

Considerazioni sul progetto di programma di sviluppo economico dell'Italia nel quinquennio 1965-1969

Il progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 redatto dal Ministero del Bilancio (1) prevede che il saggio di sviluppo del reddito nazionale italiano si mantenga in media intorno al 5 per cento annuo, ossia ad un livello inferiore di 2 punti a quello segnato nel quinquennio 1959-1963. Tale sviluppo avrà luogo in un quadro di impiego delle risorse disponibili che prevede il 13 per cento a favore degli investimenti direttamente produttivi, il 27 per cento a favore degli impieghi sociali (consumi pubblici e investimenti in ferrovie, telecomunicazioni, abitazioni ed opere pubbliche) ed il residuo 60 per cento a favore dei consumi privati (1). Le corrispondenti cifre per l'indicato quinquennio precedente sono state di 15, 24 e 61 per cento.

Gli investimenti complessivi (investimenti direttamente produttivi più investimenti di carattere sociale) dovrebbero assorbire il 22,6 per cento del totale delle risorse disponibili contro il 23,8 per cento nel periodo 1959-1963. Nel prossimo quinquennio gli investimenti complessivi dovrebbero essere esattamente coperti dal risparmio nazionale, essendo previsto un equilibrio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, mentre nel quinquennio 1959-1963 si è registrata una eccedenza, pari al 2,8 per cento, del risparmio sugli investimenti interni, avendo la bilancia dei pagamenti presentato un saldo attivo di 750 miliardi di lire nelle partite correnti.

I dati ora esposti sull'andamento degli investimenti pongono in evidenza che la quota di risorse destinata agli impieghi sociali per il prossimo quinquennio supera di circa il 3 per cento quella del quinquennio precedente, essendo diminuita in contropartita la quota

destinata agli investimenti produttivi (2 per cento) e ai consumi privati (1 per cento).

Nel programma si è inoltre calcolato che alla fine del quinquennio 1965-1969 l'occupazione risulterà dell'ordine di 20.550 mila unità, con un aumento di 820 mila unità rispetto al 1964, dovrebbe salire, cioè, a un tasso medio annuo dello 0,8 per cento. Nel quinquennio 1959-1963 il tasso medio di incremento dell'occupazione è stato alquanto superiore, essendosi aggirato intorno all'1 per cento l'anno.

Infine si prevede per il prossimo quinquennio una riduzione dell'occupazione agricola di 730 mila unità (tasso medio annuo di variazione: -3 per cento circa) e un incremento di 1.550 mila unità nell'occupazione extra-agricola (tasso medio di variazione: +2 per cento circa). Nel quinquennio 1959-1963 le corrispondenti cifre sono state di -740 mila unità (-2,6 per cento) e +1.700 mila unità (+2,9 per cento).

Le condizioni di sviluppo per il quinquennio 1965-1969, scontando un incremento di reddito sensibilmente inferiore a quello del quinquennio 1959-1963 e un aumento dell'occupazione pressappoco uguale nei due periodi, presuppongono un incremento della produttività nel prossimo quinquennio sensibilmente inferiore a quella del passato. Ciò significa che anche l'incremento delle esportazioni, a parità di altre condizioni, subirà un corrispondente contenimento, in quanto esso è direttamente collegato all'andamento della produttività. Le esportazioni cesseranno così di rappresentare un fattore propulsivo dello sviluppo economico, per lasciare il posto agli impieghi sociali. Tra i due modelli di sviluppo sussiste una sostanziale differenza: il primo, e cioè quello promosso dalle esportazioni, trova un vincolo unicamente nell'occupazione e nell'andamento dei salari interni; il secondo, e cioè il modello di sviluppo promosso dagli impieghi sociali, trova un vincolo nell'andamento della bilancia dei pagamenti. Ne segue che, mentre il primo modello consente uno sviluppo della produttività e del reddito reale del paese sganciato dall'andamento della produttività e del reddito esterno, il secondo condiziona lo sviluppo della produttività e del reddito reale del paese a quello esterno. In altri termini, il primo modello tende ad assumere carattere divergente ossia ad autoalimentare il processo di sviluppo delle esportazioni e del reddito nazionale; il secondo, invece, tende ad assumere carattere convergente ossia ad assorbire rapidamente nell'andamento della bilancia dei pagamenti gli stimoli allo

