti "sarebbe compromesso qualora l'aumento del consumo privato, eventualmente stimolato anche dall'aumento dei prezzi, tendesse a comprimere il risparmio privato a livelli troppo deboli, o qualora il risparmio delle imprese fosse frenato dalle riduzioni dei margini di profitti".

Inoltre, a proposito degli scambi con l'esterno, il Programma afferma che "il problema di una riconciliazione durevole tra lo sviluppo e l'equilibrio esterno si porrà in maniera persistente e supporrà soprattutto che l'evoluzione dei prezzi possa essere controllata nei vari Paesi della CEE.".

Il problema dei prezzi viene giustamente ritenuto fondamentale anche dal Programma a medio termine, che vi dedica attente puntualizzazioni, indicando anche le scel

te che dovrebbero essere esperite nel caso in cui le ipotesi di sviluppo previste risultassero in contrasto con l'equilibrio generale dei prezzi: adottare misure preventive graduali che possano salvaguardare la continuità dello sviluppo pur attenuandone la dinamica.

Del resto, nella prima parte del Programma, nella nota della Commissione, si legge che "i fattori che nel corso del recente passato hanno alimentato l'inflazione rischiano di manifestarsi con forza ancora maggiore nei prossimi anni"; ed ancora: "Nulla permette di sperare in un rilassamento spontaneo delle tendenze risultanti dall'eccesso della domanda; le difficoltà registrate nel corso del periodo precedente rischiano, al contrario, di riprodursi, sotto la pressione dei bisogni privati e collettivi; il fatto stesso che in passato sia stata tollerata una certa inflazione aggrava, per effetto delle abitudini negative cui ha dato luogo, i suoi attuali pericoli e la sua influenza negativa per l'avvenire. Il meno che possa dirsi - conclude in proposito il testo - è quindi che l'equilibrio economico globale previsto per i prossimi cinque anni resta altrettanto fragile che quello del periodo ora trascorso".

11.- Oltre il fattore inflazionistico, altri squilibri che possono turbare l'evoluzione della Comunità sono: la insufficiente integrazione regionale ed il ritardo scientifico e tecnologico.

Il primo squilibrio, che la Comunità ovviamente si propone di riuscire almeno ad attenuare, è rilevante non soltanto sul piano economico ma anche su quello sociale: a questo proposito s'impone "non soltanto di colmare il ritardo accumulato nella realizzazione delle condizioni d'accoglienza, di formazione generale e tecnica e di adattamento professionale" dei lavoratori, la cui "mobilità", opportunamente favorita, può consentire una maggiore integrazione regionale, ma anche di creare infrastrutture che possano essere atte a soddisfare i bisogni futuri. La Comunità si propone, quindi, di stimolare la "mobilità geografica" dei lavoratori, anche se sottolinea la necessità di evitare gli inconvenienti sociali del "fenomeno di sradicamento".

Naturalmente le politiche regionali non si esauriscono nella sola politica di mobilità della mano d'opera; anzi, riguardano nel più vasto senso la localizzazione dello sviluppo che deve orientarsi verso la creazione di "poli", evitando così un'eccessiva dispersione delle forze produttive.

Ma se questo aspetto concerne lo sviluppo "armonico" della Comunità, il problema del ritardo in campo scientifico e tecnologico condiziona addirittura lo stesso progresso economico dei sei Paesi e la possibilità di una loro competitiva presenza sui mercati internazionali.

"E' certo impossibile, oggi - si legge nella nota della Commissione - misurare con precisione l'ampiezza dello sforzo compiuto dalla Comunità e scorgerne gli effetti sullo sviluppo ... il solo elemento di valutazione disponibile è costituito dal confronto con lo sforzo fornito da talune nazioni industriali avanzate, sulla base di cifre molto imperfette. Tale confronto mette in rilievo in modo indiscutibile il ritardo della Comunità. La sua crescente inferiorità in materia scientifica e tecnologica le apre prospettive pericolose".

In sostanza, i sei Paesi, qualora dovessero rimanere "il principale importatore di scoperte" e nel contempo "il primo esportatore di intelligenze del mondo" si "condannerebbero" a un "sottosviluppo cumulativo". "La Comunità - afferma testualmente il Programma - ha quindi il dovere di intraprendere contemporaneamente un vasto sforzo finanziario pubblico e privato in materia di ricerca, e una larga ristrutturazione delle sue industrie".

12.- Da qui, da queste premesse in cui vengono individuati i pericoli che minacciano lo sviluppo armonico della Comunità e quindi i maggiori problemi che dovranno essere affrontati nei prossimi anni, il discorso programmatico comunitario si sviluppa attraverso l'indicazione degli "orientamenti della politica economica a medio termine" per il prossimo quinquennio.

Però, prima di richiamare alcuni degli aspetti maggiormente significativi di tali orientamenti, ci sia consentito un ultimo accenno alle considerazioni avanzate dalla Commissione: si tratta di considerazioni sulla possibilità di realizzare il prefissato sviluppo armonico. "Apparentemente - si legge - la sola possibilità per riservare ai consumi privati un più ampio margine di sviluppo consisterebbe nel rallentare l'aumento delle spese pubbliche. Questa eventualità è però ampiamente illusoria." Difatti, l'evoluzione della spesa pubblica "sembra difficilmente reversibile"; sicchè "appare indispensabile moderare l'aumento dei consumi privati durante i prossimi anni": del resto, afferma sempre la Commissione, nonostante gli Stati membri abbiano basato le loro proiezioni nell'ipotesi di una pressione fiscale immutata, "è poco verosimile che tale previsione possa essere confermata".

Le affermazioni suddette sono parecchio preoccupanti perchè sembrano indicare una abdicazione della Comunità a quella funzione di contenimento di talune tendenze involutive nel campo della finanza pubblica che proprio un organismo al di fuori dei singoli Stati nazionali può conseguire.

Tuttavia, a nostro conforto la Commissione soggiunge immediatamente che "non è lecito interpretare quanto precede come se dovesse implicare l'accettazione di una politica di facilità in materia di spese pubbliche". Il maggior sforzo fiscale - che viene ritenuto "probabilmente necessario" - dovrà essere "interamente giustificato dai vantaggi"; mentre si porrà "il problema della riduzione di talune spese collettive". Riduzione da attuare con la razionalizzazione organizzativa delle Amministrazioni e con la "revisione " (purtroppo non meglio specificata) delle loro funzioni, nonchè con l'eliminazione delle "sovvenzioni che permettono di mantenere artificiosamente in piedi attività poco produttive".

Il discorso sulla finanza pubblica - ampiamente sviluppato nel Programma che gli dedica un intero capitolo - viene inquadrato nella esigenza di fissare "una programmazione pluriennale delle finanze pubbliche" la quale consente anzitutto una più stretta aderenza agli impegni di medio periodo della programmazione che non possono essere costretti nell'annualità del bilancio, e quindi la valutazione degli impegni finanziari connessi con le misure legislative adottate in modo da poter "decidere con cognizione di causa delle spese prioritarie e acquisire la certezza che la somma degli impegni autorizzati non eccederà indebitamente quella delle risorse definitive".

Si dovrebbe pervenire ad un coordinamento progressivo e concertato dell'attività finanziaria dei diversi poteri pubblici a livello nazionale e locale, anche legando e condizionando il regime delle sovvenzioni dello Stato agli enti locali e agli sforzi che questi compiono per adattare la loro politica finanziaria alle esigenze della politica economica a medio termine. Potrebbe essere questo un rimedio per porre un freno alla caotica evoluzione della torrentizia spesa degli enti suddetti; spesa che, purtroppo, prescinde da qualsiasi calcolo e valutazione di economicità.

Comunque, il Programma esamina attentamente i problemi dell'"armonizzazione della domanda pubblica con le possibilità economiche"; della "copertura dei fabbisogni di finanziamento"; della "moderazione nell'espansione delle spese"; della dilatazione del "debito pubblico"; dell'"aumento delle entrate fiscali"; della "previsione e programma-

zione pluriennale delle finanze pubbliche"; dell'"ordine di priorità delle spese pubbliche"; del "coordinamento delle politiche di bilancio delle diverse amministrazioni".

13.- In questa sede, però, interessa appuntare l'analisi sugli "orientamenti generali della politica economica a medio termine nei prossimi anni", e sui quali il Programma si sofferma con particolare cura.

Le politiche delineate si è visto che sono strettamente connesse all'individuazione delle difficoltà che dovranno essere affrontate nel corso dei prossimi anni dai Paesi della Comunità: occorrerà combattere le tensioni agendo nel contempo sulla domanda globale e sull'offerta attraverso la politica della finanza pubblica, la politica della moneta e del credito e la politica dei redditi.

Quest'ultima politica in particolare riveste un indubbio interesse, tanto che la si ritiene "necessaria non solo per assicurare una ripartizione soddisfacente dei risultati dell'espansione, ma anche per mantenere in limiti ammissibili l'aumento sia delle spese private che dei salari e dei prezzi e contribuire inoltre ad attenuare quelle tendioni suscettibili di verificarsi in seguito ad un rialzo dei costi e dei prezzi che potrebbero alterare la competitività internazionale della Comunità e di conseguenza nuocere alla sua espansione economica".

Pertanto, la politica dei redditi viene posta in stretta relazione con le altre politiche (finanze pubbliche, moneta e credito) che dovrebbero "concorrere insieme ad armonizzare l'incremento delle varie categorie di spese e di redditi con le possibilità reali delle economie".

In cosa consiste la politica dei redditi cui fa riferimento il Programma europeo? Se ne tratta ampiamente nella parte relativa alle "politiche destinate ad agire sullo sviluppo della domanda" in uno con la politica delle finanze pubbliche, della moneta, del credito e del mercato dei capitali nonchè degli scambi con l'estero.

Prima di considerarle più analiticamente e concludere questo excursus, appare forse utile richiamare qualche indicazione sulle "politiche che mirano ad accrescere le possibilità dell'offerta", che sono le tipiche politiche di medio periodo: si tratta di un "pacchetto" di politiche volte al fine di regolare l'impiego dei fattori di produzione in modo da conferire all'offerta una maggiore elasticità, realizzando la ripartizione ottimale delle risorse e l'incremento costante di produttività.

Prima tra esse le politiche "dell'occupazione e della formazione professionale", alle quali è dedicato moltissimo spazio nel documento comunitario: dovrebbe cioè accrescersi la possibilità della mano d'opera esistente "eliminando gli ostacoli eccessivi che la legislazione fiscale od il regime di sicurezza sociale oppongono all'occupazione delle donne coniugate"; attuando una idonea politica di emigrazione ed evitando di "abbassare il livello di attività della mano d'opera mediante una riduzione troppo rapida delle ore di lavoro settimanali".

Quindi la politica degli investimenti: per facilitare l'effettuazione di quegli investimenti necessari allo sviluppo "le autorità responsabili della politica economica dovranno vigilare affinchè nei prossimi anni, sotto le varie forme possibili (risparmio privato, autofinanziamento, risparmio pubblico), si sviluppi un volume di risparmio sufficiente per far fronte, senza pregiudicare la stabilità monetaria, alle necessità globali di investimento. Una altra condizione importante è che un equilibrio soddisfacente sia realizzato fra gli investimenti pubblici, gli investimenti negli alloggi e gli investimenti nelle imprese, e che gli uni non si sviluppino troppo a scapito degli altri".

Inoltre, aspetto anche questo di estremo interesse, si afferma esplicitamente che "le autorità responsabili della politica economica dovrebbero favorire un clima che incoraggi costantemente la propensione ad investire degli imprenditori, e particolarmente in quegli Stati membri, come il Belgio e la Francia, dove la parte degli investimenti delle imprese nell'insieme degli impieghi del prodotto nazionale lordo è relativamente debole". Si tratta di una politica che, tra l'altro, è volta ad elevare un argine perentorio alla tendenza ad aumentare del fenomeno della disoccupazione; fenomeno che oltre all'Italia e alla Francia - ove è purtroppo endemico - tende incredibilmente ad investire anche l'Olanda e la Germania.

Comunque - continua ancora il Programma - "bisognerà essere attenti all'interdipendenza tra la politica economica generale e l'atteggiamento degli imprenditori di fronte alla prospettiva di nuovi investimenti. Poichè, se una espansione rapida, continua ed equilibrata presuppone un livello di investimenti sufficientemente elevato da parte delle imprese, inversamente l'espansione programmata incita gli imprenditori a prevedere per tempo gli investimenti necessari per permettere loro di profittare delle future possibilità del mercato".

In proposito, l'analisi che viene condotta su un aspetto così essenziale della politica economica appare incompleto proprio in relazione alla situazione dei singoli Paesi membri: prova ne sia che, nel porre l'accento sulla necessità di un clima che incoraggi e favorisca costantemente la propensione degli imprenditori ad investire, il testo fa esclusivamente riferimento alla situazione del Belgio e della Francia, quali Paesi ove tale necessità è specificamente sentita e dove, pertanto, occorre particolarmente intervenire. E l'Italia? Nel recepire le previsioni quantitative contenute nel piano quinquennale italiano, il programmatore europeo non ha tenuto presente la situazione dell'Italia; particolarmente caratterizzata, proprio in questi ultimi anni, da una contrazione degli investimenti produttivi di intensità tale da contraddire, come è noto, le attese stesse del Programma economico nazionale rischiando di compromettere il conseguimento degli obiettivi e, fra questi, il previsto incremento del reddito nazionale.

La politica della ricerca - nell'ambito della quale sono previsti "appoggio agli sforzi di ricerca da parte delle imprese" che non turbino la concorrenza - l'eliminazione di ostacoli di ordine giuridico e fiscale, la politica di concorrenza legata però all'esigenza di "adattamento della dimensione delle imprese alle condizioni tecniche ed economiche della produzione moderna" con "misure atte a facilitare le fusioni inteso ad elevare la produttività e migliorare la competitività delle imprese interessate", nonchè la politica di ristrutturazione di quei settori ritenuti "deboli" ai fini della competitività internazionale completano un quadro articolato e composito, non privo di indubbi motivi di validità che pongono il Programma europeo tra i documenti di maggior rilievo predisposti dagli organismi della Comunità.

Non avesse altro titolo di merito, col Programma a medio termine la CEE ha tentato di mettere a fuoco i maggiori problemi economici europei e di indicare le politiche correttive: uno sforzo politicamente valido in quanto tenta di vedere i problemi da un unico angolo visuale e, quindi, spinge a pensare secondo una mentalità maggiormente europea.

