

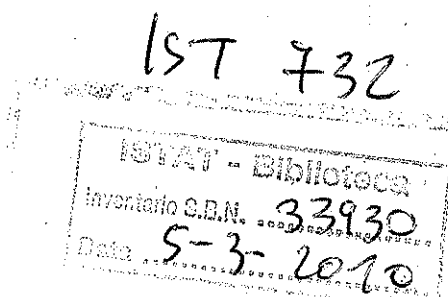
RAPPORTO SULL'ESPERIENZA DI PROGRAMMAZIONE

APPENDICI

DONO
8611/911/L

RAPPORTO SULL'ESPERIENZA DI PROGRAMMAZIONE

APPENDICI



I N D I C E

APPENDICE 1 - L'evoluzione dell'economia italiana. Dati analitici	pag. 1
- Tabelle	" 23
- Grafici	" 41
APPENDICE 2 - Forze di lavoro e occupazione	" 57
APPENDICE 3 - Il Programma Economico Nazionale 1966-70 - Obiettivi e risultati	" 69

APPENDICE 1

L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA. DATI ANALITICI

Introduzione

1. L'andamento dell'economia italiana dal compimento della ricostruzione postbellica ad oggi è stato marcato da tre forti onde cicliche della produzione industriale e degli investimenti, che sono durate 6-7 anni ciascuna e che hanno avuto i loro punti di minimo negli anni 1952, 1958, 1964, 1971 (semprechè la ripresa delineatasi nel 1972 non si riveli effimera).

Alla seconda ed alla terza di queste onde fanno riscontro puntualmente ben pronunciate onde del reddito non consistenti, come avveniva nel periodo tra le due guerre mondiali, in alterni aumenti e diminuzioni del reddito stesso bensì in alterne accelerazioni e decelerazioni della sua crescita. Nel periodo corrispondente alla prima onda industriale l'andamento del reddito presenta invece più di una oscillazione, per il sovrapporsi di varie influenze.

Come mostra la figura A, non si può dire che le onde del reddito in Italia rispecchino un andamento generale dell'economia mondiale. Solo pochi tratti delle nostre fluttuazioni (come il massimo del 1955 e il minimo del 1958) trovano riscontro in analoghi andamenti della curva relativa al complesso dei paesi CEE o di quella relativa al complesso dei paesi OCSE.

Attraverso le forti oscillazioni indicate si sono affermate anche tendenze di più lungo periodo al mutamento della composizione

del prodotto per settori di origine e di destinazione, e della struttura economica in generale. Si è verificata inoltre nell'ultimo ciclo, rispetto al precedente, una certa tendenza al rallentamento del saggio di crescita del prodotto, fenomeno che, pur presentando per ora dimensioni modeste, va studiato con attenzione.

Nelle pagine seguenti verranno esposti i dati principali riguardanti, nell'ordine, l'andamento della domanda e quello della produzione. In ciascuna delle due parti si farà cenno sia dei fenomeni ciclici, sia delle tendenze di crescita, sia dell'evoluzione strutturale. L'attenzione verrà concentrata sul confronto tra l'ultimo ciclo e il precedente.

Una terza parte sarà dedicata all'andamento delle retribuzioni.

La domanda. Fluttuazioni

2. Le fluttuazioni della domanda globale (che viene qui identificata con il prodotto interno lordo) sono la risultante di andamenti diversi delle singole componenti, come si può vedere nelle figure B e C.

Gli investimenti mostrano onde particolarmente accentuate che sembrano avere esercitato un'influenza dominante (sebbene chiaramente non esclusiva) sulla domanda globale, la quale presenta infatti,

2.

in forma più appiattita, "un profilo grosso modo," fuorchè negli anni 1959-1961 e 1967-1969.

Le esportazioni presentano fluttuazioni generalmente concordi con quelle degli investimenti fino al 1963 (con la sola eccezione del 1956), ma nel periodo successivo assumono un comportamento opposto. Tendono cioè ad espandersi più rapidamente negli anni in cui si rallenta la pressione della domanda interna e viceversa, agendo pertanto come fattore di stabilizzazione. E' anche per effetto di questa azione compensatrice che la domanda globale non riflette, negli anni 1967-1969, la brusca fluttuazione subita dagli investimenti.

I consumi pubblici - la cui misura a prezzi costanti ha peraltro significato soltanto convenzionale - presentano fluttuazioni modeste. Non si può dire che abbiano svolto un ruolo significativo nè in senso sistematicamente anticiclico nè in senso destabilizzante.

I consumi privati mostrano fluttuazioni che somigliano, ma solo grossolanamente, a quelle del prodotto interno lordo. Infatti, oltre al fatto che il reddito disponibile dei privati presenta leggere differenze di andamento rispetto al prodotto interno, si sono avute brusche oscillazioni di anno in anno nella propensione al consumo (vedi figura D). Sono oscillazioni delle quali manca ancora una spiegazione esauriente. Solo in parte, infatti, esse sono riconducibili a variazioni del clima congiunturale (ciò che può contribuire a spiegare le punte minime del 1965 e del 1971) e della distribuzione del reddito tra sa-

lari e profitti (ciò che può contribuire a spiegare le punte massime della propensione al consumo nel 1963 e nel 1970, cui corrispondono eccezionali punte anche nella curva dei consumi della figura C).

Anche la propensione all'importazione, rappresentata nella stessa figura D, mostra di anno in anno oscillazioni molto brusche, che però in questo caso (diversamente dalla propensione al consumo) sembrano disporsi intorno ad una linea di fondo tendenzialmente ascendente. Si noti che le oscillazioni della propensione all'importazione si muovono molto spesso, benchè non sempre, nello stesso senso di quelle della propensione al consumo. Tendono perciò a compensare in una certa misura l'effetto destabilizzante delle prime, ma la compensazione è lungi dall'essere perfetta. Nel 1964, per esempio, la combinazione dei valori delle due propensioni fu tale da esercitare un effetto straordinariamente deprimente sulla domanda globale (moltiplicatore Keynesiano pari a $-9,1$); mentre nel 1967 l'effetto fu eccezionalmente espansivo (moltiplicatore Keynesiano pari a $+3,6$).

La tendenziale concordanza notata osservando le propensioni si ritrova nella figura C. Le onde delle importazioni presentano infatti, in forma molto più accentuata, un profilo approssimativamente simile a quello dei consumi privati (l'eccezione più vistosa è il 1960), e comunque più simile a quello dei consumi che a quello del prodotto interno.

La domanda. Andamento di fondo

3. Come appare dalla sezione sinistra della tav. 1, tutti i settori della domanda hanno visto rallentare il loro saggio medio di crescita nell'ultimo ciclo rispetto al precedente, ma il rallentamento è stato particolarmente forte nel caso degli investimenti.

Il rallentamento intervenuto negli investimenti basterebbe, da solo, a spiegare l'intera caduta di 0,9 punti (da 5,7 a 4,8) che si è verificata nel saggio di crescita della domanda globale. Ciò si può leggere nella sezione destra della stessa tav. 1. Il tasso di crescita di un settore, ponderato in base alla percentuale che tale settore rappresenta sul complesso della domanda, può essere infatti interpretato come il contributo di tale settore alla crescita della domanda complessiva (la somma dei contributi di tutti i singoli settori risultando identica al saggio di crescita della domanda complessiva). Come si vede, tra il secondo e il terzo ciclo il contributo degli investimenti è diminuito da 1,5 a 0,6 e quindi di 0,9 punti. Sono diminuiti di 0,5 punti complessivamente anche i contributi dei consumi privati e pubblici. Invece le esportazioni hanno aumentato il loro contributo di 0,5 punti grazie al forte aumento del loro peso relativo (nonostante il lieve rallentamento del loro saggio di crescita) e sono diventate un elemento dominante della crescita della domanda.

Ulteriori indicazioni sull'evoluzione del peso relativo delle singole componenti della domanda si ricavano dalla tav. 2. Cominciando dalla sezione sinistra della tavola, che indica le percentuali calcolate sui valori a prezzi costanti, si nota che i maggiori spostamenti nella composizione della domanda tra il secondo e il terzo ciclo sono appunto quelli a favore degli scambi con l'estero, come era già avvenuto anche tra il primo ed il secondo ciclo. Continua anche lo spostamento, di dimensioni più modeste, a danno dei consumi pubblici. Si è invertita invece la precedente tendenza all'aumento della quota degli investimenti.

Le quote a prezzi correnti, esposte nella sezione destra della stessa tavola, mostrano qualche differenza di andamento. Le maggiori differenze dipendono dalla normale tendenza del prezzo relativo dei servizi rispetto alle merci ad aumentare nel corso dello sviluppo. Così la quota dei consumi pubblici, che consistono in massima parte di servizi, risulta in aumento se calcolata a prezzi correnti mentre è in diminuzione se calcolata a prezzi costanti. Si trova una notevole differenza di andamento - in questo caso un aumento meno rapido - anche per le quote delle esportazioni e delle importazioni, i cui prezzi sono cresciuti meno della media.

La domanda. I fattori d'impulso

4. Per compiere ancora un passo nell'analisi dello sviluppo della domanda, si può cercare di individuare gli elementi che hanno trascinato la sua crescita (p. es. i trasferimenti pubblici alle famiglie in quanto, aumentando il reddito disponibile delle famiglie, le abbiano indotte ad aumentare i consumi) in contrapposizione a quelli che sono semplicemente stati trascinati (p. es. i consumi automaticamente suscitati dall'aumento del reddito disponibile). Una analisi di questo genere, formulata per semplicità in modo relativamente rozzo, è esposta nella tav. 3.

La tavola calcola la percentuale di aumento della domanda globale che è imputabile a ciascuno dei principali fattori di impulso, tenuto conto non solo del loro effetto positivo immediato, ma anche dell'effetto positivo costituito da quei consumi e dell'effetto negativo costituito da quelle importazioni che essi indirettamente suscitano. Oltre agli impulsi il cui effetto netto è di generare domanda (p. es. gli investimenti, o l'afflusso netto di redditi dall'estero) sono ovviamente considerati anche quelli il cui effetto netto è di distruggere domanda (come il prelievo fiscale):

Sulla base della tavola, appare che il rallentamento di 0,9 punti nel tasso di crescita della domanda tra il secondo e il terzo ciclo risulta da un gioco complesso di spinte e di freni. La maggiore azio-

ne frenante è dovuta al rallentamento degli investimenti (-1,4 punti in termini di domanda globale) ma un freno notevole è venuto anche dagli spostamenti della funzione del consumo (-0,6) e dell'importazione (-0,6). Azioni frenanti più modeste sono imputabili al rallentamento dei consumi pubblici e dell'evoluzione dei prezzi a favore dei consumatori privati.

Di contro a tutte queste azioni frenanti, ci sono state due spinte positive: una è quella dell'esportazione (+0,9), di cui si è già parlato; ma un'altra anche maggiore (+1,3) è derivata dal rallentamento verificatosi nell'aumento del prelievo fiscale (misurato al netto dei trasferimenti).

La produzione. Fluttuazioni del prodotto lordo

5. Un quadro d'insieme delle fluttuazioni del prodotto distinto per grandi settori si ricava dalla figura E. E' stato omesso il prodotto della pubblica amministrazione, visto il limitato significato che ha la sua misura a prezzi costanti.

Confrontando le curve della figura E con quelle del prodotto interno, già esposta in varie figure precedenti (p. es. fig. A), si possono fare le seguenti osservazioni.

Le due grandi onde del prodotto interno delimitate dagli anni 1958-1964-1971 trovano riscontro in onde abbastanza simili di

8.

ambidue i maggiori settori produttivi: l'industria in senso stretto (che presenta onde più marcate) ed il terziario.

L'industria presenta una grande onda egualmente netta anche negli anni 1952-1958, onda che non trova un riscontro chiaro come le due successive nel prodotto globale, per il contrastante andamento di altri settori: l'anno di massimo dell'onda industriale viene infatti a coincidere con un anno di minimo dell'agricoltura, ed anche con un transitorio rallentamento delle costruzioni.

Il terziario riflette invece abbastanza fedelmente anche in questi primo periodo l'andamento del prodotto globale.

L'agricoltura e le costruzioni, infine, presentano ciascuna oscillazioni peculiari. Quelle dell'agricoltura, che sono imputabili principalmente a fattori naturali, sono molto brevi e molto marcate, ma con tendenza a divenire più contenute man mano che passano gli anni e progredisce la tecnica.

Il settore costruzioni ha onde più lunghe, che si dispongono intorno ad un trend chiaramente decrescente del tasso di crescita. Queste onde non sono in fase con quelle del prodotto globale e sono riconducibili in parte a fatti istituzionali, come la "legge ponte".

La produzione. Fluttuazioni dell'occupazione e della produttività

6. Per l'economia considerata come un tutto, le marcate fluttuazioni che si osservano nel saggio di crescita risultano principalmente da fluttuazioni nell'andamento della produttività - qui intesa come prodotto medio per persona occupata - e solo in piccola misura da fluttuazioni nel numero delle persone occupate.

Si hanno tuttavia differenze sensibili di comportamento da un settore all'altro, come si può vedere osservando le cinque figure da G a M.

Ad un estremo sta l'agricoltura (fig. F), nella quale non c'è nessuna relazione sistematica tra le oscillazioni del saggio di crescita del prodotto e quelle del saggio di riduzione dell'occupazione, che sono peraltro marcate e che presentano semmai qualche correlazione (ma non stretta) con le fluttuazioni del saggio di assorbimento del lavoro nei settori extra-agricoli.

All'estremo opposto stanno le costruzioni (figura G), nelle quali l'occupazione presenta onde che per il loro profilo temporale e per le loro dimensioni sono abbastanza vicine a quelle della produzione.

A mezza via stanno il terziario e l'industria in senso stretto (figura H e I). In quest'ultima l'occupazione oscilla di gran lunga meno che la produzione, e con un profilo temporale solo vaga-

La produzione. Fluttuazioni dell'occupazione e della produttività

6. Per l'economia considerata come un tutto, le marcate fluttuazioni che si osservano nel saggio di crescita risultano principalmente da fluttuazioni nell'andamento della produttività - qui intesa come prodotto medio per persona occupata - e solo in piccola misura da fluttuazioni nel numero delle persone occupate.

Si hanno tuttavia differenze sensibili di comportamento da un settore all'altro, come si può vedere osservando le cinque figure da G a M.

Ad un estremo sta l'agricoltura (fig. F), nella quale non c'è nessuna relazione sistematica tra le oscillazioni del saggio di crescita del prodotto e quelle del saggio di riduzione dell'occupazione, che sono peraltro marcate e che presentano semmai qualche correlazione (ma non stretta) con le fluttuazioni del saggio di assorbimento del lavoro nei settori extra-agricoli.

All'estremo opposto stanno le costruzioni (figura G), nelle quali l'occupazione presenta onde che per il loro profilo temporale e per le loro dimensioni sono abbastanza vicine a quelle della produzione.

A mezza via stanno il terziario e l'industria in senso stretto (figura H e I). In quest'ultima l'occupazione oscilla di gran lunga meno che la produzione, e con un profilo temporale solo vaga-

mente somigliante. In qualche caso l'ondata dell'occupazione sembra seguire con un anno di ritardo quella della produzione, ma in altri casi ciò non si verifica.

Un esame disaggregato per singoli settori dell'industria non fa apparire connessioni molto più strette tra onde della produzione e onde della occupazione. Se ne ha un esempio nelle figure L e M, riguardanti due dei principali settori manifatturieri, la meccanica e la chimica. Colpisce il fatto che in questi due settori si abbiano curve dell'occupazione notevolmente simili, nonostante le sensibili differenze esistenti tra le rispettive curve della produzione.

La produzione. Andamenti di fondo del prodotto lordo

7. Come si vede nella sezione sinistra della tavola 4, la decelerazione della crescita tra il secondo ed il terzo ciclo è stato un fenomeno generalizzato a tutti i grandi settori produttivi. Ma soltanto in uno di essi, l'industria, la decelerazione è stata forte. E trattandosi di un settore che rappresenta una grossa quota del prodotto interno, il riflesso su quest'ultimo è stato notevole. La sezione destra della stessa tav. 5 mostra infatti che l'industria da sola spiega più di metà della caduta del saggio di crescita del prodotto globale (0,5 punti su 0,8).

All'interno dell'industria il rallentamento ha interessato tutte le quattro principali suddivisioni, come si vede nella tav. 5, ma è stato forte solo per due di esse: l'industria manifatturiera e quella delle costruzioni. Di esse la prima spiega poco più della metà, e la seconda poco meno della metà, del rallentamento dell'industria presa in complesso.

E' interessante spingere la disaggregazione all'interno dell'industria manifatturiera, ciò che è fatto nella tav. 6. Dei tredici settori distinti nella tavola ben dieci sono in decelerazione, ma quattro di essi spiegano da soli i nove decimi del declino del saggio di crescita dell'industria manifatturiera (cioè 1,6 punti su 1,9). Primeggia la chimica, la cui azione negativa ammonta a 0,6 punti, seguita dalle industrie meccanica, tessile e dalla lavorazione dei minerali non metalliferi.