(1) MINISTERO DEL BILANCIO, *Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, Roma, giugno 1965, pag. 19.

sviluppo del reddito determinati dall'andamento degli impieghi sociali interni. Nel primo caso il carattere convergente subentra ove l'incremento dei salari superi quello della produttività; nel secondo il carattere divergente si manifesta soltanto ove lo sviluppo degli impieghi sociali resti inferiore a quello del reddito monetario esterno.

La via indicata nel programma per lo sviluppo economico italiano comporta quindi la scelta di una struttura avente per finalità una certa ripartizione delle risorse disponibili anziché la loro formazione, ossia il soddisfacimento di esigenze sociali compatibili con l'equilibrio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, essendo gli investimenti produttivi prestabiliti e distribuiti secondo determinate modalità regionali e settoriali.

È peraltro da osservare che la prevista riduzione del tasso di incremento della produttività nel quinquennio 1965-1969 si riconnette a modifiche nell'impiego delle risorse che, se attenuano lo sviluppo della produttività a breve termine, possono invece concorrere ad elevarne il livello a lungo termine. D'altra parte, la variazione nell'utilizzo delle risorse può consentire di realizzare collaterali finalità di carattere sociale, che dovrebbero concorrere ad arricchire la personalità umana attraverso l'istruzione e la sanità pubblica, oltreché attraverso servizi vari di carattere pubblico. Il giudizio di valore su questa politica di ripartizione delle risorse non può pertanto essere formulato in termini di produttività reale di merci e servizi.

Sotto il profilo esclusivamente economico si deve tuttavia considerare che l'incremento medio del reddito nazionale nella misura del 5 per cento previsto per il quinquennio 1965-1969, presuppone che siano effettuati investimenti produttivi nel settore dell'industria e dei servizi, per i quali è stato stimato un rapporto marginale capitale-reddito di 3,1 (2). Sulla base di questa stima i redattori del progetto hanno ritenuto sufficiente assegnare al settore dell'industria e dei servizi un ammontare di investimenti pari a 16.050 miliardi, ossia un importo corrispondente a quello necessario, in base all'esperienza italiana del decennio scorso, per realizzare un incremento di reddito nei due settori in esame tale che, aggiunto a quello derivante da nuovi investimenti nell'agricoltura per 3.950 miliardi, consenta di conseguire, insieme con la prevista aumentata occupazione, un incremento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento postulata dal programma.

(2) *Op. cit.*, pag. 18.

Lo schema adottato presuppone pertanto che l'apporto del progresso tecnico, delle economie di scala, della specializzazione produttiva, dell'utilizzo delle risorse interne, dello spostamento di attività dall'agricoltura all'industria, in breve, l'apporto del fattore residuo λ della funzione di produzione Cobb-Douglas, continui ad avere nel quinquennio 1965-1969 la stessa importanza relativa, rispetto all'apporto del capitale e del lavoro, che ha avuto nel decennio precedente nel processo di formazione del reddito. In altre parole, lo schema del programma sembra tener conto semplicemente della prevista riduzione, fra l'uno e l'altro periodo in esame, degli investimenti produttivi e dell'occupazione. Di fatto verranno ad operare in senso negativo sull'incremento del reddito vari altri importanti fattori. Infatti, l'apporto all'incremento del reddito nazionale dovuto allo spostamento dell'occupazione dall'agricoltura agli altri settori sarà meno rilevante nel prossimo quinquennio che negli anni scorsi, essendo previsto un sostanziale avvicinamento fra la produttività del settore agricolo e quella degli altri settori. In secondo luogo occorre tener presente che le economie di scala potranno essere meno rilevanti nel prossimo quinquennio che in passato, quando si è dato l'avvio alla specializzazione produttiva, sia sotto forma di eliminazione delle restrizioni quantitative agli scambi, sia sotto forma di integrazione economica nel mercato comune. Infine, la distribuzione del risparmio fra investimenti produttivi non avrà luogo secondo le normali direttrici di mercato basate sull'efficienza produttiva, bensì secondo direttrici diverse miranti a superare squilibri settoriali, territoriali e sociali. In questo caso, invero, il rendimento marginale del capitale tende a flettersi.