14.- Ma, per concludere questi "richiami" al Programma comunitario, riprendiamo l'esame delle "politiche destinate ad agire sullo sviluppo della domanda."

Della politica delle finanze pubbliche - che rientra in questi aspetti - si è già detto, così come si è già dedicato un accenno ad altri argomenti. Riguardo alla politica monetaria e finanziaria le affermazioni di principio sono indubbiamente interessanti; insufficienti però, per la loro genericità, perchè se ne possano trarre elementi per agire in modo incisivo; ciò che, per altro, viene ammesso dallo stesso Programma comunitario: "I problemi a medio termine della politica del mercato dei capitali saranno oggetto di un esame più approfondito in uno dei prossimi programmi".

Le preoccupazione della stabilità, comunque, sono presenti nel documento: "La stabilità richiede inoltre una politica della moneta e del credito e una politica del mercato dei capitali, tali che l'insieme dei mezzi di finanziamento messi a disposizione dell'economia soddisfi alle sue necessità pur evitando un'espansione eccessiva delle disponibilità monetarie. In particolare si dovrà cercare di attirare sul mercato dei capitali una frazione del risparmio sufficiente per assicurare il finanziamento degli investimenti a lungo termine mediante il risparmio a lungo termine, privato o pubblico."

Purtroppo, però, le politiche per l'attuazione concreta di quanto sopra detto sono appena adombrate; così: "stimolare nella misura necessaria gli investimenti a lungo termine oppure sviluppare nei limiti ragionevoli alcuni meccanismi atti ad assicurare la trasformazione di una parte del risparmio liquido"; inoltre "al tempo stesso in cui si migliora in tal modo il funzionamento del mercato dei capitali, bisognerebbe cercare di eliminare progressivamente gli ostacoli, specie di natura fiscale,che si oppongono ancora al libero movimento dei capitali tra gli Stati membri".

Ma il fulcro delle politiche di stabilizzazione e della possibilità di realizzare un sufficiente volume di mezzi finanziari per sostenere lo sviluppo produttivo è costituito dalla politica dei redditi.

Il Programma europeo è al riguardo indubbiamente più esplicito di quello italiano ed anche - caratteristica del resto che si nota pure in altri aspetti - più realistico.

A questo proposito, anzi, avanza addirittura una fugace critica alle programmazioni nazionali: "In materia

di politica dei redditi, la situazione si presenta molto diversamente nei vari Stati membri. Anche in quei Paesi dove esiste un quadro istituzionale concepito a questo scopo, la sua esistenza non sembra sufficiente ad assicurare l'efficacia di una politica dei redditi. In effetti bisogna tener conto di tutti i dati politici, sociali ed economici. E' perciò necessario che gli Stati membri e la comunità effettuino attivamente i loro studi nel campo delle possibilità ed anche delle modalità di una politica dei redditi".

Quali sono le linee tracciate dal piano comunitario in tema di politica dei redditi? Gli obiettivi che si ripropone sono di natura economica (stabilità e finanziamento degli investimenti) oltre che sociale ("cercare di esercitare un'azione correttiva sulla ripartizione del reddito globale a profitto delle categorie meno favorite").Però non specifica come i due obiettivi, che in parte possono risultare talvolta non del tutto compatibili, abbiano probabilità di essere realizzati contemporaneamente, perchè la redistribuzione del reddito a favore delle "categorie meno favorite" che hanno una forte propensione al consumo non può certo elevare la propensione al risparmio-cui consegue il volume di mezzi finanziari per gli investimenti produttivi- dell'intero sistema economico. In ogni modo, perchè la politica dei redditi possa "impedire il perpetuarsi dei processi di natura inflazionistica già osservati in passato", dovrebbe porsi l'obiettivo di un incremento di tutti i redditi "in un limite compatibile" con l'espansione del volume della produzione.

Particolarmente interessanti risultano le qualificazioni di codesto obiettivo: "converrà prestare una particolare attenzione, nel quadro di questa politica globale, ai redditi salariali, il cui volume lordo, variando fra i 3/5 e i 2/3 del reddito nazionale secondo i Paesi, costituisce di gran lunga la frazione più importante; questa attenzione è tanto più necessaria perchè molto probabilmente anche nei prossimi anni si registrerà una penuria di mano d'opera che continuerà a gravare sui negoziati collettivi provocando aumenti sproporzionati; a causa di tale penuria i salari effettivi supereranno ancor più spesso le tariffe concordate".

A questo punto il Programma comunitario si rende conto che esiste una"autonomia negoziale" che si frap-

pone ad una rigida determinazione degli incrementi salariali ed aggiunge: "i Governi non trascurino alcun sforzo per persuadere i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del principio e delle modalità di una politica che assicuri, nel quadro di una politica d'insieme dei redditi, la moderazione auspicabile nell'aumento della massa salariale. Per questo converrà che le parti in causa procedano a scambi di vedute regolari, sia sui salari sia sui prezzi, onde stabilire all'aumento dei vari redditi dei limiti entro i quali dovrebbe contenersi la libertà di decisione degli operatori economici."

Ma anche questa azione "persuasiva" dei Governi potrebbe non risultare efficace, se le Autorità non desse ro il buon esempio affinchè le altre parti sociali osservino "spontaneamente" la "disciplina" proposta: i Governi stessi "dovrebbero, per quanto li riguarda, sottoporre a norme compatibili con l'equilibrio economico generale l'aumento della retribuzione del personale delle amministrazioni e delle imprese pubbliche, e sforzarsi di assicurarne una progressione regolare che eviti sia i ritardi sia i bruschi ritocchi che rischiano di esserne la conseguenza."

I Governi, comunque, regolando nel contempo l'evoluzione degli altri redditi attraverso una politica dei prezzi, la cui funzione anche "psicologica" viene definita "particolarmente importante", potrebbero ottenere la accettazione della proposta politica salariale "moderata" e dar luogo alle "necessarie attenuazione ai meccanismi della scala mobile esistenti in alcuni Paesi e la cui rigidità rischia di accentuare, cristallizzando l'effetto di rialzi di prezzi passeggeri, éventuali processi di natura inflazionistica".

Come alternativa resterebbe soltanto l'adozione di "provvedimenti aventi degli effetti nettamenti più restrittivi, che condurrebbero ad un rallentamento della attività economica".

Si tratta, indubbiamente di una impostazione più articolata di quella del Programma italiano (nel quale appaiono dei motivi di incertezza sulla possibilità di attuazione della politica stessa e si accenna alle alternative cui sarebbe necessario ricorrere); ma anche un'impostazione dalla quale traspare lo scarso affidamento che la Comunità fa sulle politiche dei redditi quali sono delineate nei programmi nazionali. Appare

./.

confermato, quindi, almeno sotto questo profilo e pur con tutte le sue carenze, il maggior realismo del testo comunitario.

CONSIDERAZIONI CHE DERIVANO DALL'ANALISI COMPARATA DEI DUE DOCUMENTI PROGRAMMATICI.

15.- I due programmi di cui si discute - quello comunitario e quello italiano - hanno, come è possibile desumere dai rispettivi testi letterali, indubbi e numerosi punti comuni; anche se sensibili sono le differenze di ottica e di tono. Vi è inoltre, tra essi, un elemento contingente che li accomuna decisamente: i rispettivi testi, cioè, hanno terminato la fase preparatoria di impostazione e di elaborazione e sono entrati nella fase di approvazione e di realizzazione. Il testo italiano è dinanzi al Parlamento nazionale, il testo europeo è stato presentato al Consiglio dei Ministri della Comunità.

In siffatta contingenza la presente nota non intende apportare elementi di accademica discussione, ma cogliere l'occasione per fornire qualche contributo concreto ad una costruzione che si sta erigendo - proprio in questi giorni, ripetesi - tanto in campo nazionale quanto nel più vasto ambito europeo: una programmazione articolata e veramente democratica che faciliti il cammino dell'Italia, come dei Paesi ad essa legati da stretti rapporti di cooperazione oltre che di amicizia, verso un futuro più prospero e meno venato di incertezze e squilibri.

Un contributo di chiarificazione di quale dovrebbe essere il contenuto dei documenti sui quali si basa il coordinamento della politica economica nazionale e comunitaria scaturisce direttamente - come si è visto - proprio dall'esame comparato dei Programmi che in parte, ed in maniera talora esplicita talora soltanto implicita, si è sin qui effettuato e che per il resto vedremo ora di completare. Quello che si chiede è che ci venga dato credito di un impegno non viziato da daltonismi, perchè scevro da visioni preconcette o da punti di vista obbligati.

Completiamo pertanto l'analisi dei documenti, sino ad ora condotta ricorrendo spesso alle citazioni testuali che sole permettono di percepire anche il tono e lo spirito dei due documenti al di là della loro stes-

sa sostanza. E completeremo il nostro assunto avanzando delle riflessioni scaturite dall'esame congiunto dei due testi.

Si è già rilevato il carattere più realistico del Programma europeo che sottolinea le difficoltà e le incertezze che si possono frapporre allo sviluppo economico della Comunità e non soltanto al suo armonico progresso. E, conseguentemente, si preoccupa - pur non nutrendo eccessiva fiducia sulla loro efficacia "taumaturgica" - di indicare le politiche che dovrebbero essere seguite proprio per fronteggiare le difficoltà ed incertezze suddette. Inflazione, prezzi, squilibri, domanda-offerta, lievitazione dei consumi privati e delle spese pubbliche, contrasti tra esigenze di incrementare le dotazioni civili collettive e le necessità produttivistiche, pressione fiscale elevata ma non sufficiente per soddisfare le esigenze collettive e nello stesso tempo non più aggravabile sono tutti argomenti che trovano, nel documento comunitario, una ben precisa collocazione.

Anzi, può dirsi che su questi argomenti si incentra l'intero documento, riservando una parte marginale agli aspetti quantitativi i quali, come si è già rilevato, non sono "originali" del Programma europeo, ma sono recepiti dalle singole programmazioni nazionali e risultano come una giustapposizione sommatoria dei singoli obiettivi statuali.

In effetti, nel Programma europeo gli obiettivi quantitativi sono, secondo una terminologia cara agli studiosi di problemi economici, le variabili dipendenti il cui valore risulterà dall'azione combinata di quelle politiche che costituirebbero invece le variabili indipendenti. La Comunità, in sostanza, indica le politiche che dovrebbero seguire i singoli Stati, in base alle quali si avrà un certo sviluppo che soltanto in via approssimativa viene espresso nelle programmazioni nazionali.

In sostanza, l'obiettivo che il Programma europeo sembra proporsi - ai fini del superamento di taluni squilibri e della realizzazione di uno sviluppo armonico - è di condurre i singoli Paesi ad adottare quelle politiche senza precisare quali possono esserne i concreti risultati in termini di sviluppo.

Il Piano italiano, d'altro canto, contiene un quadro quantitativo poco articolato, ma con dei precisi obiettivi in termini di sviluppo delle risorse e di una loro ripartizione prefissata tra i diversi impieghi; sicchè, la

parte quantitativa, pur nella sua ristrettezza ed incompletezza, occupa una posizione di rilievo nella nostra programmazione. D'altro canto, le politiche indicate - al di là delle ridondanze che si sono segnalate di argomenti da ritenersi "estranei" - non sempre sono "finalizzate" agli scopi che il Programma si propone e non è possibile percepire la correlazione che dovrebbe sussistere tra politiche ed obiettivi. Per usare anche qui una terminologia "tecnica", gli obiettivi quantitativi sarebbero le variabili indipendenti, mentre le politiche economiche da adottare per il loro conseguimento sarebbero le variabili dipendenti, però non definite e lasciate nel vago.

Cioè, il piano nazionale si propone determinati obiettivi in termini di sviluppo - nei quali si esprimono quantitativamente le finalità delle programmazioni - senza precisare con rigore logico con quali politiche si potranno raggiungere gli obiettivi suddetti.

L'assenza di ogni "problematicità" su quegli aspetti ai quali invece il Programma europeo dedica una attenta considerazione - prezzi e consumi in primo luogo - e per i quali il piano nazionale pone soltanto condizioni e "vincoli" di natura tecnica, comprova tale affermazione.

Il "rovesciamento" d'impostazione appare quindi abbastanza evidente; ed in questo potrebbe non esservi nulla di inaccettabile, trattandosi appunto di un'ottica diversa: l'una relativa al piano nazionale, l'altra riguardante il coordinamento a livello comunitario. L'interrogativo che si pone a questo punto, verte sulla domanda se tale rovesciamento corrisponda o meno alla logica interna dei due tipi di programmazione.

Nell'impostare una programmazione si deve naturalmente tener conto delle sue possibilità operative; anzi, il programma economico va adattato alle particolari condizioni istituzionali d'intervento che possono garantirne l'attuazione. La maggiore articolazione del Programma riguarderà, quindi, proprio quegli aspetti sui quali vi è la massima possibilità di azione diretta. In altri termini - per restare nella terminologia usata in precedenza - la variabile dipendente sarà quella su cui meno si può influire e la variabile indipendente, che ne condizionerà l'evoluzione, sarà quella che può essere meglio controllata e comunque che rappresenta il coronamento dell'azione programmata.

Ora, come si è visto, nel Programma italiano gli obiettivi sono la variabile indipendente, in quanto determinati in modo autonomo, e le politiche la variabile dipendente che consegue agli obiettivi stessi, nel Programma europeo, invece, le politiche sono la variabile indipendente e gli obiettivi la variabile dipendente il cui valore, o meglio il cui contenuto, si desume dalle politiche stesse. E, ancora, nel Programma italiano le politiche sono in funzione degli obiettivi, in quello europeo gli obiettivi sono costituiti dalle politiche stesse, per cui l'evoluzione quantitativa ne è una mera conseguenza e non si pone come obiettivo primario.

Ma l'elemento che appare trascurato nella programmazione nazionale - cioè la politica economica nei suoi aspetti "qualitativi", nelle sue alternative, nelle sue correlazioni con le diverse ipotesi di sviluppo - è proprio quello sul quale i poteri dello Stato possono maggiormente operare garantendone la realizzazione.

In base a ciò, le politiche da adottare dovevano essere i punti di forza del piano nazionale, intorno ai quali avrebbe dovuto ruotare l'intera costruzione programmatica. Fissate le finalità di ordine qualitativo si sarebbero poi dovute individuare le politiche più idonee per realizzarle considerandone le diverse alternative, non trascurando gli eventuali problemi inerenti all'attuazione di tali finalità, nonchè le più opportune soluzioni da adottare per il superamento di tali problemi.