Passando ora all'interno del settore terziario (vedi tav. 7), si trova che la sua leggera decelerazione risulta da andamenti divergenti dei settori che lo compongono. Al rallentamento che ha interessato i trasporti, il commercio, il credito e i servizi delle abitazioni si è contrapposta infatti una forte accelerazione nella crescita del settore "professioni e servizi vari", che si spiega in buona parte con lo spostamento di peso avvenuto all'interno di questo settore tra attività meno remunerative ed attività più remunerative. A fronte della declinante occupazione nei servizi domestici si è avuta infatti una forte espansione dell'occupazione nei servizi sanitari.

Giova comunque richiamare l'attenzione sul fatto che tutto il discorso di queste pagine verte sui fenomeni quali vengono registrati nei conti nazionali e che in alcuni casi - come appunto la misura a prezzi costanti del prodotto delle "professioni e servizi vari" e di quello della "pubblica amministrazione" - il metodo di valutazione applicato in detti conti ha un significato quasi soltanto convenzionale.

Tra il secondo ed il terzo ciclo sono intervenute nuove modifiche nel peso relativo dei vari settori di produzione, in conseguenza delle notevoli differenze di livello esistenti tra i rispettivi saggi di crescita. La tav. 8 dà un quadro sintetico dell'evoluzione dei pesi relativi in termini di prodotto. Con riferimento alle misure a prezzi costanti, si trova che l'evoluzione tra il secondo ed il terzo ciclo differisce da quella precedente sotto i seguenti aspetti.

La quota delle attività terziarie sul complessivo prodotto privato, che precedentemente declinava, è in ripresa come riflesso del rallentato aumento della quota dell'industria.

All'interno dell'industria si aggrava bruscamente la caduta - che prima era stata lieve - del peso relativo delle costruzioni, ciò che va a favore della quota del settore manifatturiero e dell'elettricità (mentre il settore estrattivo comincia anch'esso a perdere quota).

All'interno del terziario la perdita di quota, precedentemente molto rapida, da parte del settore "professioni e servizi vari" si è quasi arrestata, mentre si inverte la precedente tendenza all'aumento della quota del settore trasporti.

La produzione. Andamento di fondo dell'occupazione

8. Come si vede nella tav. 9, l'occupazione complessiva è passata da un saggio annuo di variazione positivo(+0,5) del primo ciclo ad uno negativo (-0,5) nel secondo e il declino dell'occupazione è continuato ad un saggio solo leggermente ridotto (-0,3) nel terzo.

La caduta tra il primo e il secondo ciclo è dovuta soprattutto alla accelerazione dell'esodo dall'agricoltura e ad un forte rallentamento dell'assorbimento nel terziario. Nel terzo ciclo l'effetto negativo dell'esodo agricolo si è grandemente ridotto, ma questo vantaggio è stato quasi interamente controbilanciato dalla impressionante decelerazione dell'occupazione nell'industria, mentre il contributo del terziario è solo leggermente migliorato.

La tavola 10 mostra che la decelerazione dell'occupazione industriale complessiva è dovuta in massima parte al settore costruzioni ed in misura minore ma pur sempre notevole al settore manifatturiero.

All'interno di quest'ultimo, come si può vedere nella tav. 11, soltanto due settori su tredici - "vestiario e calzature" e "mezzi di trasporto" - presentano un'accelerazione dell'occupazione. Il settore che più pesantemente contribuisce al rallentamento della complessiva occupazione manifatturiera è la meccanica.

Guardando infine all'interno del settore terziario (tav. 12) si trova che l'accelerazione dell'occupazione complessiva è dovuta in parti pressochè uguali ai due settori "professioni e servizi vari" e "commercio", mentre i trasporti ed il credito sono in decelerazione.

La produzione. Andamento di fondo della produttività

9. Come risulta dalla tavola 13, l'aumento di produttività nel complesso dell'economia privata, dopo essersi accelerato dal primo al secondo ciclo, ha avuto un rallentamento dal secondo al terzo.

La stessa constatazione vale per l'agricoltura, l'industria e il terziario considerati separatamente, ma non vale per le singole suddivisioni di questi ultimi due settori.

Infatti le costruzioni, l'industria estrattiva ed i trasporti hanno una decelerazione nel secondo ciclo ed un'accelerazione nel terzo; mentre il credito ed il settore professioni e servizi vari (que-

st'ultimo grazie ai mutamenti di composizione già ricordati) sono in continua accelerazione.

Sempre dalla tavola 13 appare che c'è stata una tendenza all'allineamento dei saggi di crescita della produttività nei vari settori. Mentre le differenze di velocità tra i singoli settori erano inizialmente molto forti, nell'ultimo ciclo tutti i settori presentano saggi compresi tra 4 e 6 per cento con la sola eccezione delle costruzioni il cui saggio è 3 per cento.

La tavola 14 consente di comprendere meglio il modo in cui è variata la produttività dell'economia privata considerata in complesso, distinguendo il contributo dato a tale variazione dagli aumenti di produttività ottenuti rispettivamente entro ciascuno dei tre grandi settori - agricoltura, industria, terziario - e dagli spostamenti intervenuti nel peso relativo dei settori stessi.

E' chiaro infatti che se un settore in cui il livello del prodotto per occupato è inferiore alla media dell'economia (nella fattispecie l'agricoltura) vede la sua quota di occupazione ridursi mentre i settori in cui il livello di produttività è superiore alla media vedono aumentare la propria quota, ne conseguirà un aumento della produttività media dell'economia a prescindere da qualunque aumento della produttività dei singoli settori.

Questo meccanismo, come appare dai calcoli esposti nella tav. 14, ha operato in misura importante. Ma il suo contributo va riducendosi nel corso del tempo, perchè man mano che il settore a bassi livelli di produttività - l'agricoltura - perde peso, si esaurisce progressivamente la riserva dei vantaggi ancora ottenibili con ulteriori riduzioni del suo peso. Così troviamo che nel primo ciclo la riduzione del peso relativo dell'agricoltura rispetto ai settori extra-agricoli spiega ben un punto di aumento della produttività media dell'economia su 5, mentre nell'ultimo ciclo esso spiega ormai solo 0,4 punti.

Anche l'influenza che gli alti tassi di aumento della produttività caratteristici dell'agricoltura esercitano sull'aumento di produttività del complesso dell'economia si è molto attenuata con la riduzione del peso dell'agricoltura, passando da punti 1,5 nel secondo ciclo a punti 1,0 nel terzo. Ci si avvia cioè verso una situazione in cui l'aumento di produttività del sistema dipenderà quasi interamente dagli aumenti realizzati all'interno dei settori extra-agricoli.

Le tavole 15 e 16 consentono di spingere l'analisi un passo avanti esaminando l'evoluzione interna al settore manifatturiero.

Risulta che la decelerazione di produttività che si nota tra il secondo ed il terzo ciclo per l'industria manifatturiera complessivamente considerata non è un fenomeno generalizzato ai tredici settori in cui le tavole la suddividono. Risulta comunque, anche tra i vari settori manifatturieri, una certa tendenza verso l'allineamento dei tas-

si di aumento della produttività.

Lo spostamento di peso dai settori con basso livello di produttività verso quelli con livello elevato non ha operato, come risulta dalla tavola 16, in modo sistematico. I segni negativi in varie caselle della sezione centrale della tavola denotano infatti casi in cui lo spostamento è avvenuto in senso opposto.

Nel primo ciclo l'effetto netto complessivo del mutamento dei pesi relativi ha avuto addirittura un valore negativo, seppur lieve; nel secondo ciclo ha avuto un valore positivo molto notevole, che si è assai ridotto nel terzo ciclo. La ragione di queste differenze sta principalmente nel settore del vestiario, che ha produttività relativamente bassa, e nel quale si è verificato inizialmente un forte aumento della quota di occupazione e successivamente una riduzione dapprima rapida e poi lenta.

Come appare dalla tavola 16, il declinante contributo del settore dell'abbigliamento (causa sia la rallentata riduzione del suo peso; sia il rallentato aumento della sua produttività) e del settore chimico (causa il rallentato aumento della sua produttività) spiegano da soli la maggior parte della decelerazione di produttività verificatasi dal secondo al terzo ciclo nel complesso dell'industria manifatturiera. E così pure la precedente accelerazione dal primo al secondo ciclo era stata dovuta in massima parte al contributo, allora crescente, degli stessi due settori.

Le retribuzioni

10. Un quadro sommario dell'andamento emerge dalle figure N e O. Esattamente la figura N indica nella sezione superiore (su scala semilogartmica) i guadagni orari nell'industria manifatturiera italiana ed i corrispondenti guadagni, anch'essi espressi in lire al cambio corrente, relativi a Francia, Germania e Regno Unito. La sezione inferiore della stessa figura indica i rapporti tra il guadagno in Italia e quello in ciascuno degli altri tre paesi.

La figura O indica nella sezione superiore il tasso percentuale annuo di variazione sia del guadagno orario, sia del costo orario ivi compresi anche gli oneri sociali a carico del datore di lavoro. La sezione intermedia indica il rapporto tra il complesso dei redditi da lavoro dipendente (inclusi come d'uso i contributi sociali a carico del datore di lavoro) ed il prodotto lordo, sempre con riferimento all'industria manifatturiera. La sezione inferiore, infine, indica lo stesso rapporto diviso a sua volta per il rapporto tra il numero dei lavoratori dipendenti e quello dei lavoratori in totale (dipendenti e indipendenti). Ciò vale a dare un'indicazione approssimativa della quota ottenuta dai lavoratori in complesso (dipendenti e indipendenti) sul prodotto. L'approssimazione sarebbe perfetta nell'ipotesi che il reddito guadagnato in media dal lavoratore indipendente (per il quale non si hanno misure statistiche precise) fosse uguale alla retribuzione media del salariato.

Le figure mettono in evidenza le onde di accelerazione e decelerazione con le quali è avvenuto l'aumento delle retribuzioni. Le fasi di accelerazione delle due onde maggiori, culminate rispettivamente nel 1963 e nel 1970, non trovano riscontro negli altri paesi presi a confronto, salvo forse il caso della Germania dopo il 1968.

Per effetto delle forti oscillazioni indicate, anche il rapporto tra i salari italiani e quelli degli altri paesi è risultato oscillante, ma al di sotto delle oscillazioni sono riconoscibili le seguenti tendenze. Il livello italiano ha prima raggiunto, poi superato quello francese e si avvicina progressivamente a quello inglese. L'inferiorità relativa rispetto al livello tedesco, che è andata aumentando negli anni 1950, si è successivamente stabilizzata.

Le forti oscillazioni nel tasso di crescita dei salari italiani si sono riflesse sistematicamente in corrispondenti oscillazioni della quota del lavoro sul prodotto complessivo. Mancano però elementi sicuri (dato il già dichiarato carattere approssimativo dei calcoli) per affermare se al di sotto delle oscillazioni la quota presenti una tendenza di fondo all'aumento.

Va infine notata una coincidenza cronologica tra le onde dei salari e quelle della produzione: le fasi di accelerazione dei salari (e quindi anche le fasi di aumento della quota salari) hanno puntualmente coinciso con le fasi di decelerazione della produzione.

Metodologia e fonti

1. Si usa il segno per indicare che il valore non raggiunge una cifra significativa dell'ordine minimo considerato.
2. Le fonti da cui sono state prese le serie statistiche oggetto delle elaborazioni effettuate sono: ISCO, Quadri di contabilità nazionale italiana per il periodo 1951-1971, Roma, luglio 1972; ISTAT, Occupati presenti in Italia, anni 1951-1971, Roma 1972; UN, Statistical, Year-book, annate varie.
3. Con il termine prodotto si fa riferimento al prodotto interno lordo.
4. Nelle analisi in cui si considera il prodotto dal lato dell'impiego si sono utilizzate misure a prezzi di mercato; nelle analisi in cui si considera il prodotto dal lato della formazione si utilizzano misure al costo dei fattori.
5. Nelle analisi della formazione e dell'impiego del prodotto sono state utilizzate a prezzi costanti; quando sono state utilizzate misure correnti è stato fatto un riferimento esplicito.
6. I saggi annui di variazione relativi a periodi pluriennali sono stati calcolati con una formula che dà valori leggermente inferiori a quelli calcolati con la formula più consueta. Quella usata è formula (5), nota C, Metodologia e fonti, Giorgio Fuà, Formazione distri-

buzione e impiego del reddito dal 1861: sintesi statistica, ISCO, Roma 1973. I saggi di variazione moltiplicati per il peso relativo del settore sono stati calcolati con la formula (6), nota C, Metodologia e fonti, Giorgio Fuà, op. cit..

7. La scomposizione del saggio percentuale annuo di variazione del interno lordo nelle parti imputabili ai singoli fattori di impulso di cui alla tav. 3 è stata fatta seguendo le tecniche di analisi contenute nella nota F, Metodologia e fonti, Giorgio Fuà, op. cit..
8. La scomposizione della variazione del prodotto per occupato di cui alle tavole 14 e 16 è stata fatta con la formula (6) nota D, Metodologia e fonti, Giorgio Fuà, op. cit..
9. Le composizioni percentuali relative a periodi pluriennali di cui alle tavole 2 e 8 sono state calcolate con medie semplici delle composizioni percentuali dei singoli anni appartenenti a quel periodo.

TABELLE



1. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato distinto per settori d'impiego (prezzi 1963)

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relat. del sett.		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Consumi privati	4,3	5,8	5,2	2,8	3,8	3,5
Consumi pubblici	3,2	4,3	3,5	0,5	0,6	0,4
Investimenti lordi	8,0	6,8	2,9	1,5	1,5	0,5
Esportazioni	11,4	12,4	10,3	1,0	1,6	2,1
Importazioni	8,7	13,6	9,3	-0,7	-1,8	-1,8
Prodotto interno lordo	5,1	5,7	4,8	5,1	5,7	4,8

2. Composizione percentuale del prodotto lordo per set-
tori d'impiego -

SETTORI	prezzi 1963			prezzi correnti		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Percentuali sul pro- dotto interno lordo:						
Consumi privati	66,4	63,3	64,9	68,7	64,0	64,2
Consumi pubblici	15,3	13,4	12,4	11,9	12,5	13,6
Investimenti	19,0	23,5	20,5	20,9	23,9	20,6
Esportazioni	7,6	13,5	20,8	11,3	14,5	18,1
Importazioni	8,3	13,7	18,6	12,8	14,9	16,5

3. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (prezzi 1963) scosso nelle parti imputabili ai singoli fattori d'impulso

FATTORI DI IMPULSO	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Punti di aumento del prodotto interno lordo imputabili a:			
Aumento degli investimenti	2,5	2,5	1,1
Aumento delle esportazioni	1,6	2,8	3,7
Aumento dei consumi pubblici	0,8	1,0	0,6
Aumento del potere d'acquisto dei consumatori conseguente a:			
- minore prelievo netto da parte della P.A.	- 1,2	-1,7	- 0,4
- maggiore afflusso netto di redditi e trasferimenti dall'estero	0,2	..	..
- riduzione del prezzo relativo dei consumi	- ..	0,8	0,5
Spostamento verso l'alto della funzione dei consumi privati	- 0,1	0,4	-0,2
Spostamento verso il basso della funzione delle importazioni	1,3	-0,1	-0,7
T O T A L E	5,1	5,7	4,8

4. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto interno lordo al costo dei fattori distinto per settori produttivi (prezzi 1963) -

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Agricoltura	2,9	2,0	1,9	0,5	0,3	0,2
Industria	7,1	7,5	5,5	2,2	2,7	2,2
Terziario privato	4,6	5,7	5,5	1,7	2,1	2,0
Pubblica amministrazione	2,8	3,4	2,9	0,4	0,4	0,3
Prodotto interno lordo	4,9	5,5	4,7	4,9	5,5	4,7

5. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto lordo dell'industria distinto per settori (prezzi 1963) -

S E T T O R I	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Estrattiva	8,8	3,5	3,4	0,2	0,1	0,1
Manifatturiera	6,5	8,2	6,3	4,5	5,7	4,6
Elettricità ecc.	5,1	8,9	7,6	0,3	0,6	0,6
Costruzioni	9,6	5,4	1,3	2,1	1,1	0,2
Industria in complesso	7,1	7,5	5,5	7,1	7,5	5,5

6. Saggio percentuale di variazione del prodotto lordo della
industria manifatturiera distinta per settori (prezzi 1963)

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione mol- tiplicato per il peso re- lativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Alimentari, bevande, tabacco	7,1	5,6	5,6	0,9	0,6	0,6
Tessili	4,6	6,3	4,0	0,5	0,6	0,3
Vestiario e calz.	-0,9	7,1	6,1	-0,1	0,5	0,4
Pelli e cuoio	8,2	9,7	6,2	0,1	0,1	0,1
Legno e mobilio	6,1	6,4	5,7	0,4	0,4	0,3
Metallurgia	11,8	7,4	8,1	0,7	0,5	0,5
Meccanica	5,9	8,4	6,7	1,4	2,1	1,7
Mezzi di trasporto	9,1	10,6	8,4	0,5	0,7	0,7
Lavorazione minera- li non metalliferi	9,2	8,9	4,7	0,6	0,6	0,3
Chimica e derivati del petrolio	11,3	13,8	7,0	0,8	1,5	0,9
Carta e cartotec- nica	8,5	8,9	7,3	0,2	0,2	0,2
Gomma	10,1	11,1	8,1	0,1	0,2	0,1
Grafica e varie	5,2	3,4	4,3	0,4	0,2	0,2
Industria manifat- turiera in complesso	6,5	8,2	6,3	6,5	8,2	6,3

7. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto lordo delle attività terziarie distinto per settori (prezzi 1963) -

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Trasporti etc.	6,2	6,3	5,5	1,1	1,2	1,1
Commercio etc.	5,7	7,1	5,9	1,9	2,6	2,3
Credito etc.	6,4	7,3	6,3	0,7	0,8	0,8
Professioni etc.	2,4	3,2	5,7	0,5	0,5	0,9
Abitazioni	2,5	3,6	3,0	0,4	0,6	0,4
Attività terziarie in complesso	4,6	5,7	5,5	4,6	5,7	5,5

8. Composizione percentuale del prodotto lordo per settori produttivi -

SETTORI	prezzi 1963			prezzi correnti		
	1951	1958-	1964-	1951-	1958-	1964-
	-1958	-1964	-1971	-1958	-1964	-1971
Percentuali sul prodotto interno lordo:						
Attività private	86,1	88,1	89,5	90,0	89,2	88,2
Pubblica Amministrazione	13,9	11,9	10,5	10,0	10,8	11,7
Percentuali sulle attività private:						
Agricoltura	21,1	17,0	14,2	22,7	16,7	13,1
Industria	36,9	42,5	44,8	40,0	42,7	43,7
Attività terziarie	42,0	40,5	41,0	37,3	40,6	43,2
Percentuali sulla Industria:						
Costruzioni	21,8	21,0	16,8	17,7	20,2	20,7
Estrattiva	2,4	2,4	1,9	2,8	2,3	1,9
Manifatturiera	69,3	70,1	73,9	73,4	71,0	70,9
Elettricità etc.	6,5	6,5	7,4	6,1	6,5	6,5
Percentuali sulle attività terziarie:						
Trasporti etc.	17,6	19,5	19,0	20,3	19,8	18,1
Commercio etc.	33,3	36,1	38,3	37,9	36,6	36,7
Credito etc.	10,4	11,7	12,8	10,2	11,4	13,3
Professioni etc.	20,2	16,9	16,1	17,8	16,4	17,7
Abitazioni	18,5	15,8	13,8	13,8	15,8	14,2

9. Saggio percentuale annuo di variazione del numero degli occupati distinto per settori produttivi -

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del sett.		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Agricoltura	- 3,0	- 5,6	-4,4	- 1,2	- 1,6	- 0,9
Industria	2,8	2,0	0,3	0,9	0,7	0,1
Terziario privato	3,0	0,7	1,2	0,7	0,2	0,3
Pubblica Amminist.	1,9	3,3	1,9	0,1	0,2	0,2
Complesso della economia	0,5	-0,5	-0,3	0,5	-0,5	-0,3

10. Saggio percentuale annuo di variazione del numero degli occupati dell'industria distinta per settori -

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il po so relativo del setto- re		
	1951- 1958	1958- 1964	1964- 1971	1951- 1958	1958- 1964	1964- 1971
Estrattiva	-0,2	-0,8	-2,3	..	..	..
Manifatturiera	2,1	1,4	0,9	1,6	1,0	0,6
Elettricità ecc.	2,2	2,3	3,6	..	..	..
Costruzioni	5,6	4,0	-1,5	1,2	1,0	-0,4
Industria in com- plesso	2,8	2,0	0,3	2,8	2,0	0,3

11. Saggio percentuale annuo di variazione del numero degli occupati dell'industria manifatturiera distinta per settori -

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Alimentari, bevande e tabacco	1,6	..	- 0,2	0,1	..	..
Tessili	-2,7	- 0,2	- 1,3	-0,4	..	- 0,1
Vestiario e calz.	5,1	- 1,9	0,3	1,0	-0,3	..
Pelli e cuoio	0,7	1,7	0,6	..	..	..
Legno e mobilio	1,9	0,5	..	0,2	..	..
Metallurgia	2,1	3,2	2,2	0,1	0,1	0,1
Meccanica	2,8	3,9	1,8	0,6	0,9	0,5
Mezzi di trasporto	0,6	3,2	3,7	..	0,1	0,2
Lavorazione minerali non metalliferi	3,9	2,7	-0,3	0,2	0,2	..
Chimica e derivati del petrolio	3,2	4,1	2,7	0,2	0,2	0,2
Carta e cartotecnica	1,4	3,6	..	..	0,1	..
Gomma	1,6	5,1	3,9	..	..	..
Grafica e varie	2,6	2,0	1,0	0,1	0,1	..
Industria manifatturiera in complesso	2,1	1,4	0,9	2,1	1,4	0,9

12. Saggio percentuale annuo di variazione del numero degli occupati delle attività terziarie distinte per settori

SETTORI	Saggio di variazione			Saggio di variazione moltiplicato per il peso relativo del settore		
	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Trasporti, etc.	2,5	4,1	1,5	0,4	0,6	0,3
Commercio, etc.	3,9	0,4	1,2	1,8	0,2	0,6
Credito, etc.	3,3	3,3	1,6	0,1	0,2	0,1
Professioni, etc.	2,0	- 0,9	0,9	0,7	- 0,3	0,2
Terziario in complesso	3,0	0,7	1,2	3,0	0,7	1,2

13. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto per
occupato nelle attività private distinte per settori --

SETTORI	<u>1951-1958</u>	<u>1958-1964</u>	<u>1964-1971</u>
<u>Agricoltura</u>	5,9	7,5	6,2
<u>Industria</u>	4,4	5,6	5,2
di cui: Costruzioni	4,3	1,5	2,9
Estrattiva	9,0	4,3	5,7
Manifatturiera	4,4	6,8	5,5
Elettricità etc.	2,9	6,7	4,1
<u>Attività terziarie</u>	2,1	5,5	4,7
di cui: Trasporti	3,7	2,2	4,1
Commercio	1,8	6,7	4,7
Credito etc.	3,2	4,0	4,8
Professioni etc.	0,4	4,1	4,8
<u>Attività private in complesso</u> =====	5,0	6,7	5,6

14. Scomposizione del saggio percentuale annuo di variazione del prodotto per occupato del complesso delle attività private nelle parti imputabili ai singoli settori -

SETTORI	Parte imputabile alla variazione della produttività del settore			Parte imputabile alla variazione del peso relativo del settore			Totale delle parti imputabili al settore		
	1951-1958	1958-1964	1964-1971	1951-1958	1958-1964	1964-1971	1951-1958	1958-1964	1964-1971
Agricoltura	1,4	1,5	1,0	0,6	0,6	0,3	2,0	2,1	1,3
Industria	1,7	2,4	2,4	0,1	0,1	..	1,9	2,5	2,4
Attività terziaria	0,8	2,0	1,8	0,3	0,1	0,1	1,1	2,1	1,9
Attività private in complesso	3,9	5,9	5,2	1,0	0,8	0,4	5,0	6,7	5,6

15. Saggio percentuale annuo di variazione del prodotto per
occupato nell'industria manifatturiera distinta per set-
tori -

SETTORI	1951- -1958	1958- -1964	1964- -1971
Alimentari	5,6	5,6	5,8
Tessili	7,6	6,5	5,3
Vestiario	- 5,9	8,9	5,8
Pelli	6,7	8,1	5,6
Legno	4,3	5,9	5,7
Metallurgia	10,0	4,4	5,9
Meccanica	3,1	4,6	5,0
Mezzi di trasporto	8,5	7,7	4,9
Lavorazione minerali non metalliferi	5,5	6,4	5,0
Chimica	8,5	10,2	4,3
Carta	7,2	5,4	7,3
Gomma	8,7	6,3	4,3
Grafica e Varie	2,7	1,4	3,3
<u>Industria manifatturiera in complesso</u>	4,4	6,8	5,5

16. Scomposizione del saggio percentuale annuo di variazione del prodotto per occupato del complesso della industria manifatturiera nelle parti imputabili ai singoli settori -

SETTORI	Parte imputabile alla variazione della produttività del settore			Parte imputabile alla variazione del peso relativo del settore			Totale delle parti imputabili al settore		
	1951-	1958-	1964-	1951-	1958-	1964-	1951-	1958-	1964-
	1958	1964	1971	1958	1964	1971	1958	1964	1971
Alimentari	0,7	0,6	0,6	- ..	- ..	- ..	0,7	0,6	0,6
Tessili	0,8	0,6	0,4	0,2	..	..	1,0	0,6	0,5
Vestitario	- 0,6	0,7	0,4	-0,3	0,4	0,1	-0,9	1,1	0,5
Metallurgia	0,6	0,3	0,4	..	0,1	..	0,6	0,3	0,4
Meccanica	0,8	1,1	1,2	..	..	- ..	0,8	1,1	1,2
Mezzi di trasporto	0,5	0,5	0,4	- ..	..	0,1	0,5	0,6	0,5
Lavorazione minerali non metalliferi	0,3	0,4	0,3	..	..	- ..	0,3	0,5	0,3
Chimica	0,6	1,1	0,6	..	0,1	0,1	0,6	1,2	0,7
Rimanenti 5 settori	0,8	0,8	0,8	..	0,1	..	0,8	0,8	0,8
Industria manifatturiera in complesso	4,5	6,1	5,1	- 0,1	0,7	0,3	4,4	6,8	5,5

GRAFICI

- Figura A. - Saggio percentuale di variazione del prodotto ~~interno~~ lordo a prezzi di mercato (prezzi costanti) in Italia, nei Paesi CEE, e nei Paesi OCSE.
- Figura B. - Saggio percentuale di variazione delle esportazioni, degli investimenti lordi totali e dei consumi pubblici.
- Figura C. - Saggio percentuale di variazione dei consumi privati e delle importazioni.
- Figura D. - Propensione marginale al consumo ed all'importazione (prezzi costanti).
- Figura E. - Saggio percentuale di variazione del prodotto distinto per settori.
- Figura F. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nell'agricoltura.
- Figura G. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nelle costruzioni.
- Figura H. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nelle attività terziarie.
- Figura I. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nell'industria (in senso stretto).
- Figura L. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nell'industria meccanica.
- Figura M. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nell'industria chimica.

Figura N. - Guadagni orari nell'industria manifatturiera in Italia, Francia, Germania e Regno Unito: valori in lire e rapporti.

Figura O. - Industria manifatturiera : saggio di variazione del guadagno e del costo del lavoro; quote dei salari e del complessivo reddito da lavoro sul prodotto.

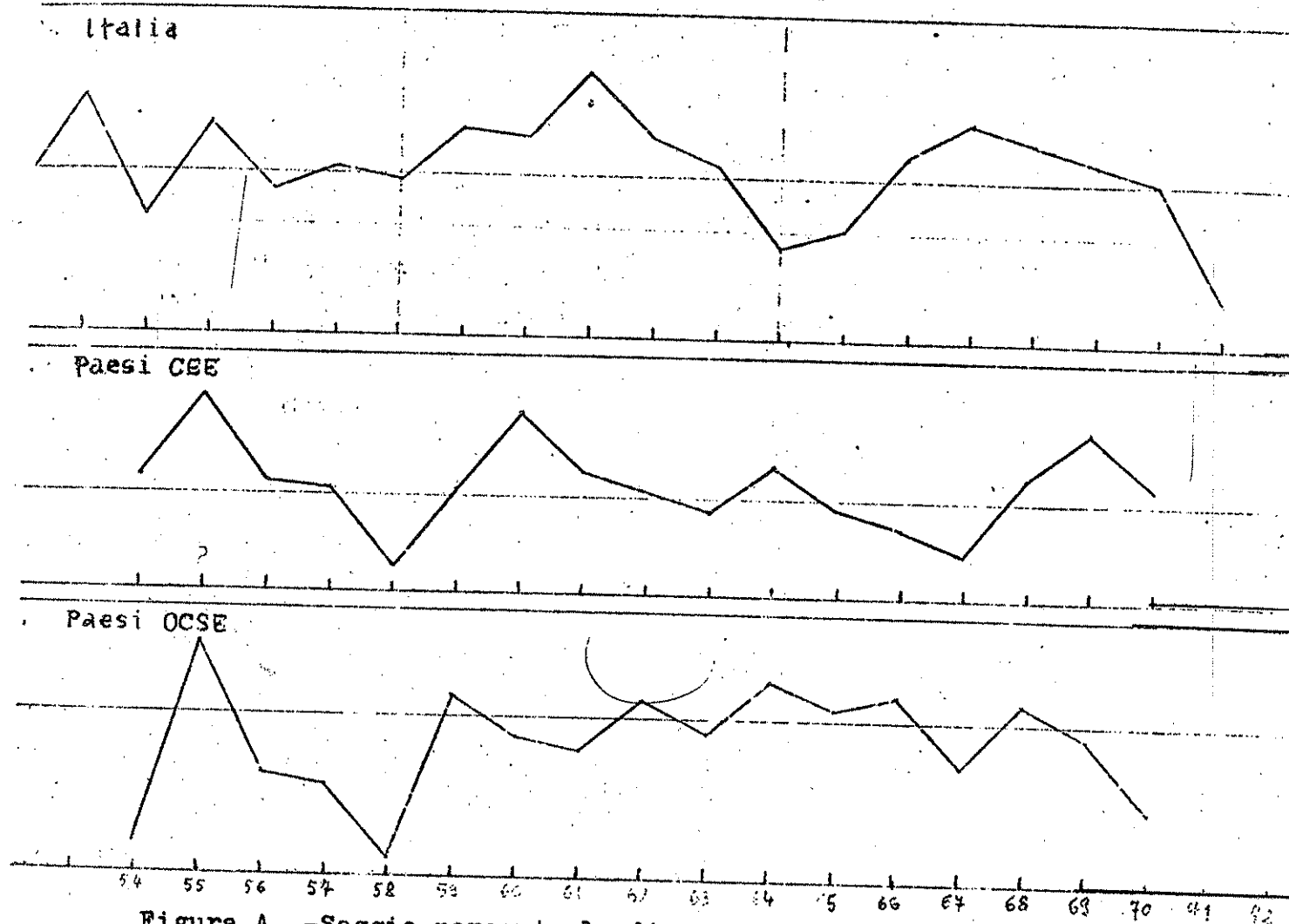
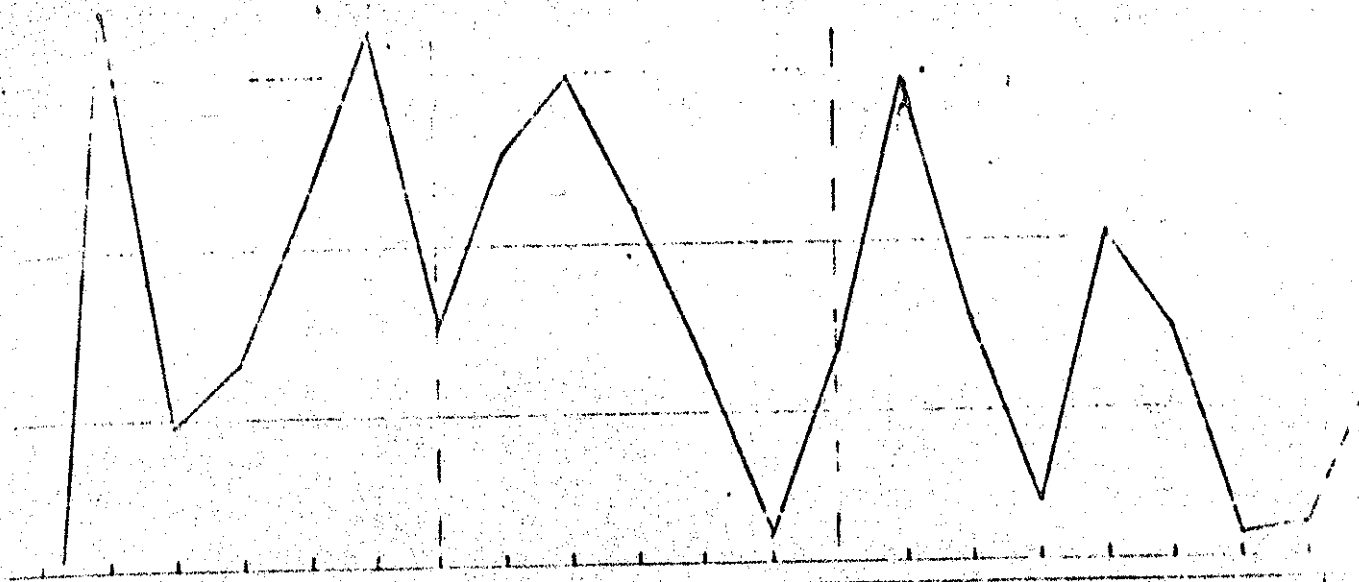
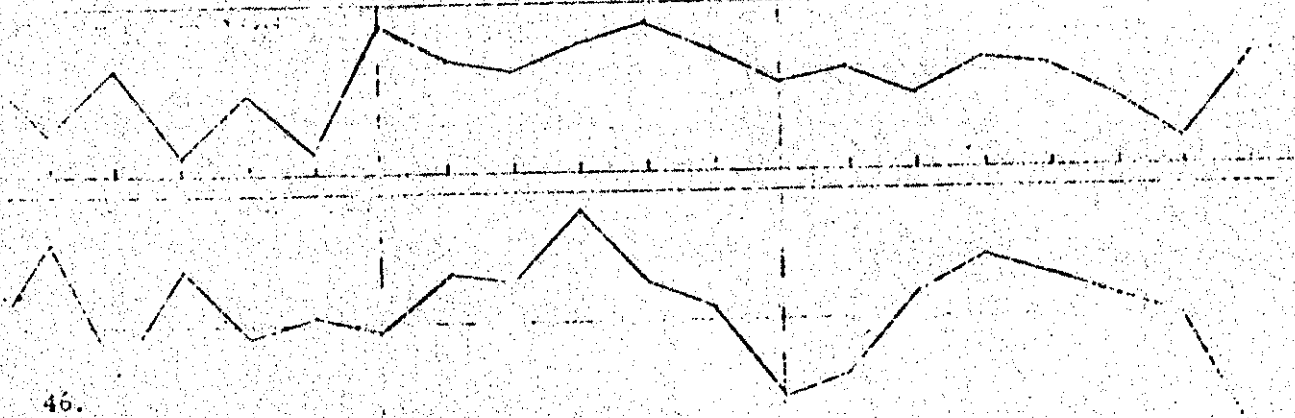
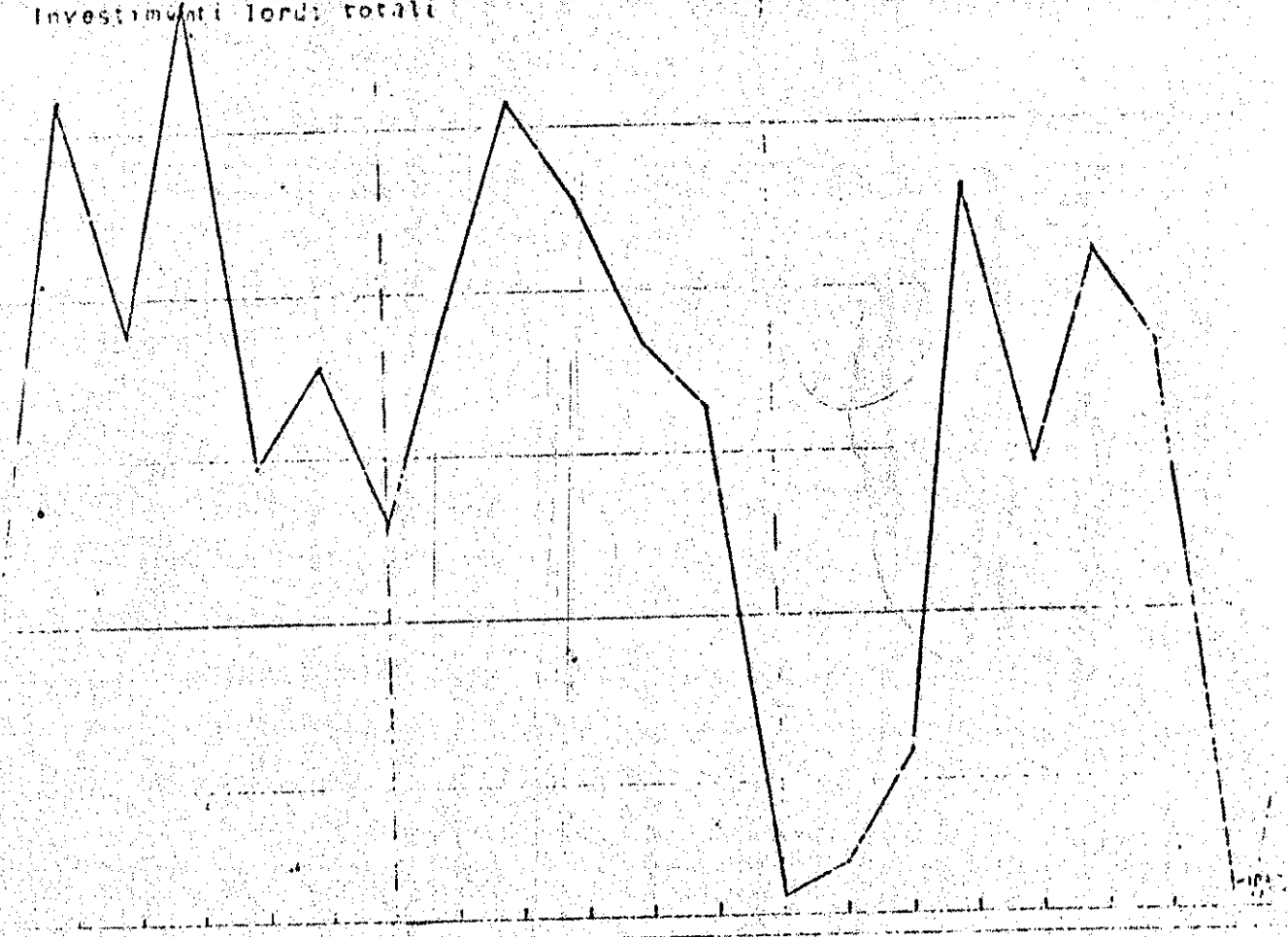