L'analisi dell'evoluzione del reddito in Italia con l'ausilio di una funzione di produzione del tipo Cobb-Douglas pone in evidenza che nel periodo 1951-1963 il tasso di aumento del reddito, pari al 5,9 per cento l'anno, si è ottenuto con il concorso del capitale per l'1,2 per cento l'anno, del lavoro per lo 0,6 per cento e del fattore residuo λ per il 4,1 per cento (3).

Orbene, mentre i previsti aumenti di capitale e di occupazione per il quinquennio 1965-1969 sono tali da consentire, congiuntamente ad una maggiore utilizzazione della capacità produttiva disponibile, un incremento di reddito che si aggira intorno al 2 per cento l'anno, gli apporti del fattore residuo λ , non sembrano essere in grado di

(3) Vedasi appendice.

assicurare, per i motivi sopra indicati, un incremento di capacità produttiva che assicuri un ulteriore incremento di reddito del 3 per cento.

Finora sono stati considerati soltanto i problemi connessi con l'impiego del risparmio nazionale sulla base delle indicazioni del programma. Ora occorre esaminare anche il problema delle previste forme di raccolta del risparmio, per accertare quale influenza esse possono esercitare sul processo stesso di formazione, congiuntamente al livello e alle modalità di distribuzione del reddito.

Il programma è fondato, come si può facilmente desumere dai rilievi precedenti, sul presupposto di un'azione intesa ad incrementare la quota di reddito destinata agli impieghi sociali in misura tale da assorbire le maggiori quote di redditi lasciate disponibili dagli investimenti produttivi e dai consumi privati.

Per il finanziamento di questo programma si aprono alternative che possono condurre ad una politica fiscale più rigorosa oppure all'adozione di strumenti per la raccolta del risparmio diversi da quelli richiesti dal mercato.

Secondo il programma gli esborsi di carattere pubblico (compresi quelli delle aziende autonome e delle imprese pubbliche) dovrebbero ammontare, nel quinquennio 1965-1969, a circa 75.200 miliardi di lire: in dipendenza di consumi pubblici per 29.200 miliardi, di altri servizi pubblici per 6.800 miliardi, di trasferimenti per 22.600 miliardi, e di investimenti diretti e indiretti (trasferimenti in conto capitale) per 16.600 miliardi. Nel quinquennio 1959-1963 gli esborsi di carattere pubblico pari a 52.200 miliardi di lire, a prezzi 1963, furono dovuti a consumi pubblici per 18.600 miliardi, a altri servizi pubblici per 4.900 miliardi, a trasferimenti per 17.000 miliardi e a investimenti diretti e indiretti per 11.700 miliardi.

Alla copertura degli esborsi indicati dovrebbero concorrere, nel quinquennio 1965-1969, entrate tributarie ed extratributarie per 65.100 miliardi di lire, l'autofinanziamento delle imprese pubbliche per 2.000 miliardi, nonché finanziamenti attraverso il ricorso al mercato per 8.100 miliardi.

Nel quinquennio 1959-1963 le entrate tributarie ed extratributarie ammontarono a 45.400 miliardi di lire, l'autofinanziamento delle imprese pubbliche a 1.200 miliardi e il ricorso al mercato a 5.600 miliardi.