Solo così, gli Organi cui spetta il coordinamento della politica economica nazionale si troverebbero a disporre veramente di uno strumento operativo di indubbia utilità pratica, di una cornice in cui inserire tutti i provvedimenti legislativi in modo da orientare l'intera azione politico-amministrativa entro le linee della programmazione economica. In funzione delle politiche indicate sarebbero posti, in termini quantitativi, anche i diversi riflessi sullo sviluppo, in modo che ogni alternativa politica avrebbe la sua concreta espressione in ordine alle più importanti variabili economiche.

In tal modo le "politiche" funzionerebbero da variabile indipendente e gli "obiettivi quantitativi" da variabile dipendente che dalle prime deriva. Non vi è, infatti, possibilità di agire su di essi se non indirettamente mentre sulle politiche l'azione degli organi statuali è diretta ed immediata.

Questa differenza non è senza conseguenze pratiche. Indicare degli obiettivi quantitativi non corredandoli con delle "realistiche" politiche che tengano conto di tutti i concreti problemi della nostra economia, vuol dire togliere alla programmazione la sua autentica funzione e correre il rischio di trasformarla, come a suo tempo venne autorevolmente osservato, in un velleitario "libro dei sogni".

16.- Per la programmazione europea si pone, invece, il problema opposto, e ciò proprio per la diversa caratterizzazione che essa dovrebbe avere rispetto a quella nazionale e per il differente "potere" che hanno le autorità comunitarie rispetto a quelle nazionali.

Anche se fosse dotata di poteri sovranazionali vincolanti, la CEE non potrebbe indicare politiche valide indiscriminatamente per tutti gli Stati, dato che questi presentano situazioni, problemi, evoluzioni spesso notevolmente diversi ed anche esigenze talvolta contrastanti: basti ricordare che malgrado il processo di crescente compenetrazione delle economie dei Paesi membri della Comunità, questa non riesce ancora a sincronizzarne le diverse fasi congiunturali.

Siamo difatti di fronte ad economie che presentano tuttora nette divergenze di evoluzione congiunturale; dopo il rallentamento dell'espansione economica in Italia e in Francia, una ripresa si è manifestata per la prima a partire dalla fine del 1964 e per la seconda con inizio della primavera del 1965. Frattanto, mentre nel Benelux l'espansione si manteneva su toni moderati, nella Germania Federale la situazione era caratterizzata dal persistere di una eccessiva domanda che determinava tensioni sul mercato del lavoro e nei prezzi.

Nel corso del 1966, poi, mentre il movimento di ripresa continuava in Francia e in Italia, quest'ultima ha dovuto subire un aumento meteorologicamente tanto avverso da porre in pericolo la ripresa stessa, soprattutto per la dilatazione della spesa pubblica che minaccia di fare scomparire il risparmio del settore. In Germania, inoltre, l'evoluzione economica ha assunto toni così negativi da imporre addirittura il cambio del Cancelliere e da indurre quel Governo a emanare disposizioni draconiane per l'incentivazione ad ogni costo del risparmio privato.

In complesso, il prodotto lordo della CEE è aumentato del 44 per cento in termini di volume durante i primi 8 anni di esistenza della Comunità; ma mentre la produttività è salita di oltre il 6 per cento in Italia, di circa il 4,5 per cento in Francia e nella Germania Federale e del 4 per cento in Belgio e in Olanda, l'aumento del reddito annuale netto è stato in Germania di oltre il 50 per cento, in Olanda di poco più del 40 per cento, in Francia di circa il 35 per cento, in Belgio del 30 per cento e in Italia e nel Lussemburgo solo del 25 per cento.

In altre parole, alla luce di quanto sopra rilevato, polarizzare l'attenzione sulle politiche vuol dire "scegliere" l'aspetto della programmazione su cui gli Organi comunitari possono meno operare; e tralasciare invece lo aspetto tecnico e del coordinamento che sembrerebbe il più congeniale allo stesso attuale assetto istituzionale della Comunità.

In sostanza, la via già seguita per l'integrazione economica, ove si è iniziato con l'attenuazione dei dazi interni, sino al loro prossimo annullamento, e l'istituzione della tariffa esterna comune, cioè curando in primis gli aspetti tecnici dell'integrazione stessa e accantonando quelli politici, poteva forse essere d'esempio anche per la programmazione europea.

Ma, alla fin fine, la Comunità ha saggiamente operato cercando - come si è detto - di individuare i più grossi problemi comuni ed indicando le politiche correttive. Il Programma della CEE si intitola alla "politica economica a medio termine" ed è, inoltre, definito "primo programma". In parole povere esso vuole semplicemente indicare la direzione in cui la CEE, assuntasi il compito di coscienza dell'Europa, intende svolgere la propria azione di convincimento e di stimolo sui Governi nazionali.

17.- Anche il carattere misto delle singole economie nazionali, in cui la presenza dell'operatore pubblico è tale - almeno in Italia - da manovrare quasi il 50 per cento dell'intero reddito nazionale, dovrebbe essere definito con precisione, in modo da porre su di un piano di maggiore chiarezza i rapporti tra la sfera pubblica e quella privata, cosa questa che soltanto nell'ambito comunitario, al di fuori delle sollecitazioni politiche interne può essere realizzata.

Lo stesso vale per gli altri problemi di ordine tecnico, quali la spesa pubblica, la pressione fiscale, l'intervento della componente pubblica sul mercato dei capitali, che potrebbero essere contenuti nel programma europeo come condizioni-limite al di là delle quali non ci si può spingere senza turbare anche l'equilibrio comunitario attraverso la mancata realizzazione degli obiettivi quantitativi del piano europeo.

Si tratta di politiche-cornice valide per tutti gli Stati, soprattutto perchè pongono dei limiti al progressivo deterioramento di determinate situazioni. Potrebbero pure essere previste, su taluni aspetti, forme di integrazione multilaterale tra più Stati per realizzare più agevolmente gli obiettivi che sarebbero diventati obiettivi comunitari pur se articolati per Paese. Così, l'Italia potrebbe, in attesa dello sperato raggiungimento della piena occupazione, fornire mano d'opera agli altri Paesi europei - come già avviene ma in modo non "programmatico", bensì semplicemente sotto la spinta di esigenze individuali - e riceverne il volume di mezzi finanziari sufficiente per realizzare gli obiettivi di sviluppo prefissati.

Nello stesso modo si potrebbe operare per ulteriori elementi essenziali dei programmi di sviluppo: la ricerca scientifica e tecnologica, in particolare, per la quale il Programma comunitario mostra doveroso interesse, trattandosi di uno dei temi vitali per il progresso dei Paesi europei, potrebbe costituire un chiaro esempio di politica programmatica a livello comunitario con la quale affidare "compiti specifici" ai diversi Paesi in rapporto alle loro precipue possibilità in tale campo.

E, ancora, per fare altri esempi, le tensioni inflazionistiche, possono preoccupare in modo diverso, i singoli Paesi membri, taluni dei quali, al limite, potrebbero essere in condizioni tali da dover sollecitare la spesa pubblica ed i consumi piuttosto che contenerli, come consiglia "indiscriminatamente" il programma comunitario.

Altrettanto dicasi dell' obiettivo di incremento in termini reddituali, che un dato Paese membro può essersi prefisso di conseguire nel medio periodo, e che potrebbe essere sufficiente per soddisfare alle finalità di ordine interno di tale Stato, ma non a quelle che è sollecitato a soddisfare in quanto membro di una più vasta collettività. E ci si riferisce qui specificamente al tasso d'aumento del reddito del 5% annuo, che si è posto come obiettivo il Programma quinquennale italiano e che il Programma europeo ha recepito come tale, in quanto è forse appe-

na sufficiente a conseguire le finalità di sviluppo interne del nostro Paese, ma non certamente nel più vasto contesto in cui l'Italia è chiamata ad operare.

Questi appunti non vogliono, naturalmente, negare l'importanza di ciò che sin qui è stato fatto: si è detto, anzi, che il documento della Comunità è tra i più interessanti che essa abbia elaborato. Si tratta, però, di un esperimento che, come tutti i "primi" esperimenti, pur se in parte carente, ha fornito utili insegnamenti che potranno portare al successo gli esperimenti successivi. Esperimento determinato proprio dal fatto che l'elaborazione di programmazioni nazionali ha fatto ritenere che potessero insorgere contrasti o disarmonie nel loro sviluppo ponendo il problema del loro coordinamento a livello comunitario.

Per tirare le fila di quanto si è detto, si può concludere su questo primo aspetto - di natura prevalentemente tecnica - prospettando l'esigenza di una programmazione comunitaria in successiva evoluzione e che inquadri lo sviluppo dei singoli Stati in una cornice quantitativa e qualitativa di cui le programmazioni nazionali dovrebbero costituire le necessarie articolazioni.

Tutto ciò è però possibile soltanto con una realtà istituzionale diversa da quella attuale. Difatti, non si rintracciano altre possibilità perchè il programma europeo possa essere valido e operante e le programmazioni nazionali risultare armonicamente coordinate tra loro.

Ma, si dirà, il problema delle istituzioni è un problema più vasto e che va al di là ed oltre le esigenze del Programma europeo: apparo quindi semplicistico e scontato discuterne in questa sede. Sembra invece opportuno che il discorso vada decisamente avviato anche sotto questo profilo, proprio perchè l'esigenza del coordinamento delle politiche economiche dei sei Paesi può dare l'impulso decisivo alla creazione di quelle istituzioni operative che, sinora, sono rimaste soltanto nelle speranze dei sostenitori della idea europea come di un'entità sovranazionale che superi i particolarismi dei singoli Stati.

In effetti, un'entità che coordini le politiche economiche dei diversi Stati della Comunità, nel momento in cui è ben avviato il coordinamento normativo di importanti aspetti economicamente rilevanti delle attività europee - anche se molta strada resta da percorrere a questo riguardo - non può più mancare e le programmazioni nazionali, attualmente ancora

predisposte al di fuori del necessario coordinamento intercomunitario, non possono più prescinderne.

IL RUOLO DELLA CEE NELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE

18.- Dopo questa analisi dei due documenti programmatici, analisi che è stata condotta all'unico intento di individuarne le correlative assonanze e dissonanze, resta ancora da vedere in che misura ed entro quali limiti le politiche di attuazione previste rispettivamente dal Programma comunitario e da quello quinquennale italiano siano tra loro compatibili sul piano operativo.

L'impressione generale è che entrambi i programmatori abbiano un po' sottovalutato l'importanza che assume il problema del coordinamento dei rispettivi piani di sviluppo.

Questa impressione non si ricollega meccanicamente agli aspetti formali del problema, vale a dire al fatto che manchi un esplicito richiamo del testo comunitario da parte del testo nazionale, od alla più volte constatata recezione acritica delle previsioni quantitative del Programma italiano da parte del Programma europeo. E', viceversa, un'impressione che discende da considerazioni intorno a problemi di carattere sostanziale, ossia da considerazioni di ordine politico e di ordine economico.

Cominciamo con l'esaminare gli aspetti economici comuni: vale a dire la politica di attuazione, con l'intenzione di vedere in quale misura ed entro quali limiti sia possibile un coordinamento tra i piani di sviluppo in esame, cercando soprattutto di rispondere ad esigenze di ordine pratico, quali potrebbero essere quelle poste dai problemi dello sviluppo regionale, della concentrazione industriale e via discorrendo. Problemi che, visti esclusivamente attraverso un'ottica nazionale, potrebbero non solo trovare soluzioni non compatibili con lo sviluppo dell'area comunitaria, ma anche ritrovarsi non allineati con le dimensioni dell'area integrata e quindi risolversi, in ultima analisi, in una dispersione di risorse.

Il discorso, a questo punto, deve farsi necessariamente più ampio per richiamare, sia pure brevemente, all'attenzione tutta la complessa problematica della politica economica comunitaria, così come si presenta a meno di un anno e mezzo (1° luglio 1968) dalla completa soppressione dei dazi e dei contingenti per i prodotti industriali fra i Paesi membri e dall'entrata in vigore della tariffa esterna comune.

Le autorità comunitarie, consapevoli delle notevoli divergenze nell'atteggiamento degli Stati membri sui problemi di politica generale, hanno sempre perseguito l'obbiettivo di far convergere i diversi interessi nazionali sul catalizzatore della progressiva integrazione economica, creando condizioni di crescente interdipendenza fra i sei Paesi: lo strumento principale di tale azione è consistito nell'unione doganale.

Unione doganale costantemente perseguita e potenziata anche accelerando i termini previsti dal Trattato, e superando le crisi che in tal senso si erano drammaticamente presentate nel campo agricolo. Ma l'accentuazione delle condizioni di interdipendenza doganale hanno pure comportato il formarsi di una interdipendenza economica sotto molteplici altri profili; il che ha dato luogo al sorgere di problemi nuovi che potevano essere risolti solo in quanto problemi comuni e non come problemi dei singoli Stati.

La "programmazione economica a medio termine" a livello comunitario rappresenta l'espressione massima di questa interdipendenza, nonchè la presa di coscienza della necessità di una stretta cooperazione fra i Paesi membri: per questo motivo tutti i problemi comuni di politica economica devono trovare la loro collocazione razionale nel discorso programmatico.

L'insieme dei problemi che attualmente si presentano alla Comunità riguardano:

a) l'attuazione del Mercato comune; vale a dire, la creazione di un sistema di piena concorrenza sia dei prodotti sia dei fattori di produzione, cioè del lavoro, del capitale o dei servizi inerenti al processo produttivo e distributivo dei beni;

b) la formulazione di una politica commerciale comune nelle relazioni con i Paesi terzi; che riguardi non solo la tariffa esterna comune, ma anche la disciplina delle misure legislative nei confronti degli scambi dei prodotti e dei fattori di produzione con tali Paesi;

c) l'attuazione di politiche comuni in campo congiunturale e strutturale; il che comprende tanto il coordinamento delle misure di breve periodo che normalmente vengono adottate per attenuare le oscillazioni del ciclo economico, quanto il coordinamento delle politiche di intervento nell'assetto territoriale e settoriale della Comunità;

d) la predisposizione dell'assetto istituzionale; per rendere operante ed effettivo il funzionamento della CEE come organismo economico in una certa misura autonomo rispetto alle parti che lo compongono.