Figura A. -Saggio percentuale di variazione del prodotto interno lordo a prezzi di mercato (prezzi costanti) in Italia, nei paesi CEE e nei paesi OCSE .



Investimenti lordi totali



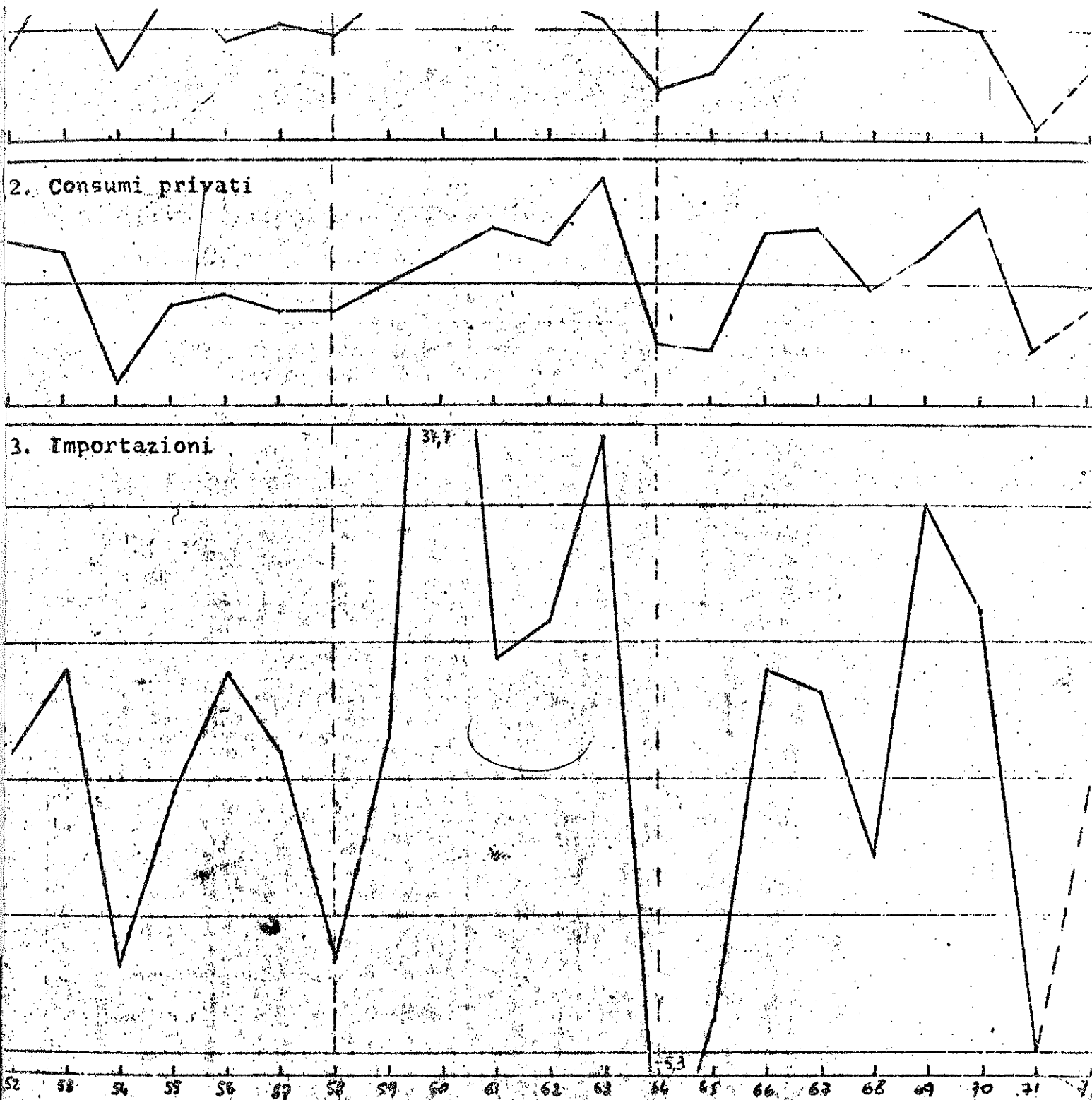


figura C. - Saggio percentuale di variazione; 1. prodotto interno lordo;
2. consumi privati; 3. importazioni.

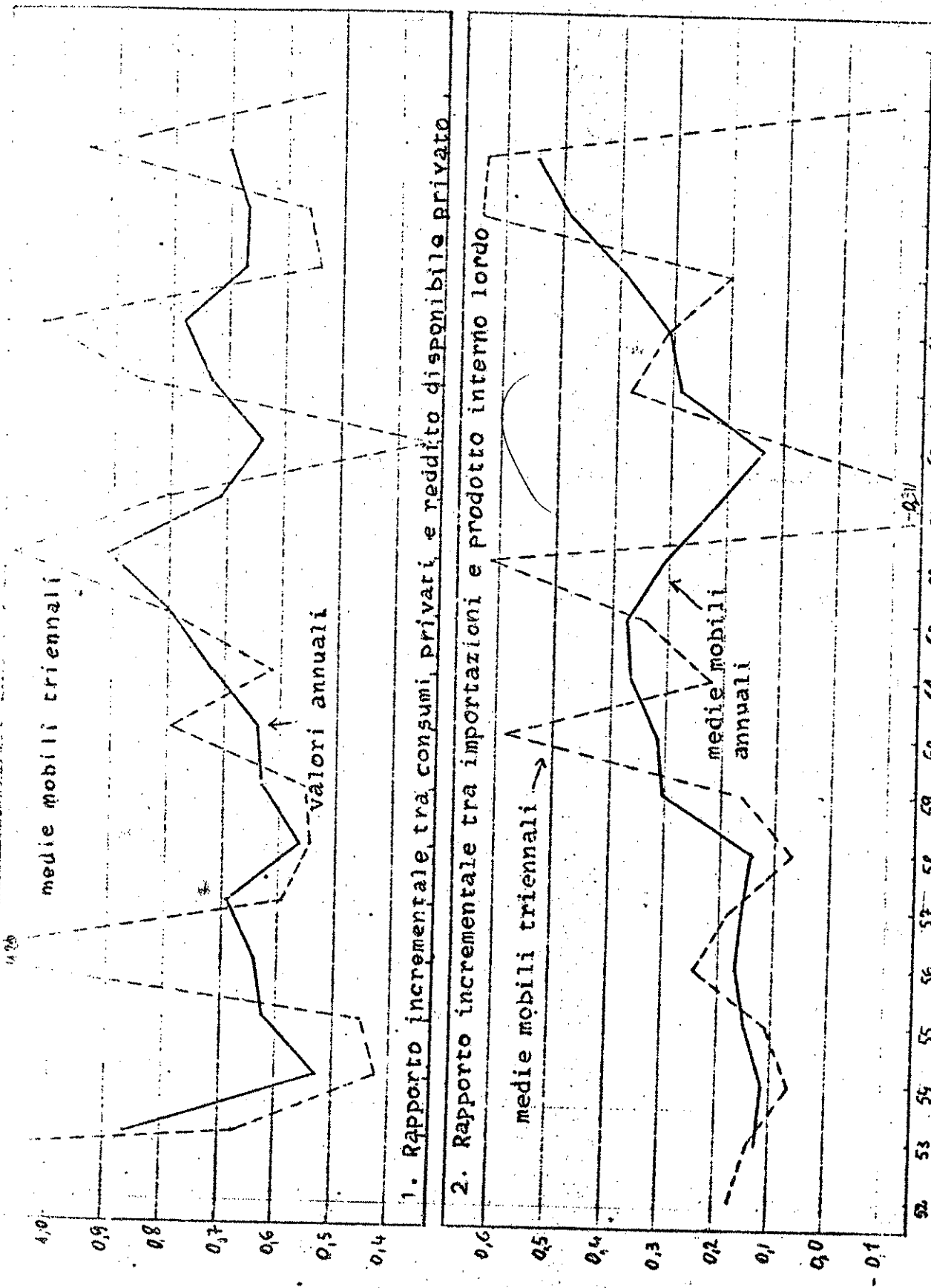
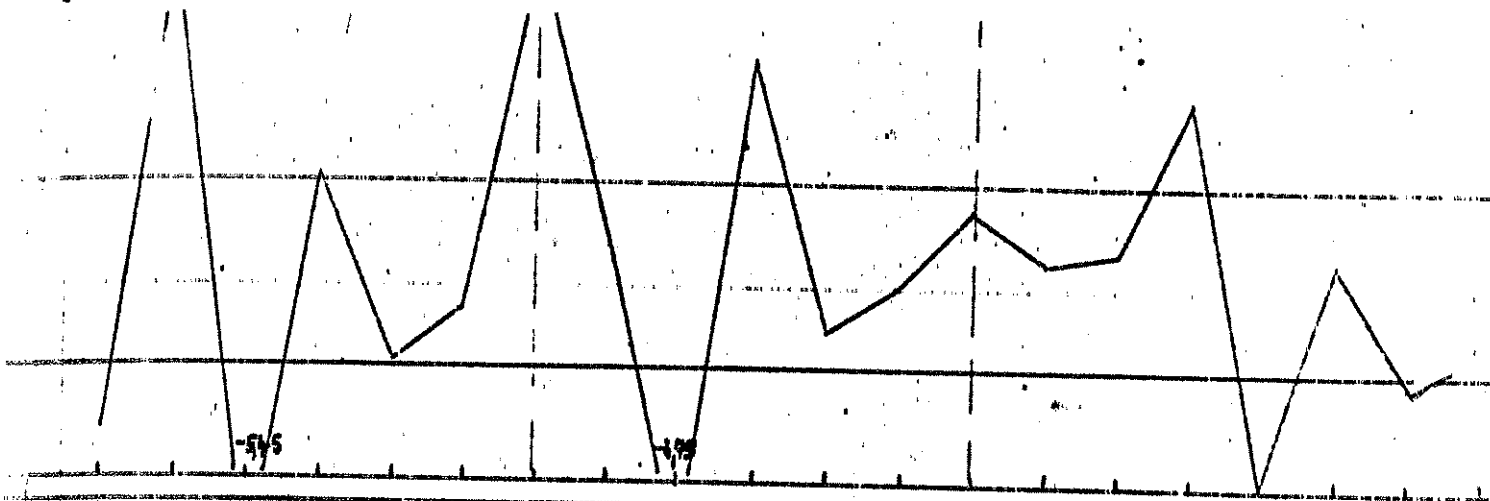
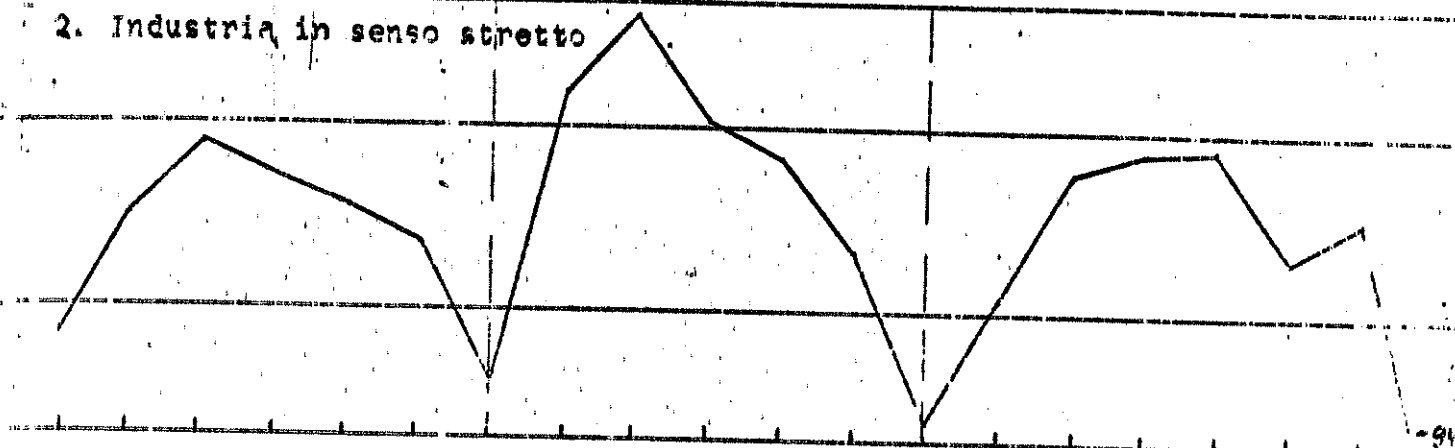


Figura D. - Propensione marginale al consumo ed all'importazione (prezzi costanti):
 1. rapporto incrementale tra consumi privati e reddito disponibile privato; 2. rapporto incrementale tra importazioni e prodotto interno lordo.