In rapporto al reddito nazionale, il complesso dei mezzi finanziari che il settore pubblico dovrà assorbire attraverso i prelievi fiscali

e con il ricorso al mercato salirà così al livello del 43,6 per cento a fronte del 40,7 per cento nel quinquennio 1959-1963.

Premesso quanto sopra, ed anche ammettendo che nel quinquennio 1965-1969 le imprese produttive, sia pubbliche che private, riescano ad autofinanziarsi nella misura, piuttosto rilevante, prevista dal programma, ne deriva che:

a) l'impiego delle risorse avrà luogo attraverso un più ampio trasferimento del risparmio privato alle pubbliche autorità;

b) gli strumenti per la raccolta del risparmio saranno costituiti in maggiore misura da titoli a reddito fisso o altre forme rappresentative di crediti.

Inoltre è da considerare che l'edilizia per abitazioni, la quale nel quinquennio 1959-1963 aveva trovato finanziamento prevalentemente nel risparmio direttamente investito dai privati, nel quinquennio 1965-1969 dovrà trovare una più ampia copertura attraverso fonti esterne di finanziamento, dato che la sua realizzazione è affidata in larga parte agli schemi di edilizia sovvenzionata e convenzionata.

La realizzazione del programma previsto per il prossimo quinquennio condurrà, pertanto, ad un relativo restringimento delle possibilità di impiego del risparmio privato ed in particolare dell'impiego del risparmio in forma reale con remunerazione variabile in relazione ai profitti. Ne potrebbe seguire una tendenza alle esportazioni di capitali verso l'estero, con conseguente incidenza negativa sul tasso di sviluppo del reddito nazionale. A questo riguardo è da osservare che in regime di integrazione economica e politica fra i paesi della Comunità europea, nel prevedere le forme di impiego del risparmio, si deve tener conto che le scelte degli operatori non solo sono condizionate dalla struttura finanziaria interna, ma anche da quella esterna.

In conclusione, un'incidenza negativa sullo sviluppo della produttività e del reddito non solo deriva dalle previste forme di impiego del risparmio nazionale, ma anche dalle previste forme di raccolta del risparmio, le quali in parte discendono necessariamente da quelle di impiego.

A questo punto sembra opportuno rilevare che in uno schema di integrazione economica con l'estero i programmi di sviluppo possono trovare vincoli che superano i poteri di controllo delle autorità nazionali.

Sotto questo aspetto, l'andamento della bilancia dei pagamenti costituisce il fattore limitativo essenziale nell'attuazione di un determinato programma economico nazionale. Per liberare il programma da questa soggezione, la soluzione più appropriata potrebbe essere quella di trasformare la componente esterna in strumento motore, ossia in fattore d'incremento aggiuntivo del reddito nazionale, così che proprio dall'andamento della componente esterna venga la possibilità di realizzare più ampiamente le finalità indicate nel programma. In questa ipotesi non possono trovare posto indirizzi che si prefiggono sviluppi negli impieghi sociali a spese degli investimenti produttivi. I primi debbono camminare di conserva con i secondi, in quanto sono questi che offrono la possibilità di soddisfare quelli.

Gli ideali di sviluppo della collettività nazionale devono contemperare le esigenze della generazione attuale con quelle delle generazioni future, promovendo l'incremento dei capitali personali da un lato e dei capitali produttivi dall'altro, e lasciando come residuo i consumi, soprattutto quelli vistosi. Nel considerare gli interessi della collettività nazionale non si devono d'altra parte trascurare i problemi che attualmente assillano i paesi meno sviluppati, cosicchè è da scontare un intervento della componente esterna che concili le esigenze interne di sviluppo con quelle degli indicati paesi.

In relazione a quanto precede si ritiene essenziale che il primo fattore di sviluppo degli investimenti interni si ritrovi nella domanda estera, nonchè nella domanda interna sostitutiva di importazioni dall'estero, qualora questa si inquadri in uno schema di efficienza produttiva, almeno nel lungo periodo. Affinchè ciò si verifichi è necessario che l'incremento degli investimenti non sia determinato dall'incremento dei consumi interni, il che significa che quest'ultimo incremento non può superare quello della produttività del sistema.