Si può subito osservare come, degli aspetti sopraindicati, alcuni sono prevalentemente pertinenti alla politica di programmazione comunitaria, altri sono invece prevalentemente pertinenti alle programmazioni nazionali in quanto espressioni operative di obiettivi comuni.

Così, la completa attuazione del Mercato comune (a) e della politica commerciale comune con i Paesi terzi (b) - con tutte le implicazioni di carattere normativo che ne derivano - rappresentano delle finalità e degli obiettivi di un programma comunitario, che possono essere attuati direttamente dalle Istituzioni della Comunità; tali obiettivi si porrebbero, quindi, nei confronti delle programmazioni nazionali, come delle variabili esogene, delle quali dovrebbero essere esclusivamente studiati i riflessi sulla dinamica interna delle variabili economiche.

Le politiche comuni di carattere congiunturale e strutturale (c), ed in particolare quelle suscettibili di una estensione nel medio periodo, dovrebbero essere il risultato di un efficiente coordinamento della fase di elaborazione e di una rigorosa ripartizione delle reciproche sfere di competenza nella fase operativa. In altri termini, una volta definiti i principi basilari comuni, quale potrebbe essere l'adozione del sistema di economia di mercato nel cui ambito la spontanea evoluzione del sistema stesso venga disciplinata e corretta mediante un insieme di interventi - obbligatori per l'azione degli organismi pubblici e orientativi per le scelte degli organismi privati -, dovrebbero essere distinte le finalità e gli obiettivi comunitari dalle finalità e dagli obiettivi nazionali.

LE ESIGENZE DI NATURA ECONOMICA E SOCIALE DELLA CEE NEL QUADRO DI UNA POLITICA ECONOMICA PROGRAMMATA

19.- Il processo integrativo nell'area comunitaria rappresenta un limite all'efficacia, sul piano pratico ed operativo, delle programmazioni nazionali, dato che lo sviluppo di ciascun Paese risulta ormai in buona parte condizionato da quanto avviene negli altri Paesi e, al tempo stesso, può condizionare in misura sempre crescente il processo evolutivo delle economie dei restanti Paesi membri della Comunità.

Inoltre, l'esperienza acquisita in questi anni insegna come qualsiasi problematica di sviluppo settoriale, di equilibrio territoriale e di modificazioni strutturali difficilmente potrà trovare soluzioni economicamente valide una volta confinata entro angusti limiti nazionali; qualora cioè prescinda, nella ricerca delle alternative più valide, da considerazioni riferite alle condizioni od alle situazioni che sono proprie della intera Comunità o non tenga conto delle soluzioni già adottate nell'ambito comunitario.

In altri termini, si avverte nel momento attuale, e si ha ragione di ritenere che si avvertirà ancor più in futuro, come i problemi comunitari sono quelli ai quali i singoli Stati devono principalmente uniformarsi per la determinazione di soluzioni ai problemi nazionali ed anche locali: siano essi di ordine sociale che di ordine economico.

Da qui l'esigenza e l'importanza, proprio ai fini dello sviluppo nazionale, della determinazione di una programmazione comunitaria che, nel realizzare le proprie finalità, nel porsi degli obiettivi di ordine generale, sia nel campo dello sviluppo sia in quello degli squilibri esistenti nell'area, e nell'indicare concretamente gli strumenti per la realizzazione di tali finalità ed obiettivi costituisca il punto di partenza al quale gli Stati possono uniformarsi, sul piano operativo, nella formulazione delle rispettive programmazioni nazionali.

Nel confronto del testo programmatico europeo con quello nazionale si è fatto cenno a certe carenze del Programma comunitario, il quale non sempre ha ritenuto di tradurre la problematica in finalità ed obiettivi determinati.

Pertanto, il richiamo che viene fatto nel testo spesso rimane a livello di auspicio, senza che il programmatore europeo tragga dall'ipotesi della realizzazione o della non realizzazione di tali finalità e di tali obiettivi le logiche conseguenze in termini di espansione economica e di squilibrio del sistema. Orbene, proprio per queste carenze può anche non meravigliare il fatto che il programmatore nazionale non sempre sia indotto ad uniformare le proprie scelte a quelle che si pongono a livello comunitario.

20.- La fondamentale finalità di un programma europeo nel momento attuale si incontra nella integrale realizzazione del Mercato comune: ciò implica un insieme di condizioni e di strumenti che devono essere necessariamente approntati e resi operanti nel periodo cui il Programma stesso si riferisce (1966-1970).

Siffatte "condizioni" possono essere sinteticamente individuate nella realizzazione di una libera circolazione dei prodotti, conseguibile con l'armonizzazione delle legislazioni fiscali, sanitarie, tecniche e doganali.

Se le previsioni di aumento del reddito comunitario tengono conto dell'impulso che deriverà dalla totale abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative, non possono neppure prescindere dall'ulteriore impulso o, nel caso contrario, dalle remore che potranno derivare dal perdurare degli ostacoli alla totale libera circolazione delle merci. Il Programma europeo non può, quindi, limitarsi ad indicare ai singoli Stati od alla stessa Comunità degli obiettivi di ordine quantitativo o qualitativo, ma deve anche precisare le condizioni indispensabili per la realizzazione di tali obiettivi.

Sempre in funzione della finalità predetta, sono altresì da considerarsi gli "strumenti" atti a rendere possibile la libera circolazione dei fattori di produzione: vale a dire il libero movimento dei lavoratori indipendenti e dipendenti, il libero movimento dei capitali e la libera predisposizione dei servizi inerenti al processo produttivo.

Rileva in proposito il testo del Programma europeo che "più si avanza verso l'apertura completa dei mercati fra gli Stati membri...e più si afferma l'importanza di altri ostacoli derivanti dalla diversità di alcune disposizioni legislative, specie in materia di fiscalità, di diritto di stabilimento, di diritto delle società, di diritto dei brevetti e mercati di fabbrica, nonchè delle norme tecniche. Queste disposizioni impediscono il libero movimento dei prodotti e rendono più difficile la ripartizione ottimale di risorse economiche globalmente limitate. Se si vuole trarre pienamente profitto dalla divisione del lavoro su scala europea, sarà sempre più urgente sopprimere quegli ostacoli adottando ed armonizzando fra loro le legislazioni, poichè possono risultarne delle barriere economiche di fatto".

Sono, codeste, affermazioni pienamente da condividersi; ma che occorre al più presto trasferire dallo stadio di semplice manifestazione di buone intenzioni ad una funzione concretamente operativa.

In un processo d'integrale attuazione del Mercato comune, alla libera circolazione delle merci deve necessariamente seguire per le persone fisiche e giuridiche la possibilità di esercitare la loro attività in ogni Paese membro, su un piano di piena uguaglianza con i cittadini del luogo; anche se tale condizione è politicamente ardua a conseguirsi, perchè implica una rinuncia degli Stati membri ad una parte di sovranità, nonchè una parziale rinuncia al controllo dei mezzi di produzione, almeno nei confronti di uno "status" giuridico completamente nuovo, quale è quello di "cittadini della Comunità".

Anche per quanto attiene alla libera circolazione dei capitali, i progressi realizzati nei primi anni di applicazione del Trattato non hanno avuto seguito: numerose restrizioni sussistono ancora in materia. Tuttavia, la predisposizione dello strumento consistente nella creazione di un mercato finanziario europeo appare essenziale ai fini dell'affettuazione degli investimenti produttivi ritenuti, sia dal Programma europeo sia dai Programmi nazionali, fondamentali per conseguire gli obiettivi in termini di incremento del reddito.

Il testo del progetto comunitario, pur trattando diffusamente del problema del finanziamento degli investimenti, non espone in modo sufficientemente completo i termini e le modalità di creazione del mercato comune finanziario; nè d'altro canto, il programma nazionale avverte, come sarebbe necessario, la necessità di allargare i confini del mercato finanziario italiano che si sono rilevati, proprio in seguito alle recenti difficoltà attraversate dal sistema economico, quanto mai angusti (vedi allegato "E").

Un'altra importante finalità, già in precedenza individuata come propria della politica economica della CEE e che, in quanto tale, non può essere ignorata da uno schema di programmazione comunitaria, riguarda l'attuazione della politica commerciale comune con i Paesi terzi. Il Trattato prevede che alla fine del periodo di transizione (1970) la Comunità realizzi tale finalità e che le trattative con i Paesi terzi siano direttamente condotte dalla Commissione della CEE e non più dai singoli Stati.

Tuttavia, anche questo importantissimo strumento di azione comune della CEE incontra delle remore politiche non indifferenti, in quanto si dimostra palese il contrasto tra il rifiuto dell'integrazione e della sovranazionalità, con l'adozione di una politica commerciale comune. Accade pertanto che, in mancanza di tale disciplina comune; i singoli Paesi debbono ricorrere alle cosiddette "Clausole di salvaguardia", le quali si risolvono in un impedimento della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, attuato attraverso il controllo dei certificati d'origine dei prodotti, ciò che si traduce, in ultima analisi, in una rottura del Mercato comune.

21.- Indipendentemente dagli aspetti tecnici che i singoli problemi della politica commerciale possono presentare, si rende alfine necessaria una constatazione su un piano più generale, che va oltre quello proprio di uno schema di programmazione, e cioè che la determinazione di una politica commerciale comune, quale potrebbe venire delineata dal programmatore europeo, richiede non solo il superamento delle sempre sensibili difficoltà contingenti dei rapporti tra i Paesi membri, ma anche il ricostituirsi in tutti i Paesi della Comunità di una salda volontà politica di attuare le norme ed i principi del Trattato di Roma.

Invece, il programmatore nazionale, pur riconoscendo il carattere irreversibile del processo di integrazione economica, non sembra disposto ancora a trarne le logiche conseguenze sul piano delle istituzioni; conseguenze che lo dovrebbero portare a prevedere la cessione di parte dei suoi poteri decisionali in campo economico al programmatore europeo. D'altro canto, quest'ultimo non ha sempre definito i fondamenti politici della propria costruzione programmatica: forse frenato dal timore di non incontrare l'approvazione di tutti i membri della Comunità.

22.- Vi è tuttavia un insieme di obiettivi attinenti ad una accellerata ed equilibrata espansione economica della Comunità che sono propri del Programma europeo, e che dovrebbero quindi condizionare concretamente le formulazioni del programmatore nazionale: sono, ripetiamo, gli obiettivi relativi alla formazione ed all'impiego del reddito, nonchè i problemi di sviluppo in campo regionale e settoriale.

Il progetto di Programma europeo espone gli orientamenti generali della politica regionale cui dovrebbero attenersi gli Stati membri e le Istituzioni della Comunità. Si tratta di un tema di particolare importanza per l'economia italiana, ed al suo coordinamento con la politica di sviluppo interno il Programma nazionale dovrebbe dedicare preminente attenzione. La politica regionale rappresenta forse l'aspetto più complesso e delicato che le programmazioni a livello comunitario e nazionale sono chiamate ad affrontare.

Quando venne costituito il Mercato europeo comune il reddito pro-capite delle regioni più sviluppate risultava circa tre volte superiore a quello delle regioni meno favorite della Comunità: orbene, se confrontiamo le statistiche attuali, tale divario si è sì ridotto ma non eccessivamente.

Siffatti squilibri sono conseguenza di un complesso di circostanze di ordine economico e storico-sociale che hanno in misura diversa favorito l'accentramento delle attività produttive in talune regioni della CEE, mentre ne hanno impedito lo sviluppo e la localizzazione in altre. Inoltre, tra le regioni nelle quali il livello reddituale è massimo e quello nelle quali assume valori minimi si colloca la maggior parte delle regioni della CEE, che presentano però gradi di sviluppo differenziati, i quali dànno luogo ad un insieme di squilibri intermedi che possono risultare quasi altrettanto negativi degli squilibri estremi.

La creazione di uno spazio economico unificato e lo sviluppo degli scambi con i Paesi terzi intensificheranno ancor più la concorrenza fra le imprese ed agevoleranno lo spostamento dei fattori produttivi, con la possibile conseguenza che in regioni considerate più sviluppate da un punto di vista nazionale si aggravino i vari problemi di adattamento e, quindi, il divario con regioni economicamente più avanzate di altri Paesi membri.

Le considerazioni suindicate pongono il problema della politica regionale sotto una luce particolare, e indicano come esso vada affrontato secondo una visuale comunitaria prima ancora che nazionale. Orbene, secondo il progetto di programma CEE, il compito principale della politica regionale dovrebbe consistere nel creare le condizioni necessarie ad incentivare nuove iniziative economiche nelle regioni meno sviluppate, e pone soprattutto l'accento sul miglioramento infrastrutturale e su

quello dell'ambiente economico e socio-culturale.

Questa impostazione è però alquanto vaga e troppo generica per considerarsi valida a risolvere un problema così complesso e delicato per lo sviluppo della Comunità. Ed il Programma quinquennale italiano riflette in modo evidente tale mancanza di coordinamento a livello comunitario; anzi, al riguardo mostra di ignorare totalmente che il problema va visto secondo una prospettiva non limitata ai confini nazionali.

23.- Il nostro Paese presenta un grado medio di sviluppo inferiore a quello medio di tutti gli altri membri della Comunità europea: i valori del reddito pro capite sono indicativi al riguardo. Difatti, alla fine del 1965 il reddito annuo pro capite dell'Italia risultava di circa 880 dollari, contro i 1.270 dollari dei Paesi Bassi, i 1.410 del Belgio e della Francia ed i 1.450 della Repubblica Federale Tedesca.

Ma all'interno del Paese lo scarto reddituale tra le regioni risulta ancora più ampio, passando dal massimo di 767mila lire pro capite della Liguria, al minimo di 268mila lire della Calabria. Tra i Comuni, poi, troviamo in testa Milano con una media di oltre 925mila lire per persona rispetto ad Avellino che ha 236mila lire soltanto.

Questo fenomeno è il risultato di un duplice ordine di fattori. In primo luogo, ed è il più grave, esiste una zona di sottosviluppo in senso assoluto, sia sotto il profilo nazionale sia sotto il profilo comunitario, costituita dal Mezzogiorno d'Italia: un problema, quindi, non solo del nostro Paese ma di tutta la Comunità, come è stato più volte affermato in sede di Trattato della CEE e come dimostrano le stesse iniziative direttamente patrocinate dalle Istituzioni comunitarie. Il secondo fattore, che determina il divario tra l'Italia e gli altri Paesi, consiste nel grado di sviluppo delle nostre regioni più avanzate comparativamente inferiore al grado di sviluppo delle regioni più avanzate degli altri Paesi.