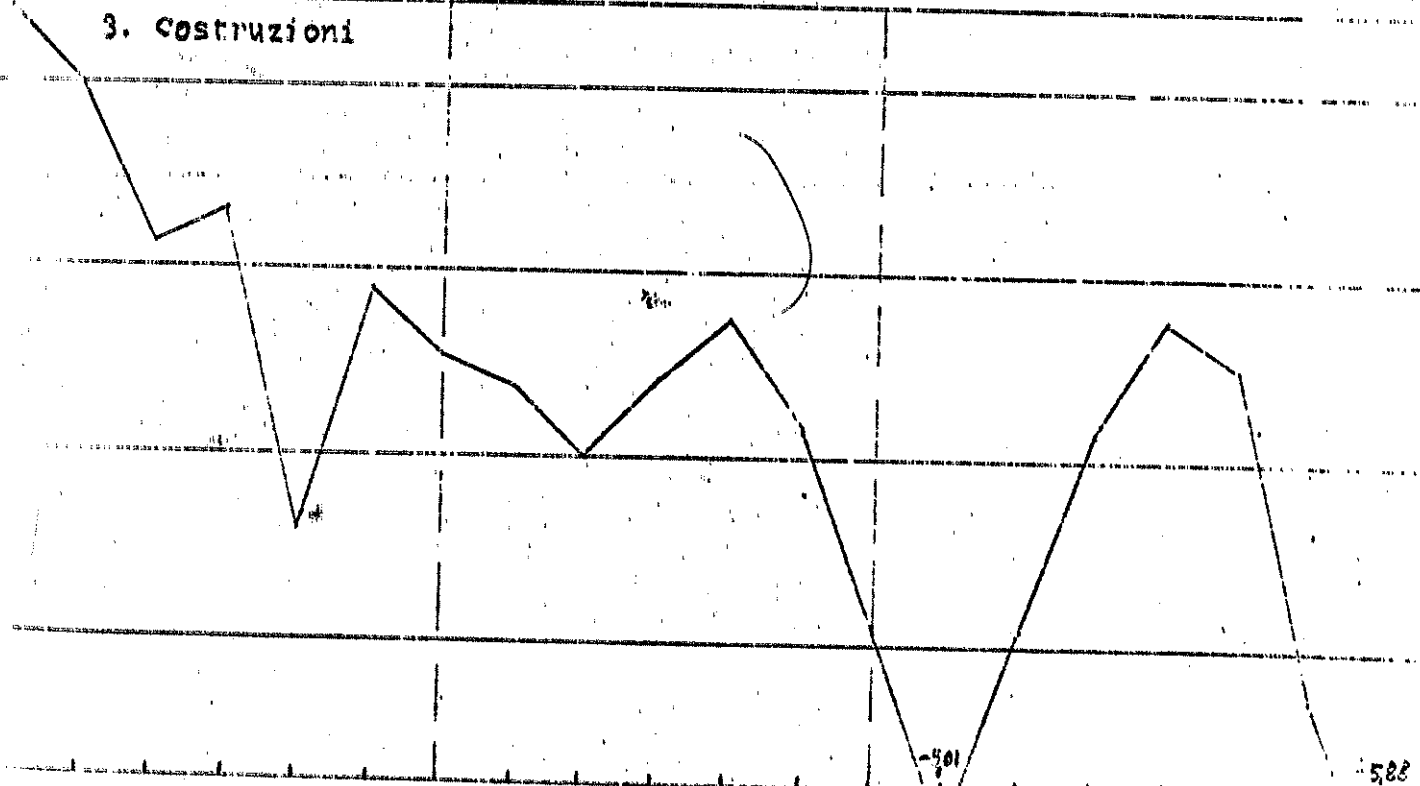
1. Agricoltura



2. Industria in senso stretto



3. Costruzioni



Attività terziarie

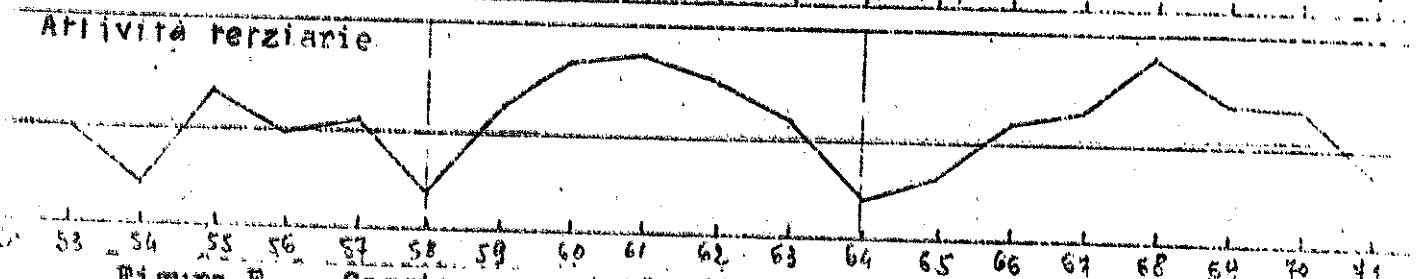
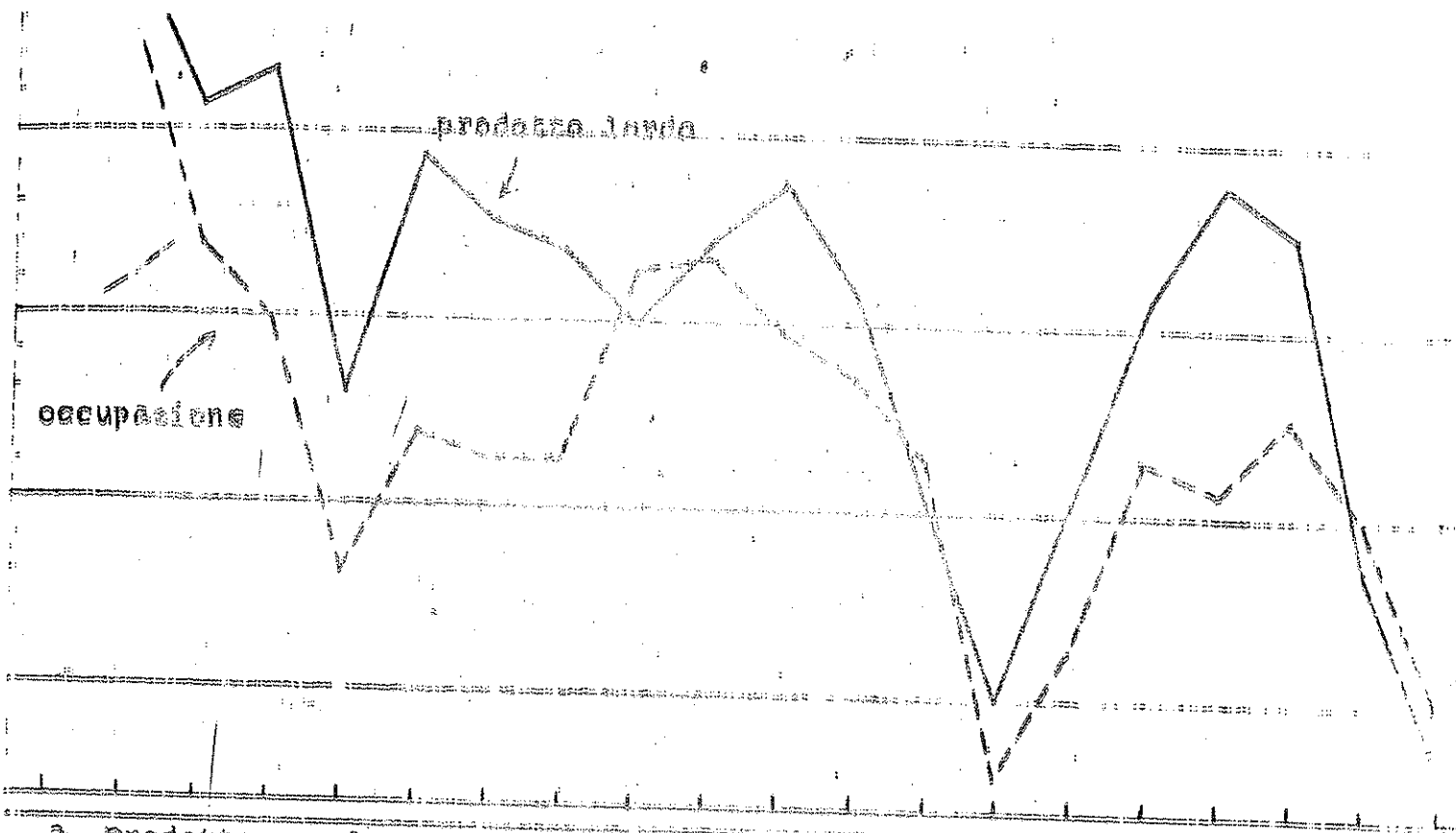


Figura E. - Saggio percentuale di variazione del prodotto interno lordo distinto per settori: 1. agricoltura; 2. industria in senso stretto; 3. costruzioni; 4. attività terziarie.



2. Prodotto per lavoratore

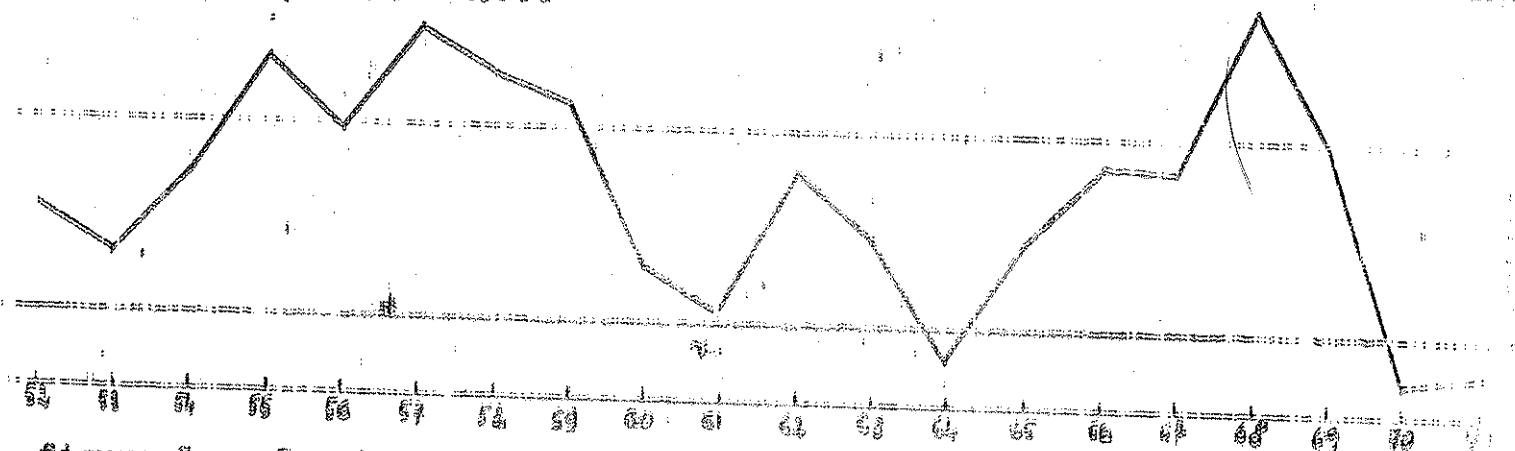


figura C. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione, del prodotto per lavoratore delle costruzioni: 1. prodotto e occupazione; 2. prodotto per lavoratore.

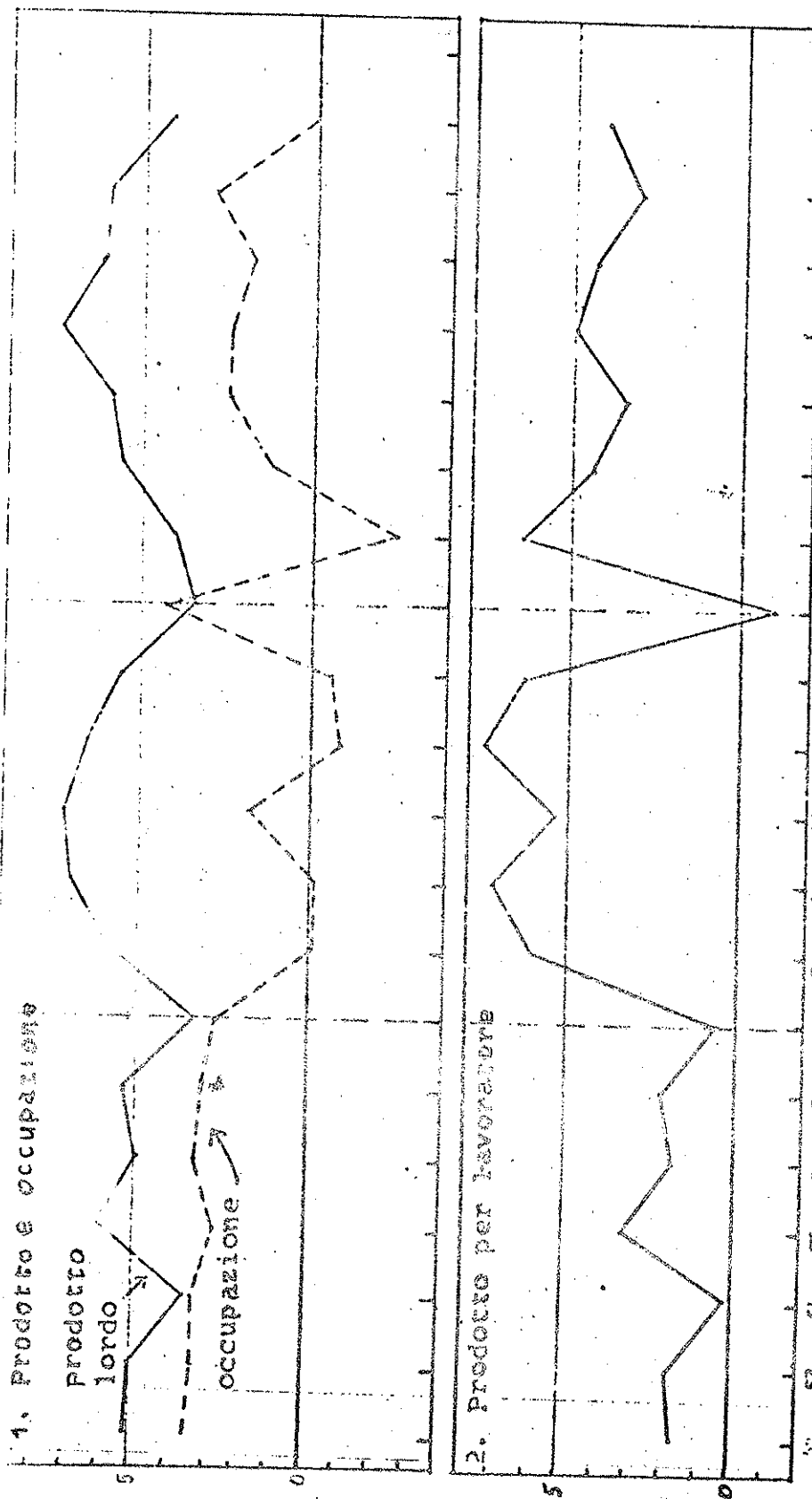


Figura N. - Saggio di percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nelle attività terziarie: 1. prodotto e occupazione; 2. prodotto per lavoratore.