Affermare che la componente esterna deve costituire il motore di sviluppo del reddito nazionale non significa affermare che i rapporti con l'estero debbano registrare un'eccedenza negli scambi di merci e servizi, bensì che l'incremento delle esportazioni deve essere tanto elevato da evitare che la bilancia dei pagamenti costituisca un fattore limitativo nell'attuazione del programma nazionale, sia sotto il profilo interno degli impieghi sociali e degli investimenti produttivi, sia sotto il profilo esterno degli aiuti ai paesi meno sviluppati. Anzi il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti può

essere anche negativo ove tale evento sia da riconnettere ad un movimento di importazioni indotto da un afflusso netto di capitali esteri a lungo termine. È essenziale che l'evoluzione interna dei costi unitari di produzione sia favorevole in rapporto all'andamento esterno. In sede di redazione di un programma economico, il problema basilare consiste nella determinazione dei mezzi di finanziamento, ossia nella ricerca di soluzioni che assicurino una adeguata formazione di risparmio all'interno e, possibilmente un afflusso di risparmio dall'estero. Questo presupposto pone vincoli alla politica economica interna in quanto esige la congruenza dell'assetto istituzionale del paese con le finalità di formazione e di impiego del risparmio che si vogliono perseguire; l'assetto istituzionale, d'altra parte, deve essere conforme ai principi di integrazione del mercato italiano dei capitali con quello degli altri paesi.

Nel quadro del programma di sviluppo economico occorre, infine, contemperare le esigenze a breve termine dell'occupazione con quelle a lungo termine, il che richiede ancora una volta che sia tenuta in debito conto l'esigenza dello sviluppo delle attrezzature produttive all'interno del paese nei confronti dell'estero.

Le considerazioni finora svolte sembrerebbero condurre tutte a concludere che le finalità interne del programma non appaiono conciliabili con il previsto equilibrio delle partite correnti della bilancia dei pagamenti dato il relativamente basso incremento di produttività che l'Italia potrà realizzare. Se le argomentazioni sopra esposte sono valide, si pongono le alternative seguenti: modificare l'impiego delle risorse disponibili così da elevare la quota destinata agli investimenti produttivi, oppure essere disposti ad affrontare il disavanzo delle partite correnti, oppure ancora rassegnarsi a vedere ridotto il previsto tasso di incremento del reddito nazionale.

Sulle alternative ora enunciate si devono tuttavia fare ancora alcuni rilievi e cioè sottolineare che il processo di integrazione dell'Italia nel Mercato comune esige, ove si vogliano tutelare le scelte di residenza dei lavoratori italiani, che il tasso di incremento della produttività nazionale non sia inferiore a quello medio degli altri paesi membri e pertanto che il tasso di aumento della capitalizzazione della nostra economia, a parità di altre condizioni, sia superiore o almeno uguale a quello esterno. Ma perchè questo fine possa essere conseguito non è sufficiente affermare di essere disposti ad accettare, nel quadro del programma, un disavanzo nelle partite

correnti della bilancia dei pagamenti, in quanto non si può contare sull'afflusso di risparmio estero come frutto di una nostra decisione.

Il disavanzo della bilancia dei pagamenti deve essere determinato da un afflusso di capitali connesso a decisioni esterne e quindi deve trovare la sua base in un efficiente assetto produttivo ed istituzionale del nostro paese. Il risparmio estero interviene nella nostra economia soltanto se è aggiuntivo al risparmio interno, valendo anche in questo caso la massima: aiutati che Iddio ti aiuta.

È chiaro, quindi, che l'entità del risparmio netto estero che potrà affluire in Italia nel prossimo quinquennio dipenderà in notevole misura da fattori interni.