Quest'ultimo, tuttavia, è un problema più specificamente di ordine interno, nel senso che è compito della programmazione nazionale fare in modo di attenuare tale divario, evitando che le regioni più sviluppate del Paese possano subire rallentamenti nel proprio ritmo di crescita economica o, comunque, cercando di adeguare tale ritmo a

quello delle regioni più avanzate degli altri Stati della Comunità.

Però, quando il Programma italiano prospetta la possibilità di raggiungere posizioni di equilibrio territoriale basando la sua azione essenzialmente sulla incentivazione dello sviluppo delle zone più arretrate, esso corre il rischio di perpetuare il divario che il nostro Paese ha attualmente rispetto agli altri membri della CEE. E', in ultima analisi, si pone anche al di fuori delle finalità della programmazione europea e del Trattato di Roma laddove questo afferma di voler "rafforzare l'unità delle economie dei Paesi membri ed assicurarne lo sviluppo armonioso nell'insieme della Comunità".

CONCLUSIONI

24.- All'inizio di questa relazione si è anticipata un'impressione che forse potrà essere apparsa eccessivamente drastica: si è, cioè, qualificata la programmazione nazionale come poco adatta a coordinare le attività economiche di un Paese che partecipi, come parte attiva, ad un organismo sovranazionale avviato a diventare unitario, economicamente ed anche politicamente. D'altro canto, si è espresso il timore che il Programma europeo sia rivolto più ad una collettività formata di parti autonome che ad un organismo economico sufficientemente omogeneo, il quale si prepari a diventare un organismo politico.

Ebbene, questa duplice osservazione, che poi riconduce al motivo unitario, ci sembra sia stata sostanzialmente confermata dall'esame comparato testè effettuato: molta, moltissima strada resta ancora da percorrere per adeguare le istituzioni, le politiche, le discipline legislative, sociali, economiche ad una realtà sovranazionale. Però, l'importante, l'inoppugnabile è che, accanto alla planification française, al planning norvegese, al centraal plan olandese, al national economic development degli inglesi, esiste anche un "programma di sviluppo quinquennale "italiano ed esiste un "primo programma di politica economica a medio termine" della Comunità Economica Europea.

E anche se quest'ultimo è tutta un'altra cosa: si tratta, per l'uno come per l'altro, di riuscire a creare le condizioni ottimali per un'espansione economica costante ed equilibrata, garantendo nel contempo un elevato livello d'occupazione e di stabilità dei costi e dei prezzi interni ed esterni. Siffatta politica favorirà ovviamente le

condizioni per un sempre più rapido miglioramento del tenore di vita delle popolazioni e, quindi, contribuirà a ridurre il divario tra le regioni maggiormente sviluppate, perchè industrializzate, e quelle in via di sviluppo, in particolare ad economia agricola; senza con questo pretendere di fornire sin d'ora soluzioni dettagliate e definitive ai problemi che sono al centro dell'attenzione e dell'interesse di tutti.

Può darsi che, come da molti si afferma, l'obiettivo politico originario del Trattato di Roma, che pur senza essere esplicitamente indicato traspare dallo spirito del Patto, sia passato in secondo piano, per far posto all'obiettivo dell'integrazione economica: si sarebbero cioè sacrificate le finalità ideali per far posto alle finalità più concrete del benessere e dell'utilitarismo reciproco dei singoli Stati.

Ma non c'è poi nulla di male o di compromesso in una azione graduale e cosciente: il resto verrà se sapremo volerlo. Certo, il progressivo sviluppo della CEE nel senso sovranazionale si è arrestato; tuttavia questo fenomeno non è dovuto tanto al venire meno dell'ideale europeo o ad un graduale cambiamento delle finalità politiche dei singoli Stati, quanto piuttosto come conseguenza della precisa volontà politica di un "singolo membro" che ha arrestato il cammino intrapreso. Volontà peraltro favorita dalla politica non sempre chiara degli altri Paesi, a loro volta forse illusi di procedere comunque sulla via dell'unità politica attraverso la progressiva integrazione economica.

D'altronde, questa transeunte sosta negli sviluppi dal piano economico a quello politico della Comunità non è forse del tutto nociva: in quanto, da un lato, permetterà una più probante e realistica puntualizzazione dei dati e delle statistiche, elementi essenziali per una veritiera armonizzazione tecnica e, dall'altro lato, a seconda di quanto accadrà nei confronti della Gran Bretagna e degli altri Paesi ora aderenti all'EFTA, permetterà una focalizzazione più ampia e, quindi, più completa dei problemi politici di una Europa Comunitaria.

E' ovvio che la marcia verso l'integrazione economica trae la sua linfa vitale nell'evoluzione politica: laddove questa viene a mancare, anche la prima rischia di fallire; ma ogni cosa a tempo e luogo debito.

Ciò si è potuto chiaramente constatare dall'esame dei due documenti concernenti la politica di programmazione: si può concordare o dissentire da certe soluzioni tecniche adottate nei documenti stessi; si possono valutarne i pregi ed indicarne le manchevolezze; è possibile individuare in essi degli strumenti più o meno utili messi a disposizione dalle autorità preposte al coordinamento delle politiche economiche, ma non è possibile negare che il "programma comunitario a medio termine", pur con tutte le sue manchevolezze tecniche e le sue carenze politiche, rappresenti un'esperienza che avrà grandi e essenziali effetti sui futuri destini della Comunità europea.

Agli studiosi di problemi economici è affidato il compito di predisporre gli "strumenti", ed è questo che si intende fare con le critiche ed i suggerimenti. E' però compito della classe politica far sì che questi sforzi non risultino vani.

(Allegato "A")

PROGRAMMA E LEGISLAZIONE

In Italia la politica di programmazione, da diversi anni in fase di impostazione, si è definitivamente concretizzata con l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri - avvenuta nel mese di giugno del 1965 - del "Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69". Le successive modifiche apportate al documento suddetto attraverso la Nota aggiuntiva approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 1965 fino al testo della V Commissione Bilancio e Partecipazioni (quinquennio 1966-1970) attualmente all'esame del Parlamento, nonchè le varianti agli impieghi sociali del reddito introdotte nel mese di dicembre del 1966 a causa dei fatti alluvionali non hanno cambiato, se non per qualche aspetto marginale, la fisionomia del testo programmatico.

Si può perciò affermare che da quasi due anni gli organismi preposti al coordinamento della politica economica dispongono di un documento programmatico al quale uniformare la loro azione normativa. Appare quindi lecita la domanda se ed in quale misura la legislazione in materia economica intervenuta negli anni 1965 e 1966 sia stata conforme allo spirito ed agli obiettivi del Programma.

Al riguardo si potrà eccepire come sia la congiuntura economica sia il fatto che il Programma quinquennale non è ancora approvato dal Parlamento abbiano costituito delle remore di fondo ad una legislazione economica volta all'attuazione del Programma stesso.

Tuttavia il quesito vuole richiamare l'attenzione non tanto sulla mancata realizzazione di quanto il Programma si prefigge - è questa, infatti, una questione che si deve porre necessariamente dopo l'approvazione definitiva del Parlamento - quanto, piuttosto, sulla coerenza dell'azione delle Autorità preposte alla definizione della politica economica nazionale con l'intenzione da esse stesse manifestata in tema di programmazione.

L'esame dei provvedimenti legislativi non sembra, peraltro, consentire una risposta soddisfacente al suindicato quesito.

La programmazione è soprattutto una normativa di medio e lungo periodo, mentre la legislazione intervenuta in questi ultimi due anni è prevalentemente di breve periodo, vale a dire rivolta ad incidere sul fenomeno congiunturale, piuttosto che a modificare il fenomeno strutturale.

In questo quadro va vista, ad esempio, la legge 22 marzo 1965, n.123, volta a curare un fondo speciale per il finanziamento delle piccole e medie industrie manifatturiere, dato anche il limitato importo previsto dalla legge stessa (25 miliardi); la legge 1 febbraio 1965 relativa ai fondi di rotazione Isveimer, Irfis e Cis per mutui a piccole e medie industrie (175 miliardi previsti fino al 1969); la legge 15 marzo 1965 e successive modifiche (13 maggio e 14 maggio) relativa agli interventi per la ripresa dell'economia nazionale; la legge 6 settembre 1965 per l'incentivazione dell'attività edilizia.

Un carattere meno contingente potrebbe avere la legge 26 giugno 1965, n.417, che prevede interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, sostegni per le nuove iniziative industriali e - nel contempo - stimoli indiretti per le industrie del Nord. Non si può tuttavia ritenere che tale legge sia pienamente conforme agli obiettivi del Programma in materia di sviluppo territoriale e ciò non solo per la limitatezza degli incentivi all'iniziativa privata ma, soprattutto, per la mancanza di una visione organica del problema del Mezzogiorno, che dovrebbe comunque informare ogni provvedimento legislativo che viene emanato al riguardo.

Così dicasi, infine, per la legge 18 marzo 1965, n.170, relativa al trattamento tributario della trasformazione, fusione e concentrazioni di società. Tale legge, di per sè non contrasta con il Programma nazionale che non si esprime riguardo al problema delle dimensioni industriali. Viceversa il progetto di programma comunitario è, in materia, molto più esplicito: riconosce, infatti, che l'aspetto strutturale relativo alle dimensioni delle imprese industriali della CEE è estremamente importante ai fini della competitività internazionale. Anzi si è al riguardo prodotto quasi un rovesciamento degli obiettivi e degli scopi dell'azione comunitaria: prima ancora di colpire i monopoli e impedire gli abusi delle posizioni dominanti (e non sembra che nella suindicata legge n.170 si siano ventilate preoccupazioni al riguardo), è apparso necessario ricercare i mezzi più idonei per rendere possibile la creazione di nuove imprese aventi dimensioni europee, ossia adatte al nuovo maggior mercato che si sta creando ed in grado di sostenere la concorrenza mondiale.

Questo dimostra la necessità di un coordinamento effettivo tra programmazione europea e programmazione nazionale ma anche, e soprattutto, tra dette programmazioni e la legislazione "occasionale", ma non sempre transeunte, che si viene via via elaborando in ciascun Paese.

(Allegato "B")

LA NUOVA METODOLOGIA PER IL CALCOLO DEL REDDITO NAZIONALE

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1965, diciassettesima della serie, mantiene sostanzialmente lo schema della precedente, anche se rinnovata nelle sue parti e in particolare nella presentazione dei conti economici.

Difatti, per quanto concerne lo schema dei conti economici nazionali, l'Istituto Centrale di Statistica è venuto nella determinazione di adottare lo schema raccomandato dai competenti Organismi internazionali. Il nuovo schema differisce da quello tradizionale italiano per il trattamento dei servizi prestati dalla Pubblica Amministrazione, i quali sono considerati totalmente finali nel primo schema e invece in parte finali ed in parte intermedi, nel secondo schema.

Le innovazioni apportate alla serie dei conti nazionali dall'Istituto Centrale di Statistica sono di due ordini: alcune riguardano la struttura, cioè il numero e la natura delle poste dei conti, altre la valutazione delle medesime, cioè le fonti statistiche utilizzate ed i criteri e i metodi di calcolo seguiti.

Il reddito nazionale calcolato secondo lo schema internazionale risulta per conseguenza più elevato di quello calcolato secondo lo schema tradizionale italiano.

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1965, costituisce quindi per tutti una sorpresa. L'aumento del reddito nazionale è dovuto al fatto che, mentre negli anni precedenti (fino al 1963 incluso) benchè venisse calcolato il reddito nazionale anche in base allo schema internazionale, ci si fondava sui risultati ottenuti in base a quello tradizionale; invece, con la relazione del 1965 si abbandona definitivamente quello tradizionale e si adotta quello internazionale.

L'aumento del reddito, secondo la nuova valutazione rispetto a quella vecchia, è piuttosto rilevante: nel 1951 esso è di 336 miliardi (3,2%), nel 1955 di 2.126 miliardi (6%), nel 1961 di 1.341 miliardi (6,1%), nel 1962 di 1.541 miliardi (6,2%), nel 1963 di 1.864 miliardi (6,6%) e nel 1964 di 2.162 miliardi (7%).

Nel 1965 il reddito nazionale lordo raggiunge così, secondo la nuova valutazione, i 35.400 miliardi di lire correnti, quasi 3,4 volte quello del 1951; ma nel frattempo la lira ha subito una svalutazione del 38% circa.

Non si comprende il perchè dell'abbandono dello schema tradizionale, che dal punto di vista economico è più ortodosso; e, inoltre, non si comprende come si possa giustificare la tutt'altro che trascurabile differenza che si riscontra tra i due schemi.

(Allegato "C")

FINANZIAMENTO DEL "PIANO DI SVILUPPO"

Al di là e al di sopra di ogni possibilità di pratica realizzazione dei traguardi che il "piano quinquennale" 1966-1970" propone ed indica all'economia ed alla politica del nostro Paese, stanno i "problemi di finanziamento" del programma di sviluppo postulato dal piano stesso.

Nel quinquennio pianificato è previsto che i consumi fagogiteranno 111.850 miliardi di lire nel settore privato e 30.900 miliardi in quello pubblico: in totale 142 mila 750 miliardi. Contemporaneamente, e per lo stesso periodo di tempo, gli investimenti direttamente produttivi a favore dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi dovrebbero ammontare a 24.350 miliardi di lire, ai quali vanno aggiunti gli importi relativi agli investimenti sociali (ferrovie, telecomunicazioni, abitazioni e opere pubbliche) per altri 18.450 miliardi: un totale, quindi, di investimenti privati e pubblici pari a 42.800 miliardi di lire.

In complesso, nel periodo 1966-1970, per fronteggiare l'intero fabbisogno dei consumi e degli investimenti, dovranno essere disponibili risorse per ben 185.550 miliardi; ed appunto in tale cifra è previsto l'ammontare del reddito nazionale nel corso dei suddetti cinque anni. I consumi assorbiranno quindi il 76,9 per cento delle risorse economiche, e gli investimenti direttamente produttivi e sociali il restante 23,1 per cento: queste le rispettive proporzioni di partecipazione alla distribuzione del reddito nazionale.

Logicamente, queste variabili sono anche in diretta correlazione con l'entità del risparmio necessario per il conseguimento di determinati scopi; e non si può negare che il programma quinquennale necessiti di elevatissime quantità di mezzi finanziari: si tratta di 43.200 miliardi di investimenti, dei quali 13.000 miliardi competono alla pubblica amministrazione (Stato, enti locali, enti previdenziali) e 30.200 miliardi al settore privato.