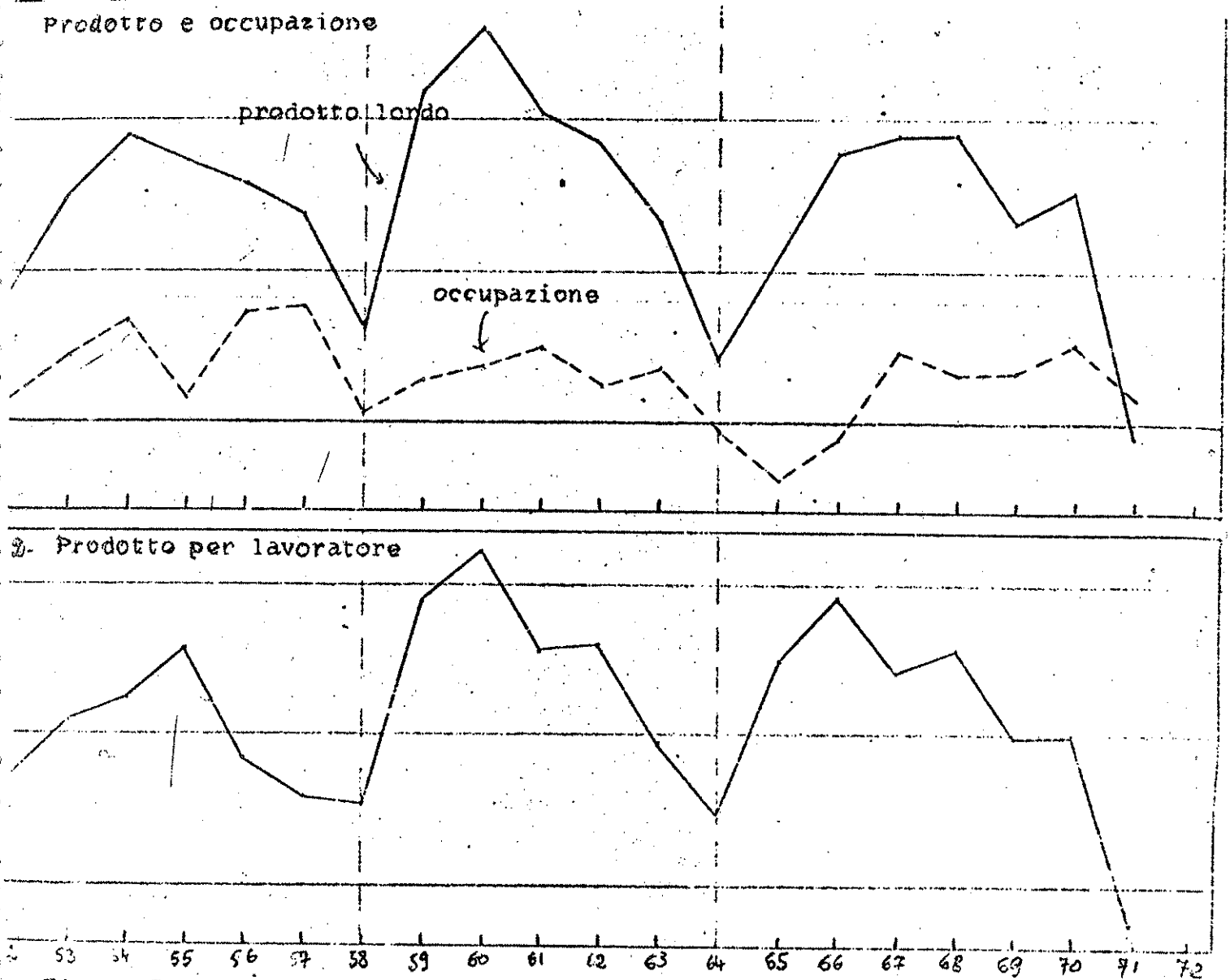
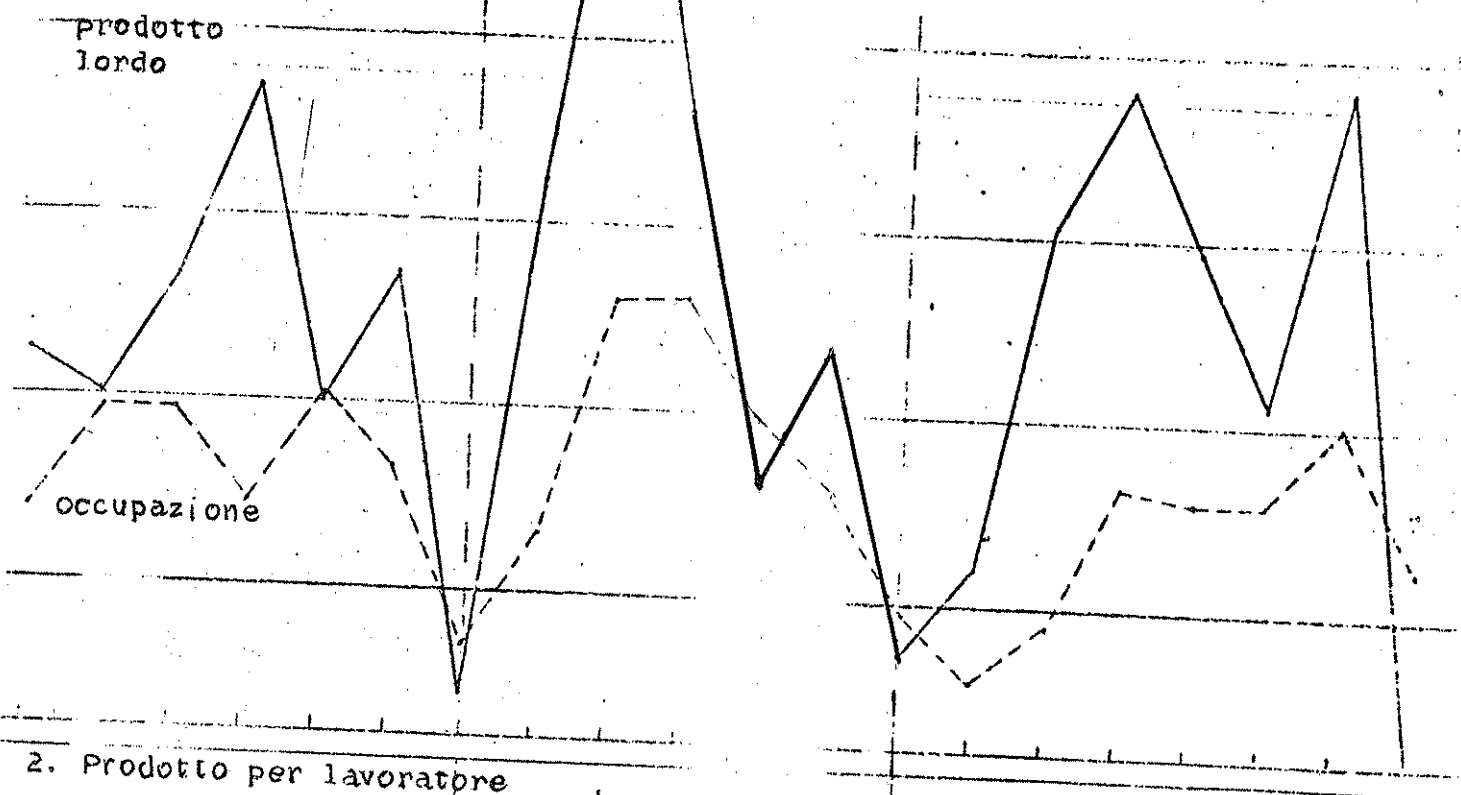


Figura I. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione, del prodotto per lavoratore nell'industria (in senso stretto): 1. prodotto e occupazione; 2. prodotto per lavoratore.

1. Prodotto e occupazione



2. Prodotto per lavoratore

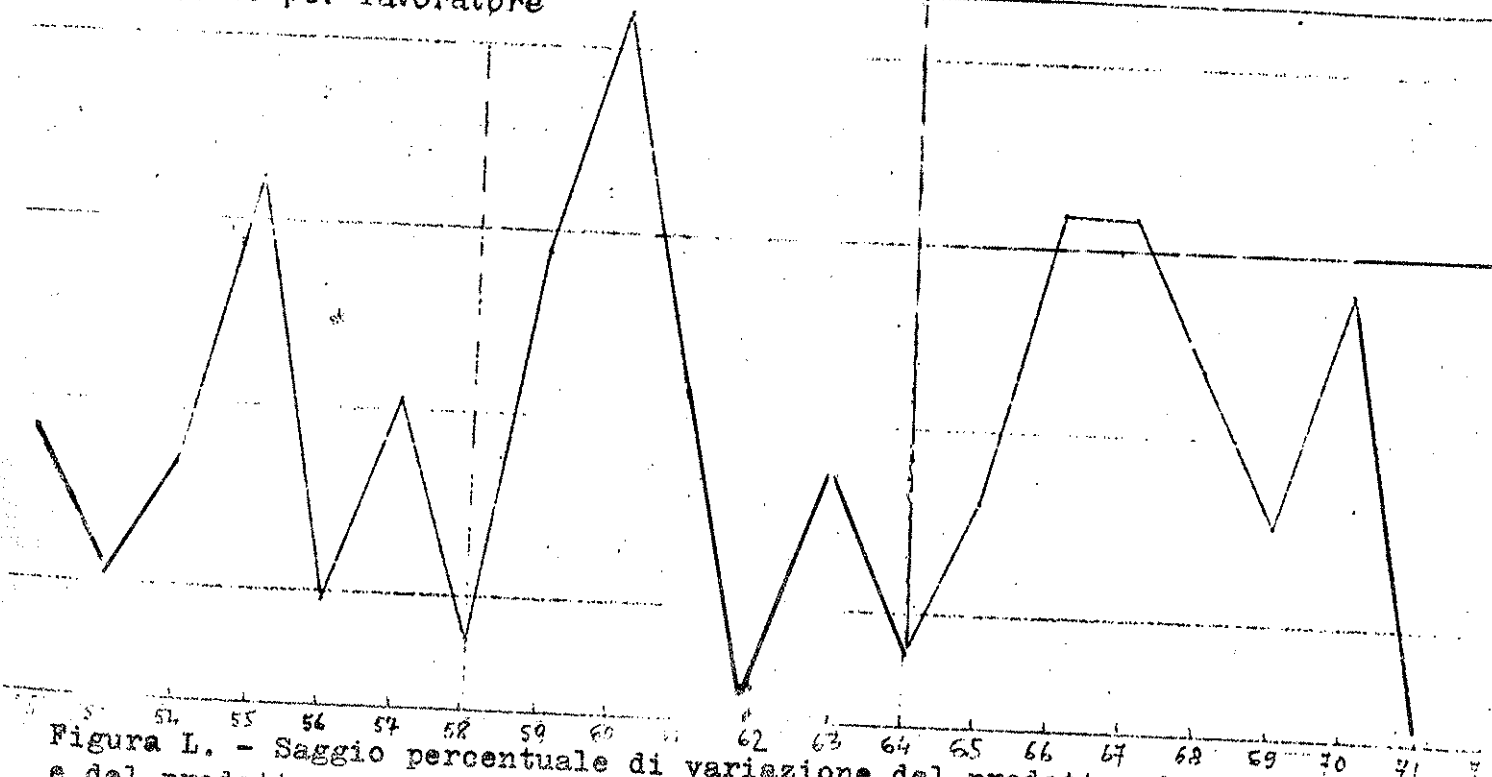
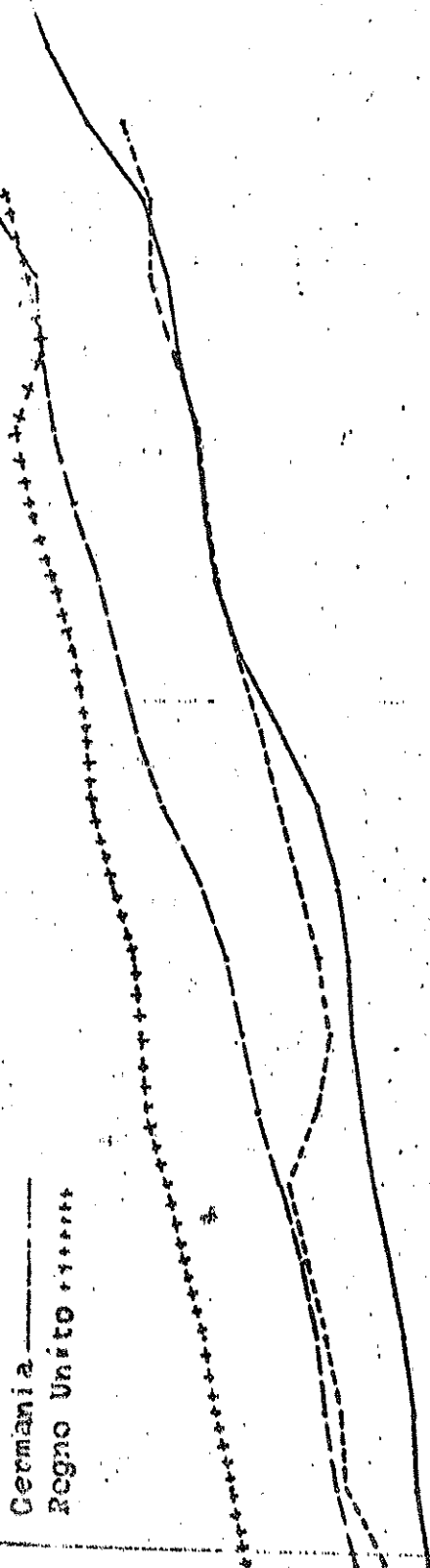


Figura L. - Saggio percentuale di variazione del prodotto, dell'occupazione e del prodotto per lavoratore nell'industria meccanica: 1. prodotto e occupazione; 2. prodotto per lavoratore.

1. Guadagni orari nell'industria manifatturiera (valori in lire):

Italia ———
Francia - - - -
Germania ———
Regno Unito + + + + +

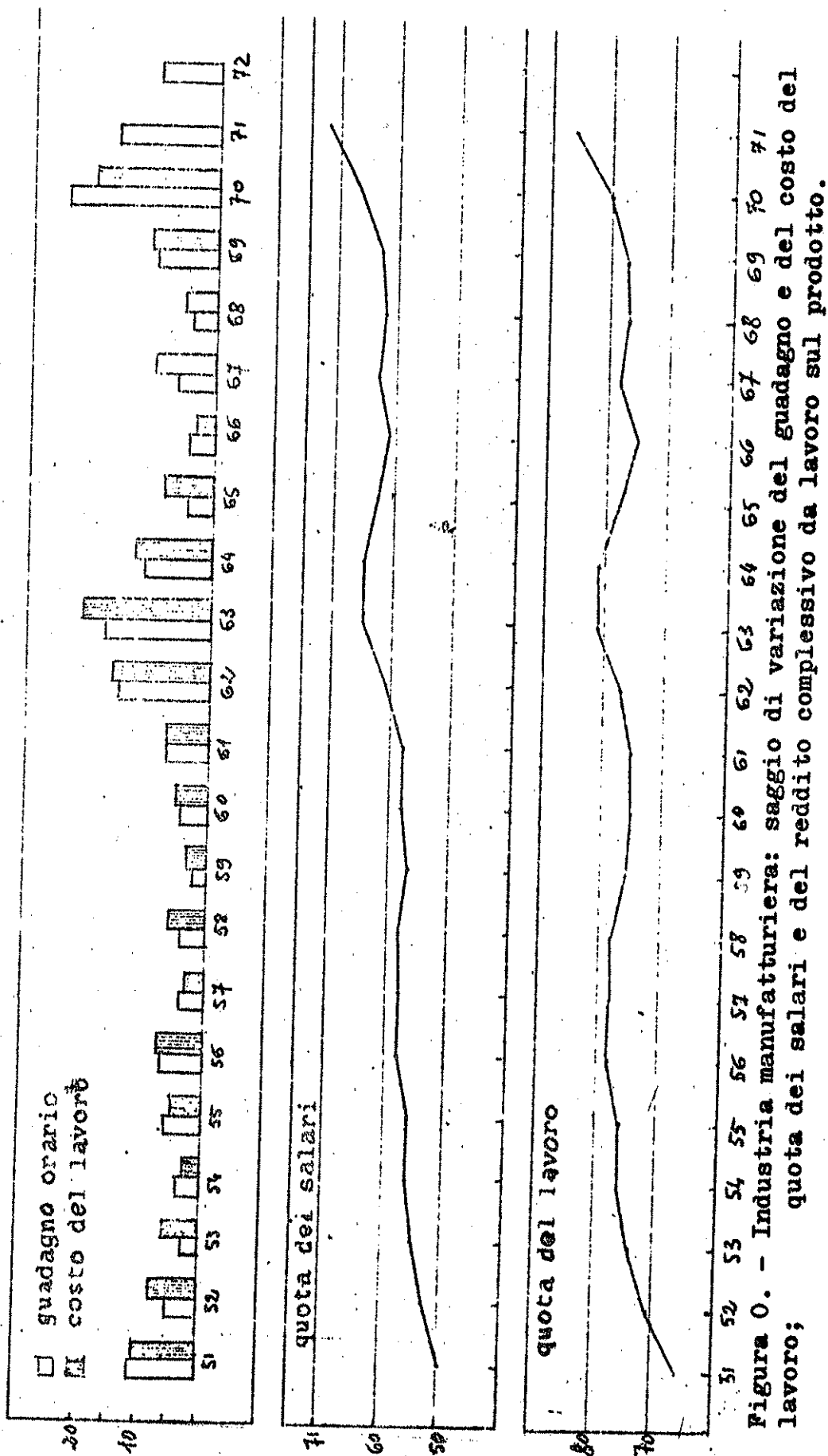


2. Rapporti fra guadagni orari:

Italia / Francia - - - -
Italia / Germania ———
Italia / Regno Unito ———



Figura N. - Guadagni orari nell'industria manifatturiera in Italia, Francia, Germania e Regno Unito: 1. valori in lire; 2. rapporti fra guadagni orari.