È tuttavia indubbio che l'economia italiana non deve soltanto contare, in questa fase di rapida trasformazione della propria struttura produttiva e del livello interno dei consumi, sull'apporto delle fonti private di finanziamento, ma deve anche fare assegnamento su larghe quote di capitali pubblici, provenienti dall'estero ed in particolare dalle organizzazioni internazionali.

Nei prossimi anni diventerà più acuta e urgente la necessità di trovare adeguata soluzione ai problemi dello sviluppo economico del Mezzogiorno e dell'inserimento della nostra struttura di produzione e consumo nel sistema della C.E.E. Questo sforzo di adeguamento, sul piano regionale da un lato e su quello nazionale dall'altro, non può non generare acute tensioni nel sistema economico del nostro paese, che possono essere superate soltanto con l'apporto di risorse esterne di carattere pubblico in aggiunta a quelle che l'economia di mercato può normalmente offrire.

Il processo di sviluppo dell'economia italiana e di integrazione nella struttura dei paesi C.E.E., come la recente esperienza ha dimostrato, si effettua per salti più che con lenta gradualità, ed ora si orienta in una direzione, ora nell'altra.

Abbiamo così assistito dapprima ad uno sforzo orientato verso l'incremento della produttività e dell'occupazione interna, a cui ha fatto seguito, più recentemente, l'adozione di una linea di politica economica interna diretta piuttosto verso l'adeguamento del tenore di vita italiano a quello degli altri paesi industriali. La prima fase del processo di adeguamento dell'economia italiana si è autoalimentata attraverso l'incremento delle esportazioni e si è conciliata con l'andamento delle economie dei paesi C.E.E., dato l'alto livello di occupazione ivi esistente; la seconda fase ha invece fatto appello

alle risorse reali e finanziarie esterne ed ha generato una pressione inflazionistica non solo all'interno ma anche negli altri paesi e soprattutto in quelli associati alla C.E.E.

Mentre, quindi, non sussistono ostacoli alla realizzazione di programmi intesi ad elevare la produttività e quindi la competitività italiana comparativamente agli altri paesi industriali, sorgono gravi difficoltà, quando si voglia procedere nel cammino dell'integrazione, ove il tenore di vita si accresca più che la produzione.

Il disavanzo della bilancia dei pagamenti e il processo inflatorio interno che si verificano in quest'ultimo caso vengono ad ostacolare il raggiungimento dell'obiettivo di base del rapido aumento del reddito, e quindi la prosecuzione del processo di avvicinamento del tenore di vita italiano a quello degli altri paesi associati.

L'incremento del tenore di vita italiano, connesso anche con il nostro inserimento nella C.E.E., non può quindi svolgersi a detrimento della competitività nei confronti degli altri paesi industriali. Sotto questo profilo, pertanto, la linea di politica economica che consente di contemperare le differenti esigenze del nostro sviluppo produttivo e dei consumi risiede nell'incremento della produttività da realizzare attraverso una più intensa capitalizzazione dell'economia italiana in generale, una ulteriore trasformazione tecnica nel settore dell'agricoltura e uno spostamento di attività dai settori agricoli meno produttivi all'industria.

Il progetto di programma di sviluppo economico del paese tende sostanzialmente a stabilire le linee di evoluzione che la nostra struttura produttiva deve seguire per realizzare determinate finalità di ordine sociale e politico. La redazione del programma governativo ha perciò risposto non solo ad un'esigenza di ordine logico, ma anche ad un impegno democratico. I rilievi qui esposti non hanno mirato a porre in discussione quelle finalità, ma semplicemente a collegare i mezzi ai fini e cioè a stabilire la congruenza fra le previste modifiche nell'impiego delle risorse disponibili e le finalità politiche da conseguire.

Più che le cifre sono state sottoposte ad esame le sottostanti ipotesi di lavoro. La parola ora è al Parlamento che dovrà fare una scelta dei fini nonché dei mezzi ad essi adeguati.

FRANCESCO MASERA