L'interrogativo che a questo punto si pone è il seguente: come potranno i due settori reperire gli ingenti mezzi occorrenti al finanziamento del programma quinquennale?

In proposito, il ministro del Tesoro ha ricordato che ciascuno dei due settori ha un proprio "risparmio interno",

il quale, però, è in grado di assicurare mezzi finanziari solo per una parte del fabbisogno totale. Difatti, il risparmio pubblico (cioè la differenza fra entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti) dovrà tassativamente raggiungere nel quinquennio il livello di 5.100 miliardi, pari a 1.020 miliardi circa all'anno. Un importo di difficile conseguimento; poichè, se nel 1964 il risparmio pubblico ha toccato i 1.078 miliardi, è anche vero che esso arrivò soltanto a 945 miliardi nel 1961, a 1.007 miliardi nel 1962, a 973 miliardi nel 1963 e ad appena 181 miliardi nel 1965, anno nel quale, invero, il tasso di aumento del reddito nazionale fu del 3,4 per cento.

In ogni caso, sempre per il settore pubblico, mancano ancora 7.900 miliardi, che lo schema di finanziamento del programma ritiene conseguibili a mezzo dell'apporto del risparmio postale (da 1.800 a 2.440 miliardi), dei titoli dello Stato o per conto dello Stato (900 miliardi) e delle operazioni della Banca d'Italia con il Tesoro e le aziende di credito.

A sua volta, il settore privato è considerato capace di ammortamento e di autofinanziamento aziendale per 18.750 miliardi; gli altri 11.450 miliardi che gli mancano per fare "il pieno" dovrà trovarseli nelle emissioni azionarie ed obbligazionarie per 5.500 miliardi, nelle emissioni di cartelle ed obbligazioni degli istituti speciali per 3.850 miliardi e, infine, nelle ulteriori risorse degli istituti speciali per 2.100 miliardi.

In totale, quindi, nel corso dei cinque anni, il settore della pubblica amministrazione dovrebbe dare 5.100 miliardi all'interno e trovare sul mercato finanziario 7.900 miliardi; il settore privato rispettivamente 18.750 all'interno e 11.450 sul mercato. Sicchè, in conclusione, la presunta autonoma capacità di risparmio interno per 23.850 miliardi deve essere integrata da un apporto di altri 19.350 miliardi da parte del mercato monetario e finanziario.

(Allegato "D")

PROTOCOLLO ANNESSO AL TRATTATO DI ROMA E CONCERNENTE L'ITALIA

Le alte parti contraenti desiderando risolvere taluni problemi particolari che interessano l'Italia, hanno convenuto le disposizioni seguenti, che sono allegate al Trattato:

Gli Stati membri della Comunità prendono atto del fatto che il Governo italiano è impegnato nella esecuzione di un programma decennale di espansione economica che mira a sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana, in particolare grazie all'attrezzatura delle zone meno sviluppate nel Mezzogiorno e nelle Isole e alla creazione di nuovi posti di lavoro per eliminare la disoccupazione;

ricordano che tale programma del Governo italiano è stato preso in considerazione e approvato nei suoi principi e nei suoi obiettivi da organizzazioni di cooperazione internazionale di cui essi sono membri;

riconoscono che il raggiungimento degli obiettivi del programma italiano risponde al loro interesse comune;

convengono, onde agevolare il Governo italiano nell'adempimento di tale compito, di raccomandare alle Istituzioni della Comunità di attuare tutti i mezzi e tutte le procedure previsti dal Trattato, ricorrendo in particolare a un adeguato impiego delle risorse della Banca Europea per gli Investimenti e del Fondo sociale europeo;

ritengono che le istituzioni della Comunità debbano considerare, ai fini dell'applicazione del Trattato, lo sforzo che l'economia italiana dovrà sostenere nei prossimi anni, e l'opportunità di evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti o il livello dell'occupazione, tensioni che potrebbero compromettere l'applicazione del Trattato in Italia;

riconoscono in particolare che, in caso di applicazione degli articoli 108 e 109, si dovrà aver cura che le misure richieste al Governo italiano salvaguardino il compimento del suo programma di espansione economica e di miglioramento del tenore di vita della popolazione.

25 marzo 1957

(Allegato "E")

MERCATO COMUNE DEI CAPITALI

Proprio all'inizio di quest'anno la Commissione della CEE ha inviato ai sei Governi della Comunità un importante rapporto sui mercati del capitale in Europa, insistendo nella raccomandazione di integrare quei mercati.

Affinchè il mercato comunitario dei capitali assuma le dimensioni che attualmente si reputano necessarie in conseguenza del generale sviluppo produttivo, tecnologico e commerciale, è indispensabile abolire tutte le barriere esistenti: e cioè i controlli dei cambi fra i Paesi del MEC; le restrizioni che limitano per i residenti gli acquisti di titoli stranieri; i rimanenti ostacoli che impediscono il libero flusso e riflusso degli investimenti entro i confini della Comunità stessa.

Naturalmente, è altrettanto necessario armonizzare la tassazione che colpisce i dividendi e gli interessi; a parte il fatto che una integrazione del mercato dei capitali provocherebbe un automatico livellamento nel costo del denaro.

La Commissione è del parere che l'abolizione delle barriere in questo specifico settore condurrebbe alla rapida nascita ed all'ancor più rapido consolidamento di un mercato unico dei capitali; il quale, a sua volta, faciliterebbe l'adeguamento reciproco delle politiche economiche dei Paesi associati, particolarmente per ciò che riguarda il credito.

Difatti, la creazione di un mercato finanziario europeo consentirebbe di sfruttare nelle migliori condizioni le nuove risorse del risparmio, migliorerebbe il funzionamento delle Borse Valori e favorirebbe un più ampio flusso di investimenti delle industrie europee.

In un grande mercato unico del capitale le aziende europee disporrebbero così di più ampie risorse finanziarie, in quanto la stretta integrazione che ne conseguirebbe offrirebbe a ciascuno dei sei Paesi l'ulteriore vantaggio di potere compensare i disavanzi delle bilance commerciali e dei pagamenti con lievi, semplici modificazioni dei saggi nazionali di interesse, vale a dire dei saggi di sconto, posto che i tassi di cambio delle monete devono rimanere stabili. La manovra del tasso di sconto diverrebbe così finalmente efficiente, poichè avrebbe allora effetti quasi immediati.

Si parla molto dell'invasione dell'Europa da parte del capitale americano. Quel capitale è indubbiamente utile, fors'anche necessario in molti casi; ma bisogna che il suo afflusso venga disciplinato più che da chi lo dà, da chi lo riceve, cioè da parte nostra. Tale disciplina è oggi difficile solo perchè i sei mercati del MEC si differenziano troppo tra di loro: il risparmio tedesco, ad esempio, rappresenta il 44 per cento di tutto il risparmio della Comunità; quello italiano solo il 16 per cento. Logico che in siffatte condizioni le imprese americane si ritrovino avvantaggiate dalle divisioni e, quindi, dalla debolezza dei loro concorrenti europei.

Pertanto, un mercato unico dei capitali si impone come razionale corollario di una economia comunitaria integrata. La Francia, nelle attuali condizioni, è in sensibile ritardo sul Belgio e sulla Germania; l'Italia è in ritardo rispetto a tutti gli altri partners della CEE. Tuttavia, una rapida intesa fra i Governi potrebbe dare un presso che immediato avvio al libero movimento dei capitali nell'area comunitaria e permettere la formazione dell'auspicato mercato del settore.

C o n v e g n o d i S t u d i

LA POLITICA ECONOMICA A MEDIO TERMINE DELLA CEE E LA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Milano 19 - 20 - 21 gennaio 1967

LA PODITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO NEL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E COMUNITARIA

R e l a z i o n e a c u r a d e l

Prof. PAOLO VICINELLI
Capo del Servizio Piani e Programmi della Cassa per il Mezzogiorno

indetto dal: centro informazioni e studi sul mec - c.i.s.m.e.c. in collaborazione con l'ufficio per l'Italia delle comunità europee - Roma

CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA- VIA MERAVIGLI, 11 MILANO -

La politica di sviluppo nel Mezzogiorno nel quadro della programmazione nazionale e comunitaria

1. Il trattato di Roma non manca di espliciti riferimenti sia nel preambolo (1) come in diversi articoli, alla esistenza di regioni socio-economiche nell'orbita della Comunità, aventi problemi diversi e diverso livello di sviluppo e di reddito. Al riguardo il concetto dell'"armoniosità" dello sviluppo viene di frequente richiamato.

Da parte degli eminenti uomini di Stato da cui trassero origine il Trattato, e, prima di esso, a partire dal 1950, gli altri organi comunitari europei, non mancò evidentemente la visione della realtà dell'Europa, costituita essenzialmente da un blocco centrale di regioni molto sviluppate e di aree periferiche meno favorite. In tal senso appare disposta una serie di norme, in deroga alle fondamentali regole della concorrenza e dell'uniformità di condizioni economiche, volte a favorè di situazioni particolari; nonchè la istituzione di specifiche strutture quali la Banca Europea degli Investimenti, il Fondo sociale europeo e il Fondo per le strutture agricole.

Sarebbe difficile però asserire che tali direttive e accentuazioni si traducano nel Trattato in una vera e propria considerazione del fattore regionale come elemento essenziale del regime comunitario.

Una sola eccezione esplicita in tal senso è espressa dal documento. Un protocollo aggiuntivo, come è ben noto, far riferimento specifico al problema del Mezzogiorno e al programma pluriennale di espansione economica in atto da parte del Governo italiano pr sanare tale squilibrio strutturale della econo-

(1 .//.

(1) Una delle premesse di principi sancite tra i sei paesi, è la seguente: "solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonico, riducendo le disparità tra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite".

mia italiana. I sei Paesi riconoscono che il raggiungimento di tale obbiettivo risponde al loro interesse comune; raccomandando alla Comunità di impegnare in tal senso tutti i mezzi e le risorse previsti dal Trattato. Successivamente, la problematica regionale ha assunto rilievo crescente e più generale nella politica della Comunità non solo in tema di studi e di impostazione programmatica - vedi in particolare la grande conferenza tenuta sul tema a Bruxelles alla fine del 1961 - ma anche in sede di politiche di attuazione: attraverso un netto orientamento degli strumenti finanziari della Comunità ad operare in favore delle regioni meno favorite, delle aree richiedenti specifiche convensioni, monchè di paesi associati a minore livello di sviluppo.

Nel Programma di politica economica a medio termine per il 1966-70, oggi in esame, la politica regionale entra infine a pieno titolo,(sia come uno dei temi-base della problematica comunitaria (capitolo VI), sia come direttrice specifica fra gli orientamenti di politica economica (capitolo III; paragrafo 11). L'obbiettivo è di far entrare in opera,nelle regioni in condizioni meno facili, tutte le possibili produzioni latenti, al fine di pervenire ad un minore squilibrio fra le varie Regioni, evitando nel contempo, nelle zone di massima concentrazione, le ipertrofie generatrici di costi economici e sociali sproporzionate. Delineate le misure da prendere in tal senso nei vari campi delle infrastrutture, dei trasporti, delle incentivazioni finanziarie, etc., il programma sottolinea l'esigenza che "l'importanza degli aiuti sia proporzionata alla gravità dei problemi posti, ciò che implica la presa in considerazione prioritaria delle regioni in preda a delle difficoltà particolarmente serie". Il riferimento al Mezzogiorno, che in questo documento non viene esplicitato, appare in questa ultima direttiva assai trasparente.

E' interessante rilevare come tra le osservazioni fatte dalla Commissione della Comunità nel prendere in esame il "progetto" di piano predisposto, ripetuti furono gli accenti volti a sottolineare l'importanza della politica regionale, sino al punto di valutare "non sufficienti gli orientamenti dati, al fine di realizzare i progressi necessari in tale politica nei corso dei prossimi cinque anni"; e ribadendo il concetto che "la

./.

crescita economica non può essere considerata ottimale se al tempo stesso una certa armonia non si realizza nell'evoluzione delle categorie sociali, se lo scarto non si riduce tra i livelli di sviluppo delle varie regioni componenti il territorio di ciascuno dei Paesi membri e se i livelli medi di vita non si avvicinano progressivamente attraverso la intera area della Comunità".

Negli stessi giorni del maggio scorso in cui tali concetti venivano ribaditi a Bruxelles, a Strasburgo il Parlamento Europeo - nel dibattere la relazione sulla prima comunicazione della Commissione C.E.E. in tema di politica regionale, sviluppava una ampia analisi del problema. Essa si concludeva nel senso di giudicare necessaria "una più forte volontà da parte della Comunità di affrontare completamente il problema della politica regionale, mediante un adeguamento dei metodi, un rafforzamento degli strumenti e dei mezzi finanziari disponibili e la messa in opera di un forte e ben coordinato insieme di iniziative configurabile come un preciso programma di azione".

2. In seno alla programmazione nazionale, il tema dei grandi squilibri territoriali del Paese - in sostanza il problema del Mezzogiorno - ebbe a giocare fin dall'inizio un ruolo preminente e prioritario. Già nello schema Vanoni del 1954-55 la direttiva di un intenso ed organico sforzo per la correzione di tale squilibrio era posta con carattere di massima priorità, insieme alla esigenza di uno sviluppo del reddito senza inflazione e dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti. L'impellenza del problema ed i margini ristretti nel tempo per una sua soluzione, in rapporto ai progredienti fenomeni della dinamica demografica ed economica del territorio nel quadro dell'Europa, erano posti nello "Schema" con estrema chiarezza. Anche il grave squilibrio tra agricoltura e altri settori veniva di fatto a costituire riflesso ed espressione del profondo divario socio-economico territoriale.

./.

Da allora il tema dei grandi squilibri settoriali e territoriali è stato sostanzialmente il filo conduttore della "programmazione" nazionale e quasi la base concettuale del programma stesso: si veda in particolare la "Nota aggiuntiva" del Ministro del Bilancio del 1962 e il Rapporto Saraceno.

Nella Bozza del Piano del 1964 (Progetto Giolitti) viceversa, e nell'attuale documento, l'obiettivo del riequilibrio territoriale, pur restando nel quadro dei pochi temi primari della programmazione, presenta una posizione meno accentuata, lasciando il posto come motivo di centro alla scelta pregiudiziale in favore di un adeguato sviluppo del capitale fisso sociale in confronto all'incremento indefinito dei consumi diretti. Comunque, il tema dell'assetto territoriale e dello sviluppo del Mezzogiorno permea di sè gran parte del contenuto del Piano. La Parte V del documento è ad esso totalmente dedicata ed è espressa con notevole organicità e chiarezza.