APPENDICE 2

FORZE DI LAVORO E OCCUPAZIONE

Dalla fine degli anni cinquanta è in corso nel Paese una diminuzione ininterrotta, in cifre assolute, degli appartenenti alle forze di lavoro. Non considerando le convivenze, nel 1959, queste comprendevano 21.286.000 unità. Nel 1970 erano ridotte a 19.571.000 unità. Il tasso di attività (espresso in percentuale delle forze di lavoro sulla popolazione presente) è diminuito dal 43,8% (1959) al 36,6% (1970), portandosi su valori assai bassi, che non trovano riscontro nella generalità dei paesi industriali (né, per contro, in quelli rimasti ancora prevalentemente agricoli).

Nel contempo, la popolazione presente compresa fra i 14 ed i 65 anni di età aumentava da 32.934.000 unità (1959) a 35.579.000 unità (1970). La contrazione delle forze di lavoro, pertanto, non riflette eventi di natura meramente demografica.

La diminuzione intervenuta nelle forze di lavoro riguarda l'ammontare complessivo del numero degli occupati (da 20.169.000 nel 1959 a 18.956.000 nel 1970), ma anche il numero di coloro che si dichiarano in cerca di occupazione (da 1.117.000 nel 1959 a 615 mila nel 1970). Decresce quindi, fra i due estremi del periodo considerato, il tasso di disoccupazione esplicita, espresso come rapporto fra queste due quantità. La tendenza alla contrazione nelle forze di lavoro sembra quindi contenere una componente volontaria, che richiede un approfondimento analitico in relazione ai mutamenti eco-

nomici e sociali intervenuti nel periodo (1).

2. Il fenomeno descritto si inquadra indubbiamente nella ampia trasformazione economica cui è andata soggetta l'economia del paese a partire dalla fine degli anni '50. La crescita industriale ed urbana, concentrata particolarmente nelle aree di industrializzazione tradizionali, ha provocato una forte attrazione di forze di lavoro dall'agricoltura verso l'industria e verso attività terziarie ed ha determinato - in relazione ai caratteri dualistici della nostra economia - un vistoso spostamento di popolazione dalle regioni meridionali verso quelle settentrionali (e, in minor misura, centrali). Non tutta la forza di lavoro uscita dall'agricoltura è però entrata nell'industria e nelle attività terziarie. Così come non tutta la popolazione emigrata dalle regioni meridionali si è insediata nelle altre aree del paese: una parte ragguardevole ha dato luogo ad una emigrazione netta dal Paese. Si può così affermare che le capacità di assorbimento determinatesi in relazione allo sviluppo di altre attività all'interno sono state nettamente inferiori alle tendenze all'esodo manifestatesi nell'agricoltura nonché a quelle migratorie che hanno inve

(1) - Si vedano al riguardo anche i paragrafi 18-22 dell'Appendice III.

stato più particolarmente le regioni meridionali.

Infatti, nel 1970 si registravano 3.164.000 occupati in meno in agricoltura rispetto al 1959, mentre la occupazione in altre attività, complessivamente considerata, assorbiva soltanto 1.951.000 occupati in più. La differenza in meno è pertanto 1.213.000 unità.

Quanto ai saldi migratori, il confronto fra i censimenti del 1961 e del 1971 mostra, per le regioni meridionali, un passivo di 2.318.000 abitanti usciti, cui corrisponde un saldo migratorio attivo per le regioni settentrionali di 956 mila unità, e delle regioni centrali per 205 mila unità.

Il saldo migratorio netto verso l'estero è di 1.157.000 unità. Una parte ragguardevole della popolazione soprattutto meridionale, è stata quindi costretta, nel periodo, a cercare lavoro in altri paesi.

3. Il decrescente andamento del tasso di attività della popolazione italiana nel periodo considerato non può essere giudicato se non in parte come espressione di mutamenti intervenuti dal lato dell'offerta di lavoro. Esso riflette altresì e, probabilmente soprattutto, mutamenti in senso restrittivo manifestatisi dal lato della domanda. Fra gli elementi che si possono ascrivere ad una diminuzione effettiva dell'offerta di lavoro sono da collocare soltanto l'aumento del tasso di scolarità della popolazione giovanile, che ritarda l'in

gresso di queste forze di lavoro, ed una accresciuta propensione al ritiro nelle classi più anziane e nelle donne con responsabilità familiari. Questi elementi, tuttavia, non motivano l'intero fenomeno della rinuncia alla ricerca esplicita di lavoro manifestatasi in questi settori della popolazione. Tale ipotesi, già avanzata da alcuni studiosi del problema, ha trovato conferma in una apposita indagine condotta dall'ISTAT nel febbraio 1971. Da tale indagine emerge che su una popolazione inoccupata fra i 14 ed i 70 anni di età di 18.737.000 unità, che non si presenta esplicitamente sul mercato del lavoro, il 18%, vale a dire ben 3.370.000 unità, ha espresso la sua disponibilità a svolgere una attività lavorativa retribuita. Fra coloro che hanno dichiarato tale disponibilità, sono, per una quota elevata, donne impegnate da doveri familiari e, in misura consistente, giovani che studiano. Un terzo di questa popolazione sarebbe disponibile solo per attività a tempo parziale, mentre i due terzi si dichiarano, disponibili per un lavoro pieno. Notevolmente indicativa è la precisazione dei requisiti ubicazionali dell'eventuale posto di lavoro dichiarata da queste 3.370.000 unità: il 18% appare disponibile ovunque, il 25% soltanto in casa, il 5% nelle vicinanze.

Pare pertanto legittimo concludere che si è venuta formando, nel periodo considerato, una vasta riserva di inoccupati disponibili, in relazione all'ampio movimento di esodo di forze di lavoro dall'agricoltura, al parziale assorbimento di queste in settori

extra agricoli, ai trasferimenti territoriali ed ai fenomeni di pen-
dolarità che hanno caratterizzato tale passaggio. Fra le condizion
i che sembrano ostacolare maggiormente l'assorbimento di que-
sta riserva di lavoro spicca un problema ubicazionale: l'eventuale
offerta appare fortemente condizionata non solo dall'esistenza di
una domanda effettiva, ma altresì dalla localizzazione di questa o,
presumibilmente, da fattori connessi alle difficoltà di spostamen-
to.

4. Nel periodo considerato, pur nel quadro di una tenden-
za generale alla riduzione, si è accentuato il divario fra le regioni
meridionali ed il resto del paese per quanto riguarda le disponibilità
potenziali di lavoro. In primo luogo, nelle regioni meridionali
si è avuta la più modesta riduzione del tasso di disoccupazione esplici
ta, che è rimasto su valori elevati. In secondo luogo, nonostante
il forte esodo, si è avuta in queste stesse regioni la contrazione men
o sensibile del tasso di attività specifico in agricoltura che, mentre
nelle altre regioni del paese si è portato su livelli euro-occidentali,
resta ancora nel Mezzogiorno assai lontano da questi, costituendo,
quindi, un'ampia riserva per il trasferimento ad altre attività. In terzo
luogo, una parte non irrilevante della occupazione extra-agricola
è da attribuirsi, nelle regioni meridionali, ad attività artigianali e
terziarie di tipo arcaico, con prospettiva di declino, piuttosto che ad

attività di tipo moderno; il tasso di attività specifico relativo al settore terziario, come quello relativo al settore industriale, rimane comunque nel Mezzogiorno notevolmente più basso che nelle altre regioni del paese.

Nelle regioni meridionali continua a trovarsi, dunque, la più ragguardevole riserva di lavoro del paese. In parte essa si presenta esplicitamente come offerta insoddisfatta, per una quota sul totale nazionale che è praticamente pari a quella di tutte le altre regioni prese insieme. In parte è costituita da disponibilità condizionate al formarsi di una domanda effettiva, nei termini esposti nel precedente paragrafo, in relazione ai quali il problema della ubicazione della domanda assume, nelle regioni meridionali, un evidente rilievo particolare. In parte, infine, risiede allo stato latente in una agricoltura tuttora sovrappopolata ed in attività indipendenti extra-agricole in declino.

5. Le caratteristiche assunte dalla occupazione nel settore industriale, negli anni dal 1959 al 1970, consentono di prospettare alcune attendibili ipotesi relative alle tendenze quantitative e qualitative della domanda in questo settore.

L'occupazione operaia nel settore è cresciuta da 5.214 mila unità (1959) a 6.121 mila unità (1970), vale a dire del 17,3%. L'incremento netto fra i due estremi considerati non deriva da un

andamento ascendente improntato a continuità, bensì da due distinte onde di espansione (1960-63 e 1967-70), intervallate da un triennio di flessione netta (1964-66), rispetto al quale il secondo periodo di espansione è stato, per il primo biennio, di semplice recupero. Nel primo dei due periodi di espansione gli incrementi medi annui sono stati notevolmente più elevati che nel secondo; ciò è dovuto però quasi interamente al maggior con-corso del settore costruzioni, che nel secondo periodo ha avuto invece una incidenza pressochè irrilevante nella dinamica dell'oc-cupazione operaia (non riuscendo a riguadagnare le punte del 63-64, nonostante la "legge-ponte"). Il periodo è quindi attraversato da una tendenza decelerativa nella occupazione operaia industria-
le, dovuta in particolare all'andamento del settore costruzioni, nonché, in minor misura, ad un rallentato ritmo di assorbimento del settore manifatturiero (1).

Nel settore manifatturiero l'incremento netto di occupazione fra i due estremi del periodo coincide esattamente con lo incremento di occupazione operaia maschile. Quella femminile si

(1) - V. anche le considerazioni già fatte nel Cap. 1 e nell'Appen-
dice 1.

è ritrovata, nel 1970, su valori identici al 1959, come effetto netto risultante dalle estromissioni e da nuovi assorbimenti. E' inoltre visibile statisticamente, per l'insieme dell'occupazione operaia industriale, un notevole mutamento della struttura per classi di età, con una forte concentrazione sulle età intermedie, a scapito soprattutto delle classi più giovani.

Ciò è evidentemente effetto, in primo luogo, di un processo di invecchiamento relativo al susseguirsi di una fase di intenso assorbimento di nuova mano d'opera; ma può anche derivare, in parte, da un maggiore orientamento della domanda verso elementi di età intermedia, già dotati di una certa esperienza di lavoro. In ogni caso ciò riflette un mutato assetto delle esigenze di qualificazione e di esperienza lavorativa su cui è venuta assestandosi la industria italiana.

L'incremento di occupazione operaia industriale nel periodo appare inoltre localizzato in nettissima prevalenza nelle regioni settentrionali e centrali, con tassi più elevati in alcune regioni di quest'area a più recente intensificazione industriale.

Questo insieme di caratteristiche suggerisce l'ipotesi di una tendenza ad una forte selezione qualitativa della domanda nel settore, che sembra restringersi preferenzialmente sui lavoratori di sesso maschile, sulle classi di età intermedia, su più elevate qualifiche professionali e, infine, (accentuando il solco storico del dualismo

geo-economico italiano) su una parte determinata del territorio nazionale. Se è così, non può meravigliare che, pur in presenza di una decelerazione dell'andamento quantitativo della domanda stessa, possa essersi determinato, in concomitanza con alcune restrizioni intervenute dal lato dell'offerta e con altri fattori, un aggravamento di tensioni sul mercato del lavoro, di cui l'industria è l'epicentro.

6. Per un quadro generale delle tendenze di tutta l'occupazione, oltre al settore agricolo (che, ai fini di questa sintesi è sufficiente assumere nel suo complesso, come si è prima fatto) ed a quello dell'occupazione operaia nell'industria, meritano di essere posti in evidenza nei loro mutamenti alcune articolazioni significative, ricavabili dall'incrocio di distinzioni di posizione professionale e di settori di attività. Tali sono: il lavoro dipendente di tipo impiegatizio o assimilabile per tutti i settori di attività, il lavoro dipendente non impiegatizio nelle attività terziarie, il lavoro indipendente per tutti i settori di attività extra-agricoli. Sarà infine opportuno menzionare, per concludere il fenomeno del lavoro non censito, definito anche come "occupazione occulta", che si colloca ai margini dell'attività agricola e di quella industriale, in frequente simbiosi.

L'occupazione dipendente di tipo impiegatizio ha assorbito nel periodo un numero assoluto di unità addirittura maggiore dell'oc-

occupazione operaia industriale: 921 mila contro le 907 mila di quest'ultima. Tale incremento è dovuto quasi per intero all'industria, alla pubblica amministrazione, al settore creditizio-assicurativo. Le altre attività terziarie hanno inciso per quote non rilevanti. In questo tipo di occupazione si registra un elevato aumento nell'impiego di donne (+ 376 mila unità).

L'occupazione dipendente non impiegatizia in attività terziarie (personale assimilato all'operaio) aumenta nei settori del commercio e dei trasporti (+272 mila unità), mentre diminuisce negli altri servizi (- 74 mila unità), essenzialmente per una uscita di donne non compensata completamente dall'incremento dell'occupazione maschile. L'impiego di lavoro femminile aumenta, invece, per questo tipo di occupazione, nel commercio (+ 41 mila unità).

L'occupazione indipendente extragricola appare complessivamente in lieve flessione. Tale flessione è pressoché interamente imputabile all'uscita di lavoratrici indipendenti in attività manifatturiere (- 225 mila unità), fenomeno che riguarda con evidenza attività molto specifiche, come la sfera tradizionale dell'artigianato femminile. Se si isola questa particolare componente, la tendenza del resto dell'occupazione indipendente (artigianato maschile, commercio al dettaglio, servizi individuali) è all'espansione (+ 194 mila unità). E' invece in diminuzione il numero dei coadiuvan

ti extragricoli per ambo i sessi (- 135 mila unità).

Questa rapida rassegna, sostanzialmente esaustiva di tutta l'occupazione non precedentemente descritta, fa risultare alcuni dati di rilievo: in primo luogo, la rilevante ascesa dell'occupazione white collar, in assoluto e relativamente agli altri tipi di occupazione; in secondo luogo un mutamento strutturale profondo nell'occupazione femminile extragricola, la cui flessione complessiva si dimostra imputabile soprattutto alla decimazione dell'artigianato femminile ed al lavoro manuale in alcuni servizi, mentre appare in forte espansione l'occupazione femminile impiegatizia e, in misura minore, quella femminile dipendente nel settore commerciale (commesse). In terzo luogo, colpisce l'aumento del lavoro indipendente maschile, che si concentra soprattutto nel settore commerciale, ma è registrabile in misura ridotta anche nell'artigianato, mentre appare ancora relativamente modesta la tendenza all'aumento dell'occupazione dipendente nel settore terziario: il che conferma la impressione di una persistenza di strutture antiquate, e probabilmente in larga misura precarie, che si contrappongono ai settori moderni ad occupazione dipendente.

Recenti indagini e valutazioni, infine, hanno indotto ad individuare l'esistenza di una larga area di occupazione "occulta", non censita fra le forze di lavoro, che si distribuirebbe prevalentemente fra una ridotta attività agricola ed un lavoro a domicilio per aziende

industriali. Di tale tipo di occupazione è estremamente incerta la valutazione quantitativa (si parla di 1 milione - 1 milione e mezzo di unità), sia per la fragilità delle basi di stima, sia per l'alta probabilità di sovrapposizione fra le due indicate componenti principali del fenomeno. Ne è impossibile in ogni caso una valutazione della dinamica nel tempo.

APPENDICE 3

IL PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE 1966-70

OBIETTIVI E RISULTATI

Lo sviluppo economico nei Paesi della CEE nel quinquennio 1966-70

1. Per un'analisi del cammino percorso dall'Italia nel quinquennio del primo programma economico nazionale, è utile muovere da un esame, sia pure sommario, dell'intensità e delle caratteristiche che hanno contraddistinto lo sviluppo degli altri Paesi nello stesso periodo: in primo luogo, in ciascuno dei Paesi che con l'Italia concorrono a formare la Comunità Economica Europea e, successivamente, nelle altre grandi aree economiche.

Questa breve analisi, condotta fondamentalmente sulla dinamica dei grandi aggregati, potrà aiutare sia a "dimensionare", mediante il raffronto internazionale, il giudizio sulla espansione dell'economia italiana nel quinquennio 1966-70, sia a distinguere quelle caratteristiche del nostro sviluppo che trovano riscontro nelle tendenze evolutive delle altre economie da quelle che sono invece peculiari del nostro sistema economico.

Il raffronto fra lo sviluppo del nostro Paese e quello degli altri Paesi europei merita di essere effettuato non solo in relazione agli an-

damenti registratisi nella realtà, ma anche con riferimento ai divari fra le previsioni programmatiche formulate nei vari Paesi all'inizio del quinquennio ed ai risultati effettivamente conseguiti.

Questo secondo raffronto è particolarmente interessante perché aiuta a comprendere quali scostamenti verificatisi nel caso italiano dipendano da nostre condizioni peculiari e quali siano riconducibili a fenomeni generali europei.

La tabella 1 consente di cogliere alcune significative uniformità tra i Paesi della CEE, con riguardo sia alle variazioni intervenute nel periodo 1966-70 nel prodotto lordo e nell'occupazione, e quindi nella produttività, e sia allo scarto fra gli andamenti effettivi e le previsioni programmatiche che erano state formulate circa l'evoluzione di tali grandezze.