3. Mentre sostanzialmente armonici pertanto si presentato, sul tema in esame, il "Primo programma di politica economica a medio termine della C.E.E." e il "Programma di sviluppo economico nazionale", una differenza di tono è però dato riscontrare tra le due espressioni di volontà politica.

Da un lato, a livello della Comunità Europea, l'approccio al problema si presenta tuttora in termini di affermazioni di principio e di direttive generali prive di qualsiasi indicazione quantitativa (come non mancano invece in altri capitoli della stessa programmazione). A livello del Programma nazionale, viceversa, il tema dello sviluppo economico del Mezzogiorno si presenta come il più definito e concreto in termini di prospettive economico-sociali, di programmi ordinari e straordinari (comprensivi delle relative cifre di stanziamento), di formule normative ed organizzative.

Tutto ciò è estremamente logico, ove si pensi che alle spalle della programmazione per le aree depresse del Paese, e in particolare per il Mezzogiorno, vi è una realtà ormai più che quindicennale, tradotta già nel 1950 in un'ampia tastiera di obiettivi specifici e di strumenti operativi, come

./.

si è accennato, è proprio per effetto di tale politica, già allora in atto, che il Trattato istitutivo della Comunità Economica conteneva già al 1956 una esauriente considerazione del problema del Mezzogiorno, quale unico definito aspetto di azione regionale considerato dagli accordi comunitari.

Esistono obbiettive ragioni per la peculiare posizione del Mezzogiorno Italiano nel quadro dell'Europa Comunitaria? La risposta, purtroppo, non può che essere affermativa. Tali ragioni esistevano negli anni '50 ed esistono ancor oggi.

La posizione socio-economica di questa grande regione - aventi caratteristiche sostanzialmente omogenee pur nella ampiezza della sua popolazione di quasi 20 milioni di abitanti non ha infatti paralleli con alcun altra delle grandi regioni della Comunità. Ciò che entra qui in gioco infatti è la base geografica, il cui ruolo ai fini dello sviluppo solo oggi giorno comincia ad attenuarsi con le molte conquiste e modifiche portate dall'opera dell'uomo. Sono i fattori climatici tipici del vero ambiente meridionale, le lunghe siccità estive, la estrema irruenza delle precipitazioni autunno-vernini; sono le difficili basi orogeologiche e pedologiche. Tutto ciò ha nei secoli ostacolato (ad eccezione delle poche zone facilmente irrigabili) produzioni agricole sicure ed in particolare uno stabile e redditizio allevamento del bestiame quale quello che caratterizza l'Europa centrale; e ha dominato l'ambiente con cronici fenomeni distruttivi (malaria e disordine idrogeologico), impedendo così all'agricoltura di divenire fonte di risparmio e di consentire un sistematico sviluppo delle infrastrutture e degli altri servizi pubblici. Restava così fuori gioco, allo scoccare della rivoluzione industriale negli ultimi decenni del secolo scorso e nei primi di questo, ogni margine di capitale per la trasformazione dall'artigianato alla industria.

E' noto come la comprensione di tale situazione di fondo, insita nella geografia e nella realtà delle cose e non in posizioni umane o politico-amministrative, venne ad affermarsi solo con molta gradualità e lentezza. Al momento della

./.

unità d'Italia, ad esempio, la persuasione prevaleva che il riequilibrio delle condizioni socio-economiche delle due grandi aree del Paese si sarebbe realizzato spontaneamente e con l'applicazione di buone leggi comuni. Solo gradualmente, con la nutrita serie di studi degli economisti, degli agronomi, degli storici a cavallo del '900 e poi con l'applicazione alla realtà italiana dei nuovi mezzi di indagine e di rilevazione macro-economica, la situazione venne gradualmente individuata. Era troppotardi però per superare il danno portato dall'unione sic et sempliciter di ambienti strutturalmente così diversi, su cui continuava a premere un automatismo di mercato, operante in senso contraddittorio doppiamente negativo: e per le fonti energetiche (e materie prime) allora fisicamente pressocchè inamovibili, e per i prodotti finiti.

Solo con l'intervento organico e massiccio per il Sud dal Paese avviato negli anni dopo la guerra - ed espresso essenzialmente dal Piano di interventi straordinari e dall'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno (1950) - si manifestò una volontà energica di reagire. Fortunatamente essa trovava in una serie di progressi e di strumenti tecnici ed economici nel frattempo maturati, i mezzi adeguati ad operare positivamente.

Sono queste realtà ed esperienze che non potevano non essere tenute presenti al momento dell'avvio del mercato comune; e che non possono essere dimentiçate oggi in sede di consolidamento della Comunità.

Pure le esperienze del Mezzogiorno italiano hanno interesse/e validità nei confronti degli altri Paesi mediterranei, molti dei quali sentono vivamente l'opportunità di una partecipazione, più o meno diretta, alla Comunità Europea. I grandi problemi - dell'impiego organico e unitario delle scarse risorse idriche; della difficoltà di avviare dal nulla il processo in industrializzazione; della impreparazione nelle categorie imprenditoriali e nei quadri - sono sostanzialmente gli stessi.

./.

4. Nel 1965, dopo il primo quindicennio di attività della nuova politica di interventi organici per il Mezzogiorno, il livello di reddito e di consumi procapite nel territorio risultava, in termini di valuta stabile, raddoppiato rispetto al 1950. Il livello raggiunto era grosso modo quello stesso che caratterizzava 15 anni prima il resto d'Italia, le regioni del Centro-Nord.

Gli investimenti in impianti fissi hanno mantenuto nel quindicennio un saggio di incremento medio annuo del 10%.

Mentre gli investimenti assorbivano nel 1951 il 16,2% delle risorse a disposizione del Sud, a fine quindicennio raggiungevano il 24% di tali risorse. La distribuzione settoriale delle forze di lavoro, che in partenza vedeva nell'agricoltura circa il 50% del totale, si poneva a circa il 35% a fine periodo, il saldo risultando assorbito per due terzi circa dall'industria e per un terzo dalle attività terziarie.

Ma, a fronte a tale aspetti positivi, altri indici vanno attentamente meditati. Ad esempio, l'apporto esterno alle risorse della regione (capitali pubblici e privati; apporto della pubblica amministrazione; etc.) si mantiene ancora su aliquote variabili dal 15 al 20% del totale. Ma l'aspetto più grave resta, anche se in parte giustificato dal più elevato livello delle nascite, il permanere di un basso tasso medio di attività: il 33,1% della popolazione residente contro il 41,7% nel Centro-nord. In sostanza, in netto contrasto con gli obbiettivi, il tasso di sviluppo pro-capite del reddito prodotto nel Sud, anche se crescente di quadriennio in quadriennio, non è riuscito nel quindicennio a superare quello del Centro-nord; e la fragilità del sistema è stata posta in evidenza dalla sensibile daduta degli investimenti industriali nel periodo della recente crisi (meno 10% circa in confronto a meno 6% nel Centro-nord).

Negli anni di chiusura del primo piano quinndicennale di interventi straordinari per il Mezzogiorno, molto ampia è stata nel Paese la discussione sul contenuto e sulla opportu

./.

nità del Fondo straordinario e dell'Organo speciale. L'opinione pubblica e il Parlamento non solo hanno manifestato con chiarezza la volontà di perseguire l'obbiettivo di una graduale correzione dei grandi squilibri nel Paese, ma hanno anche tradotto tale volontà in una nuova politica di interventi. E' questo il contenuto della Parte IV del Programma di sviluppo economico. Si può ricordare in particolare la fondamentale legge n° 717 del 26 giugno 1965, che rilancia sino al 1980 l'azione organica per lo sviluppo di tutto il territorio a Sud del Tronto e la "Cassa per il Mezzogiorno" come strumento fondamentale a tale fine; va rilevata infine la già avvenuta dotazione di mezzi finanziari alla "Cassa" per tutto il periodo del piano quinquennale (1700 miliardi).

Caratteristica dell'azione di rilancio per il Mezzogiorno è un migliore inquadramento in una visione unitaria espressa appunto dalla programmazione nazionale. Il Piano di interventi aggiuntivi e straordinari ad opera della "Cassa" non resta più come azione isolata volta ad affrontare le strozzature più macroscopiche, quale era sostanzialmente negli anni '50. Esso si inquadra in una azione organica che comprende il fondo speciale aggiuntivo e gli interventi dei bilanci ordinari dello Stato, delle Regioni e degli altri grandi organi dell'intervento pubblico. Il coordinamento delle varie attività non viene più effettuato marginalmente "ex post", ma si realizza "ex ante", stabilendo in anticipo, in piani di coordinamento pluriennali, i settori di investimento, le opere da realizzare e il tempo e i modi degli interventi propulsivi nei vari settori da parte di tutte le varie amministrazioni ed organismi pibblici. La recente prima applicazione del sistema (nell'agosto scorso è stato approvato dal C.I.R. il Piano 1966-69)anche se non tutte le difficoltà sono state superate, è stata comunque la più concreta ed attuale espressione fino ad oggi della politica di programmazione economica del Paese.

Secondo le indicazioni del Piano di coordinamento, si vengono ora sviluppando sia i bilanci annuali della amministrazione statale, sia i programmi esecutivi della Cassa

./.

per il Mezzogiorno; si sviluppa pure l'attività di una serie complessa di altri organi esecutivi, più o meno autarchici facenti capo alle strutture centrali dello Stato o alle Regioni o alla "Cassa", quali gli Enti di sviluppo e i Consorzi di bonifica e le cooperative agricole; l'A.N.A.S. e le Amministrazioni provinciali per la viabilità; i Consorzi per le aree e i nuclei industriali e gli Istituti speciali regionali di Credito per l'industrializzazione; i vari organi di formazione ed assistenza tecnica quali l'IASM, il FORMEZ, i Centri interaziendali, industriali, etc.

5. Dal punto di vista tecnico-economico l'intervento per il Mezzogiorno nel nuovo quindicennio si pone in termini assai diversi di quello prevalso nella prima fase. Allora - in rapporto a quell'esigenza di correggere anzi tutto gli aspetti negativi dell'ambiente di ordine essenzialmente geografico di cui si è detto - l'azione per lo sviluppo di grandi infrastrutture (vie di comunicazione, acquedotti regimazioni idrauliche) era preminente. Ad essa si è affiancata sopratutto una massiccia opera di impulso dell'agricoltura, intesa anch'essa sopratutto come miglioramento delle basi strutturali; e cioè come bonifica, irrigazione, riforma agraria, investimenti finanziari. Via via che tali programmi iniziali cominciavano a dare i loro frutti, sotto forma di sostanziale modifica dell'ambiente, alle suddette priorità si affiancavano altre direttive fondamentali di intervento: e in particolare quella rivolta alla industrializzazione è quella volta alla preparazione del fattore umano nei suoi molteplici aspetti ed in particolare di istruzione professionale, di formazione dei quadri intermedi e direttivi. Un'azione organica per il turismo è pure chiaramente emersa come una delle più tipiche esigenze e positive possibilità di sviluppo dell'ambiente meridionale.

Non è questa la sede per un esame approfondito dei riflessi della partecipazione italiana al Mercato Comune Europeo nei vari settori economico-produttivi; tale disamina è affrontata da altre Relazioni del Convegno. Sembra utile peraltro una breve rassegna degli aspetti relativi più specificamente al Mezzogiorno.

./.

Per l'agricoltura il quindicennio passato ha visto svilupparsi in tutte le vaste zone collinari e montane dell'Italia Meridionale e delle isole l'esodo di milioni di rurali disoccupati o largamente sottoccupati, verso altri settori produttivi o altre Regioni dell'Europa. Quanto sembrano lontane nel tempo le varie indagini degli anni '50 sulle imponenti croniche sottoccupazioni di intere regioni rurali del Mezzogiorno! Dal movimento emigratorio è derivato un incremento notevole della produttività pro-capite avviando così un riequilibrio nelle condizioni di reddito fra i lavoratori dell'agricoltura e quelli degli altri settori. Può meravigliare che il processo abbia potuto realizzarsi senza scapito della produzione complessiva - che ha segnato anzi, con il ritmo di aumento annuo di circa il 3% nel territorio, uno dei più alti livelli di incremento europeo. Ma è da tener presente come, a fianco ai vasti ambienti e branche in flessione dell'agricoltura meridionale, stanno sorgendo iniziative del tutto nuove in settori ad elevata produttività (esempio serre, avicoltura, cantine sociali).

Sarebbe comunque a nostro parere del tutto inesatto considerare l'esodo dall'agricoltura povera come frutto della partecipazione del Paese al Mercato Comune. Il ridimensionamento demografico sarebbe stato comunque imposto dal procedere dello sviluppo economico nazionale negli altri settori di attività con la crescente richiesta di unità lavorative e disponibilità di nuovi posti di lavoro secondari e terziari. L'appartenenza al M.E.C. ha certamente accelerato il processo, sia con l'impedire eccessive forme di protezione autarchica, sia con l'assorbimento da parte degli altri paesi della Comunità di larga parte di lavoratori in eccesso. Poichè ancora ampio è il margine che in tal senso si prospetta negli equilibri demografici ed economici tra Mezzogiorno agricolo ed Europa industriale e commerciale, nel prossimo futuro, (ed il Programma Comunitario lo pone chiaramente in luce), più difficili e complesse diventeranno nel prossimo futuro le conseguenze indotte, sia in ordine alla capacità di mantenere intatto (ed anzi di aumentare sistematicamente) il livello produttivo globale dell'agricoltura meridionale, sia in ordine alle posizioni umane e familiari interessate dai movimenti emigratori.

Dal punto di vista dei mercati e delle conseguenti

./.

possibilità produttive esperte nel territorio, è chiaro come l'appartenenza ad un più vasto mercato di consumatori, nella stessa disciplina e senza ostacoli tariffari o di altro genere, non può non interessare positivamente un territorio quale quello dell'Italia meridionale e delle isole che, per la sua natura presenta caratteristiche di capacità concorrenziale soltanto limitatamente a un gruppo ristretto di produzioni - essenzialmente quelle agrumarie viticole e ortofrutticole - che richiedono vasti mercati ricchi ad alto livello di consumo. In tal senso evidente è l'interesse dell'agricoltura del Mezzogiorno di veder estesi i confini della Comunità all'Inghilterra e agli altri paesi del Nord-Europa, alti consumatori dei prodotti mediterranei: anche se illusorio è ormai in gran parte il vantaggio geografico di talune produzioni di primizie, a fronte da un lato alla diffusione altrove delle colture artificialmente protette; e dall'altro delle sempre più perfette tecniche di conservazione nel tempo dei prodotti pregiati.

L'irrigazione resta comunque, sul piano strutturale, lo strumento necessario per il progresso delle colture tipicamente meridionali; e in tal senso infatti i programmi in atto sono volti a tradurre le opere di base in trasformazioni fondiarie e utilizzo a livello delle imprese agrarie. In merito è necessario che i programmi abbiano maggiore coscienza del costo economico rappresentato da talune lentezze e dispersioni di interventi; e concentrino ogni sforzo nel facilitare l'ultimazione delle cose cominciate.

Ma non meno essenziale si presenta tutto il complesso aspetto della organizzazione ai fini della trasformazione e conservazione dei prodotti e di collecamento sui mercati. E' qui che l'appartenenza al Mercato Comune accentua l'urgenza di mettersi subito in grado di corrispondere alle esigenze di così ampi e attrezzati mercati e di superare le agguerrite e intelligenti concorrenze degli altri Paesi; e pone al mondo produttivo meridionale problemi estremamente complessi ed urgenti. La citata legge n.717, così come il Piano Verde, riflettono ampiamente la coscienza di tale problematica, riecheggiando gli appositi paragrafi del Programma quinquennale di sviluppo. I regolamenti e le norme di incentivazione in merito (finanziarie e

./.

di assistenza tecnico-organizzativa) hanno raggiunto livelli tra i più ampi che possano pensarsi. Eppure il tradurre in termini effettivi e concreti tali direttive è problema che fa veramente tremare le vene e i polsi degli uomini responsabili nel Mezzogiorno.

E' in questi settori che ha iniziato ad operare il Fondo Comunitario per l'agricoltura. Esso dovrà operare nel Mezzogiorno, come nelle altre regioni del MEC, nel suo primo più normale compito che è quello di cassa di compensazione per settori a mercato di difficile equilibrio: talune produzioni ortofrutticole meridionali sono tipicamente di tale genere. Ma nel Sud, il FEOGA dovrà sopratutto operare massicciamente in senso strutturale. Ci auguriamo sopratutto che valga - tramite la sua autorità e il peso delle sue risorse finanziarie - ad agire anch'esso in senso conforme come acceleratore di quei progressi organizzativi ed associativi di cui sopra, così necessari, e insieme così difficili da far progredire in questi ambienti. Ove effettivamente venga inteso in tal senso - e il Piano a Medio termine ne dà qualche garanzia - il Feoga può, al momento, considerarsi tra gli strumenti più efficaci di una programmazione regionale del MEC.

6. Nel settore dell'industria sono fortunatamente cadute, in relazione a precisi fatti tecnici gradualmente maturati, molte di quelle preclusioni che nel secolo XIX e nei primi decenni del XX avevano nettamente impedito la partecipazione del Mezzogiorno allo sviluppo industriale europeo. Non si tratta soltanto di deficienze di infrastrutture (in realtà in corso di superamento), ma di più ampi fenomeni, quali ad esempio: l'indipendenza acquisita dalle industrie nei confronti della localizzazione delle fonti energetiche, il minor peso delle materie prime in confronto ai processi tecnologici, lo stesso modificarsi strategico della posizione geografica del territorio, nel quadro di un Mediterraneo in pieno risveglio e potenziato dalle grandi risorse petrolifere in via di sviluppo.

Tutto ciò ha consentito il sorgere nell'ultimo decennio di grandi impianti industriali di base nelle località più favorite del Mezzogiorno, da Napoli, a Brindisi, a Taranto, ad Augusta, a Milazzo, a Cagliari, ecc. Resta, gravissima, la difficoltà di far sorgere a fianco ai grandi

./.

impianti di base, il tessuto connettivo delle industrie di trasformazione e di preparazione finale dei prodotti per il consumo. Ostano in tal senso, non tanto la mancanza di capitali e di manodopera capace, quanto la mancanza di tradizioni e di capacità imprenditoriali a medio livello, nonchè sopratutto la difficoltà di inserire i prodotti manifatturati nel mercato, dominato da agguerrite strutture organizzative di antica data, sempre più poderosamente sorrette da grandi organizzazioni a livello nazionale, europeo ed internazionale.

E' questo in realtà il problema centrale di ogni zona di sviluppo industriale che si affaccia in ritardo in una area di mercato già consolidata ad alto livello. Vincere i fattori agglomerativi, che dominano i processi autonomi di sviluppo, risulta molto difficile per le forze imprenditoriali sia locali che esterne. E' in tal senso che deve giocare l'azione di piano. Nè bastano, come è ormai ben noto, le politiche di infrastruttura, ma occorrono invece quelle di incentivazione specifica non soltanto rivolta agli impianti singoli ma all'ambiente tecnico, mercantile, umano e anche scientifico, in cui essi possono svilupparsi. La politica di sviluppo per poli diventa essenziale per aumentare rapidamente le economie esterne a beneficio delle nuove attività. Tutto ciò è appunto in atto nel Mezzogiorno con visione chiara, anche se con troppe concessioni contingenti e dispersive. Evidentemente l'ampiezza degli incentivi cui si è impegnato l'intervento pubblico per l'industrializzazione (infrastrutture generali e specifiche a carico pressocchè totale dello Stato, contributi in conto capitale, dimezzamento del costo del costo del denaro nei crediti per gli investimenti, facilitazioni fiscali e tariffarie, ecc.) pongono gravissime responsabilità all'azione di piano specie in ordine alle priorità e alle preferenze, sia in senso territoriale, ma anzitutto in senso settoriale. Il Piano di Coordinamento per il Mezzogiorno ha affrontato tale tema e in particolare ha indicato nell'industria meccanica, in quella chimica e in quella alimentare moderna le branche di industria manifatturiera da considerarsi preferenziali.

I progressi sono invero notevoli e soddisfacenti in vaste regioni del Mezzogiorno. Sono assai negativi in altre. Anche nell'orbita della grande regione, la geografia antica ha le sue leggi che almeno nei tempi brevi non posso-

./.

no essere del tutto annullate. E' in particolare nei confronti delle zone marginali che nascono le responsabilità più difficili dell'azione pubblica in tema di imprese a partecipazione statale; il cui ruolo non può evidentemente non essere preminente in un'azione accelerata di sviluppo di una regione depressa, così lontana, anche fisicamente, dalle sedi abituali dei centri imprenditivi europei; ma le cui realizzazioni tuttavia non possono non restare inquadrate anch'esse nella rigida morsa delle convenienze economiche e nei limiti del mercato chiaramente accettato a livello internazionale.

La coscienza che lo sviluppo della industrializzazione in zone relativamente vergini, più che dipendere dalle forze e capacità intrinseche delle singole imprese, è legata al complesso delle interconnessioni industriali - ad esempio fra industrie motrici e industrie di servizio - e al rafforzamento delle economie esterne, tra cui precipue quelle relative ai fattori della preparazione umana della scuola, della ricerca, ecc., è emersa recentemente in evidenza nella iniziativa, promossa d'intesa fra Comunità Economica Europea e Governo Italiano, dello studio di un polo organico di sviluppo del settore metalmeccanico, da sorgere in Puglia, a valle dell'impianto siderurgico di Taranto. Messo ormai a punto lo studio - con originali impostazioni teoriche e con analisi valide, anche se certo non indiscutibili, delle soluzioni concrete - la realizzazione del "polo" costituisce ora obiettivo dei piani. Si tratta di promuovere il contemporaneo e organico impiantarsi di circa 10 unità principali, 17 impianti sussidiari e 6 officine ausiliarie: in sostanza si costituire l'habitat di un centro industriale meccanico. Gli strumenti responsabili dello sviluppo del Mezzogiorno sono in moto al riguardo, da un lato intensificando la base infrastrutturale, dall'altro sviluppando a livello europeo la necessaria "promotion" presso i possibili imprenditori. Si tratta di una, anche se oggi la più singolare, delle tante formule di azione, con cui l'impegno pubblico nel Mezzogiorno intende facilitare i suoi obiettivi, restando fermo il criterio basilare del mercato e la direttive di operare essenzialmente attraverso l'iniziativa privata.

Anche nel settore del turismo, il criterio di operare per poli di sviluppo presenta taluni vantaggi e si pone come direttiva al fine di armonizzare gli investimenti negli

./.

impianti operativi (alberghi, ostelli, villaggi turistici, ecc.) con quelli necessari, alle loro spalle, nel campo infrastrutturale; si pensi ad esempio agli aeroporti sempre più necessari per il grande aumento dei voli charter. La politica del turismo in atto nel Mezzogiorno mira appunto a tale sviluppo armonico, sia con la realizzazione delle infrastrutture a largo raggio e di quelle più specifiche per le zone più interessate, sia con gli incentivi agli impianti, sopratutto crediti di favore ed ora anche contributi in conto capitale.

Ma in questo campo, un altro aspetto sovrasta nettamente e preoccupa la programmazione: quello della salvaguardia delle risorse paesaggistiche e artistiche, della difesa cioè della materia prima su cui è imperniato il futuro stesso dell'industria turistica. Tale difesa pone, come è ben noto, problemi estremamente difficili di carattere giuridico-amministrativo e di rapporti con uomini ed enti, che non possono risolversi con semplici ukase, ma che richiedono anch'essi un progresso di educazione responsabile nelle autorità e nelle popolazioni interessate. Per intanto è questo uno dei campi in cui la disciplina a livello nazionale di programmi locali può portare un contributo efficace.

Sul piano economico, l'integrazione sempre più diretta con i paesi ad alto potenziale dell'Europa occidentale, non può evidentemente non favorire il turismo quale fonte di sviluppo e di reddito del Mezzogiorno, purchè le premesse di cui sopra trovino tutte concreta e sollecita esplicazione. E' anzi una speranza che si confida non illusoria che, sulla scia di intensi scambi turistici, si intensifichino positivi apporti di iniziative e di capitali al resto dell'Europa verso il Mezzogiorno.

7. La breve rassegna dei problemi dei singoli settori nel Mezzogiorno vale a porre in luce l'ampiezza dei compiti aperti e la concretezza delle soluzioni individuate. Caratteristica è l'interconnessione, in ogni caso, degli aspetti imprenditoriali e produttivi con quelli infrastrutturali-territoriali e in genere di preparazione e maturazione dell'ambiente.

Ciò che interessa ora è di comprendere se le direttive dei Piani - Comunitario e Nazionale - siano in gra

./.

do di tradursi in politiche e decisioni concrete, adeguate ad assicurare la continuità del processo.

Per il programma della Comunità è un fatto che la coincidenza dell'avvio del Programma quinquennale con le conclusioni della Commissione preparatoria sulla politica regionale ha dato considerazione a tale tema nelle direttive comunitarie: ma certo non nei termini che la crescente gravità del problema degli squilibri regionali ha già imposto in varie sedi nazionali (Italia, Francia) e che il Parlamento Europeo ha fatto propri.

E' in particolare motivo di inquietudine per l'opinione pubblica meridionale il fatto che - proprio mentre la "politica regionale" entra formalmente, in sede di Piano a costituire uno dei temi-base ed obiettivi della Comunità - nessun esplicito richiamo viene ivi ripreso del problema del Mezzogiorno, che pure costituiva fin dall'origine, col famoso protocollo aggiuntivo, elemento specifico dell'intesa tra i sei paesi.

In sede Nazionale si è già detto come la più recente formulazione del Programma per il quinquennio 1966-70, pur mantenendo al tema della correzione degli squilibri più gravi esistenti nel paese il valore di obiettivo di fondo, non dia al problema quel rilievo centrale, che era invece alla base delle prime impostazioni del piano. In tema di strumentazione, inadeguata appare, ad esempio, la trattazione della complessa materia inerente la ripartizione finanziaria delle risorse pubbliche, a livello delle varie regioni, aventi posizioni molto diverse di reddito: con tutte le correlative implicazioni in merito al grado di centralizzazione o invece di autonomia dei vari soggetti, Stato, Regioni, ecc. sia in sede di raccolta e sia sopratutto in sede di spesa. Sui termini concreti, vive sono le preoccupazioni del Sud sulla possibilità di avvicinarsi, anche limitatamente, all'adempimento fondamentale, che è quello della aliquota di localizzazione di investimenti industriali nel territorio: onde la diffusa polemica sul tema dell'inadeguato impegno in tal senso da parte delle Partecipazioni Statali.

Certamente, il Mezzogiorno è consapevole di quanto gravi e complessi siano i problemi del mantenimento di un adeguato ritmo di sviluppo in economie così complesse e articolate come quelle dell'Italia e degli altri paesi europei; ne fanno fede le difficoltà del recente passato in Italia

./.

e quelle attuali in altre Nazioni. Sarebbe peraltro assai negativo se l'accento che fattori contingenti inevitabilmente portano sulla esigenza di salvaguardare anzitutto il progresso produttivo in sè, specie nelle sue complesse necessità di rinnovamento tecnologico proprie del momento, dovesse inficiare quella chiarezza di prospettive e quell'esigenza di impegno a fondo, che il Mezzogiorno richiede onde non interrompere l'avviato processo di decollo.

Per concludere, è chiaro che un'importante politica regionale non può estrinsecarsi se non come parte organica di una politica di piano: nel senso che il dirottamento in tale direzione delle risorse necessarie - in aggiunta a quelle già amplissime per le esigenze crescenti, in tutti i paesi, in capitale fisso sociale - può conseguirsi solo a patto di una congrua destinazione di risorse a spesa pubblica e a determinati investimenti produttivi. L'interrogativo, se e fino a che punto, ciò possa essere compatibile col mantenimento di un adeguato ritmo di espansione della domanda e del saggio generale, è posto dal Piano Nazionale (Cap. IV) e la questione è alla base delle discussioni di fondo oggi in atto.

Anche l'analisi del tema "regionale" dunque non può chiudersi se non sottolineando la fondamentale unità che lega tra di loro tutti i vari aspetti di una politica di sviluppo; e la preminenza quindi delle istanze fondamentali di disciplina economica che ambedue i documenti di programmazione pongono autorevolmente alla ribalta.

Milano, 18 gennaio 1967