Tabella 1. - Previsioni e risultati dello Sviluppo Economico nei paesi della C.E.E.
nel periodo 1966-1970
(Saggi di incremento medio annuo)

P A E S I	REDDITO NAZIONALE LORDO			OCCUPAZIONE			PRODUTTIVITA'		
	Previsio- ni pro- gramma- tiche	Risul- tati	Scarti tra ri- sultati e previ- sioni	Previsio- ni pro- gram- matiche	Risul- tati	Scarti tra ri- sultati e previ- sioni	Previsio- ni pro- gram- matiche	Risul- tati	Scarti tra ri- sultati e previ- sioni
Germania	3,5	4,6	+ 1,1	0,0	0,0	0,0	3,5	4,6	+ 1,1
Francia	5,5	5,8	+ 0,3	+ 0,7	0,6	- 0,1	4,9	5,2	+ 0,3
Italia	5,0	6,0	+ 1,0	+ 0,8	+ 0,3	- 1,2	4,2	6,3	+ 2,1
Paesi Bassi	4,6	5,2	+ 0,6	+ 1,2	0,8	- 0,4	3,3	4,4	+ 1,1
Belgio	4,1	4,5	+ 0,4	+ 0,6	0,5	- 0,1	3,4	3,9	+ 0,5
Lussemburgo	3,2	3,3	+ 0,1	+ 0,4	0,5	+ 0,1	2,8	2,8	0,0

Fonte: CEE - Prospettive per il 1975. Gruppo di studio delle prospettive economiche a medio termine. Bruxelles, marzo 1971.

Per quanto riguarda il prodotto nazionale lordo si rilevano, per tutti i Paesi della CEE, saggi di incremento medio annuo ragguardevoli e comunque più elevati nella realtà di quelli previsti. L'Italia, oltre al saggio di incremento più elevato (6,0%), ha conseguito, assieme alla Germania, anche lo scarto positivo più rilevante rispetto alle previsioni. E' da notare però che nel caso italiano lo scarto, riferendosi ad una previsione già elevata (5,00%), acquista un rilievo maggiore che nel caso tedesco in cui il tasso di sviluppo ipotizzato (3,5%) costituiva la previsione più prudentiale fra i Paesi della CEE, circa l'evoluzione del reddito nel quinquennio 1966-1970.

Per converso, l'evoluzione dell'occupazione nei vari Paesi ha mostrato nella realtà una dinamica più contenuta di quella prevista (se si eccettua il dato scarsamente rilevante del Lussemburgo). Anche con riferimento all'occupazione, il caso dell'Italia presenta alcune particolarità: non solo, come negli altri Paesi, il volume dell'occupazione non ha raggiunto il traguardo previsto, ma ha subito addirittura una flessione, sia pure leggera. Nel caso italiano, quindi, lo scarto tra realtà e previsione è particolarmente sensibile (- 1,2) e nettamente superiore a quello degli altri Paesi.

L'evoluzione della produttività naturalmente sintetizza la dinamica, elevata e migliore del previsto, del prodotto nazionale lordo e quella, modesta o negativa e peggiore del previsto, dell'occupazione. I saggi di incremento medio annuo della produttività, per effetto di questi due

fattori, nel periodo 1966-70, appaiono in tutti i Paesi molto sostenuti e notevolmente più elevati che nelle previsioni. Inoltre, sia in termini di dinamica registrata nella realtà, sia in termini di scarto tra questa e le previsioni, il dato italiano di incremento della produttività è nettamente da quello degli altri Paesi. Ciò naturalmente dipende dal fatto che l'Italia è stato il Paese con il più alto saggio di sviluppo del reddito e anche l'unico caso di leggera flessione o di quasi stazionarietà del volume dell'occupazione; il che, per entrambi i fenomeni, denota un forte scarto fra preventivo e consuntivo.

2. Nell'esame dell'evoluzione economica dei Paesi della CEE particolare importanza rivestono le dinamiche dei saldi con l'estero e del livello generale dei prezzi.

La bilancia dei pagamenti delle transazioni correnti (beni, servizi, redditi dei fattori) è risultata attiva per tutti i Paesi della Comunità nella media del quinquennio 1966-70. Il saldo estero più elevato, espresso in percentuale del prodotto nazionale lordo, si è riscontrato in Germania (2,5%). Per correggere tale squilibrio eccedentario nel 1969 è stato rivalutato il marco.

Di poco inferiore a quello tedesco è stato tuttavia il saldo estero dell'Italia (2,2%). Si tratta di un valore assai elevato per la struttura del nostro Paese, che deve spiegarsi soprattutto con il forte incremento delle esportazioni, controbilanciato peraltro da un forte e-

sodo di capitali che ha ridotto di molto l'attivo valutario.

Gli altri Paesi della Comunità hanno avuto nel quinquennio un saldo medio con l'estero di parte corrente più contenuto che va da un massimo dello 0,5% per il Belgio ad un saldo in pareggio per i Paesi Bassi.

Gli scarti tra i saldi esteri realizzati e quelli ipotizzati sono diversi per i vari Paesi della Comunità. Il saldo realizzato è risultato assai più alto di quello atteso per l'Italia - che lo ipotizzava addirittura negativo - e per la Germania, mentre ha avuto un andamento opposto per il Belgio e l'Olanda. Non si è avuto alcuno scarto per la Francia. Ciò dipende dal fatto che tutti i Paesi della CEE hanno seguito una politica di contenimento della domanda, la quale si è rivelata in linea con le previsioni per la Francia, ma non soddisfacente per il pieno uso delle risorse, di fronte allo sviluppo della loro produttività per la Germania e l'Italia.

Tabella 2 - Saldo esterno (1) in % del prodotto nazionale lordo

P A E S I	1970 Previsione a prezzi 1960	Realizzazione a prezzi correnti media 1966-70
Germania	+ 0,9 (2)	2,4
Francia	+ 0,5	0,3
Italia	+ 1,4	2,2
Paesi Bassi	+ 1,0 (3)	0,0
Belgio	+ 1,2	0,5
Lussemburgo	-	0,3

Fonte: CEE, vedi tab. 1.

(1) Beni, servizi e redditi dei fattori

(2) A prezzi 1965

(3) A prezzi correnti

L'evoluzione dei prezzi nel periodo 1966-70 è stata nettamente più rapida di quella prevista per effetto di un processo inflazionistico abbastanza generale, anche se di intensità variabile da Paese a Paese, determinato sia da fattori di origine esterna, provenienti soprattutto dagli USA, sia da fattori di origine interna.

I dati della tabella 3 mostrano che il livello generale dei prezzi

zi ha subito incrementi consistenti in tutti i Paesi della CEE e tutti più elevati rispetto alle previsioni.

Nel periodo 1966-70 lo sviluppo più alto dei prezzi si è riscontrato nei Paesi Bassi con un 5,1%, in Francia (4,5%) e nel Lussemburgo (4,3%).

In Belgio, Italia e Germania l'incremento dei prezzi, invece, è stato più moderato e cioè rispettivamente del 3,6%, del 3,3% e del 3,1%.

Tale diversa dinamica dei prezzi nei Paesi della Comunità, data la stretta interdipendenza tra i sei Paesi, si è tradotta in un deterioramento degli squilibri intracomunitari e in perturbazioni di ordine monetario.

Tabella 3 - Evoluzione del livello generale dei prezzi (1)

P A E S I	Previsioni 1966-70	Realizzazione 1966-70
Germania	2,3	3,1
Francia	1,5	4,5
Italia (2)	2,3	3,3
Paesi Bassi	3,2	5,1
Belgio	1,9	3,6
Lussemburgo	-	4,3
Trend dei prezzi internazionali	3,0	4,2

FONTI: CEE - Prospettive per il 1975 - Gruppo di studio delle prospettive economiche a medio termine. Bruxelles, marzo 71

(1) Indice implicito del prodotto interno lordo

(2) Per l'Italia i dati di consuntivo più recenti fanno salire al 3,6% il deflatore PIL

Lo sviluppo delle grandi aree economiche dell'OCDE

3. La dinamica del prodotto nazionale lordo a prezzi costanti nella media dei Paesi appartenenti all'OCDE è stata nel periodo 1966-70 del 4,55.

Fra le grandi aree economiche dell'OCDE, la Comunità economica europea presenta una dinamica del reddito sensibilmente superiore a quella dell'America del Nord e dei Paesi europei non appartenenti alla CEE: il tasso medio annuo di sviluppo del reddito nel periodo 1966-1970 è stato per la CEE (6,1%) superiore di più di due punti a quelli, pressoché simili, delle altre due grandi aree economiche dell'OCDE (rispettivamente 3,1% e 3,9%), ma molto lontano dalla eccezionale dinamica del Giappone (11,3%) che per le particolari caratteristiche del suo sviluppo è preferibile considerare a parte.

Per quanto riguarda l'occupazione, la CEE presenta, sempre nel periodo 1966-70, uno degli incrementi più bassi dell'OCDE: solo lo 0,3% all'anno contro un incremento medio dei Paesi dell'OCDE dello 0,9% all'anno.

L'incremento più alto di occupazione nel quinquennio si è avuto nell'America del Nord con l'1,80% all'anno e nel Giappone (1,40%). Il fatto che quest'ultimo sia superiore a quello della CEE si spiega interamente con il più alto tasso di sviluppo del prodotto nazionale. Invece il più alto tasso di espansione dell'occupazione degli USA si spiega con lo sviluppo del settore terziario e l'esaurimento della disoccupazione nascosta in agricoltura, con l'appesantimento delle strutture

ganizzative e con la connessa bassa produttività del sistema.

Anche per quanto riguarda la produttività la CEE ha avuto un incremento annuo rilevante (intorno al 6%) e notevolmente superiore a quello riscontratosi nella media dei Paesi dell'OCDE (3,6%). Esso supera nettamente quello dell'Europa extra-CEE e quello dell'America del Nord. In quest'ultima, gli sviluppi del progresso tecnologico sono compensati, per quel che riguarda la produttività, dall'alto peso del terziario, dalla terziarizzazione dell'industria e dall'esaurimento della sottoccupazione agricola. Ancora una volta si deve notare che il Giappone presenta tassi di incremento di gran lunga più alti di quelli della Comunità: la produttività è aumentata, in quel Paese, al ritmo del 10% annuo.

Tabella 4 - Lo sviluppo economico delle grandi aree economiche dell'OCDE nel periodo 1966-70
(Saggi composti di incremento annuo)

REGIONI	Reddito nazionale lordo a prezzi costanti	Occupazione	Produttività
CEE	6,10	0,30	5,80
Europa extra CEE (1)	3,90	0,05	3,85
America del Nord (2)	3,10	1,80	1,25
Giappone	11,25	1,40	9,60
Totale OCDE	4,55	0,90	3,60

FONTE: OCDE - L'Observateur de l'OCDE

(1) Austria, Danimarca, Spagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svizzera, Svezia, Turchia

(2) Canada, USA

Le differenze nello sviluppo della produttività tra le diverse aree dell'OCDE sono determinate da diversi fattori. Non è certo trascurabile, fra questi, l'effetto derivante dall'esodo di manodopera e-suberante dal settore agricolo. Ma vi sono certamente anche i fattori riguardanti i miglioramenti organizzativi e il progresso tecnico e lo accumulo di capitali.

4. L'incremento differenziale della produttività - è importante notarlo - si è accompagnato a favorevoli andamenti della bilancia del commercio estero e, quindi, appare anche come un indice sia pure approssimativo, della dinamica della competitività esistente fra i vari Paesi. Infatti il Giappone e la CEE presentano per il periodo dal 1966 al 1970 un saldo attivo della bilancia dei pagamenti commerciali (merci), mentre l'Europa extra CEE, che ha avuto un incremento della produttività molto basso, presenta un saldo della bilancia commerciale passivo.

Tabella 5 - Lo sviluppo economico delle grandi regioni dell'OCDE nel periodo 1966-70 (Saggi composti di incremento annuo)

REGIONI	Prezzi impliciti del reddito	Saldo esterno delle merci
CEE	3,80	(1)
Europa extra CEE	2,85	- 5,90
America del Nord	4,10	+ 0,85
Giappone	4,05	+ 9,10
Totale OCDE	3,80	- 6,35

FONTE: OCDE - L'Observateur de l'OCDE

(1) Il tasso di incremento non è calcolabile poiché si è passati da un saldo negativo di 1.091 milioni di dollari USA ad un saldo positivo di 61 milioni nel 1970; comunque l'incremento assoluto, di gran lunga superiore a quello degli altri Gruppi di Paesi, parla da solo.

L'America del Nord presenta un saldo commerciale esterno attivo, pur avendo uno sviluppo medio della produttività abbastanza basso. Ciò è probabilmente spiegabile, con la esistenza, in questa economia, di settori ad alto contenuto tecnologico e di materie di base che entrano nel commercio internazionale, ove essa gode comunque di un forte vantaggio di mercato.

Per quanto riguarda i prezzi, essi non hanno avuto, per le diverse aree, andamenti assai diversi. L'incremento più alto si è avuto nel Giappone e nell'America del Nord, che nel quinquennio 1966-70 hanno visto crescere l'indice implicito del reddito del 4,0% circa all'anno. Esso è da porsi in relazione, per il Giappone, con l'eccezionale sviluppo del suo prodotto nazionale; mentre l'America del Nord ha avuto un processo inflazionistico assai vasto, che si pone in relazione con il notato basso aumento di produttività e di prodotto.

La Comunità Europea, anche per quanto riguarda l'inflazione si colloca in una posizione intermedia tra quella dell'Europa extra CEE e quella delle altre aree considerate: l'incremento medio dei prezzi è stato del 3,8% all'anno, pari a quello medio dei Paesi dell'OCDE. Esso è di poco inferiore a quello degli USA. E ciò si spiega, probabilmente, in relazione ai fenomeni di inflazione importata. Tuttavia non basta certo questo fattore, a giustificare l'andamento dei prezzi, visto che nell'Europa extra CEE essi sono aumentati solo del 2,8% all'anno. Il MEC agricolo è probabilmente stato, nel

confronto con questi altri Paesi, un importante fattore di elevazione dei prezzi. L'area extra CEE ha potuto giovare della competitività dell'agricoltura dei vari Paesi europei ed extra-europei e del sistema di sovvenzioni all'agricoltura anziché di protezione dei prezzi praticato dall'Inghilterra.

Il Programma Economico Nazionale 1966-70: gli obiettivi generali

5. Gli obiettivi del programma economico nazionale 1966-70 si pongono sulla linea delle più generali finalità che la politica di piano si proponeva di conseguire entro un orizzonte temporale di 15-20 anni.

Tali finalità erano riassunte "nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano lo sviluppo economico italiano, mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione ed alla più alta ed umana valorizzazione delle forze di lavoro, che costituisce impegno permanente della programmazione".

Gli obiettivi che il primo Programma Economico proponeva come traguardi fondamentali alla comunità nazionale possono così sintetizzarsi:

- pieno impiego delle forze di lavoro;
- riduzione dei divari territoriali (con particolare riguardo al Mezzogiorno rispetto al resto del Paese) e settoriali (agricoltura ed

attività extra-agricole);

- ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi, tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi.

Il conseguimento di questi obiettivi poggiava su una ipotesi (ipotesi-obiettivo) di sviluppo del reddito del 5% medio annuo.

6. E' bene precisare che questi obiettivi, come si desume dalla loro stessa formulazione, avevano un preminente valore qualitativo; costituivano cioè indirizzi fondamentali lungo i quali far convergere lo sforzo dell'intera comunità nazionale.

Per ciascuno di tali obiettivi venivano comunque fissati - con una notevole semplificazione - i grandi traguardi quantitativi da conseguire entro il quinquennio e precisati i vincoli ed i meccanismi che avrebbero dovuto permettere la loro realizzazione.

Un consuntivo che si limitasse al solo confronto formale fra grandi traguardi quantitativi fissati e raggiunti, senza andare più a fondo, nel loro significato qualitativo, riuscirebbe fuorviante rispetto alla "impostazione" del piano 1966-70.

L'esame mostrerà che spesso, rispetto alle ipotesi programmatiche, verifiche e smentite riguardanti il mero aspetto quantitativo globale non trovano adeguata corrispondenza in un'analisi che si spinga più a fondo, nel significato effettivo e nella disaggregazione delle grandi cifre. L'osservazione è importante non solo per certe ipote-

si programmatiche - in termini di grandi cifre - che sono state disattese nella realtà, ma anche per altre - più cospicue ipotesi, ove le cifre globali hanno superato le previsioni: non di rado proprio qui si celano i maggiori equivoci sui reali risultati raggiunti.

Le riforme del Piano

7. Il Programma Economico Nazionale nel capitolo "modi e mezzi dell'azione programmatica" indicava le misure necessarie per adeguare i più importanti istituti e ordinamenti della vita economica italiana alle esigenze della programmazione.

La realizzazione degli obiettivi del Piano si poneva, quindi, in stretta correlazione con tali misure, sicché un bilancio del grado di attuazione del Programma Economico Nazionale non può prescindere dall'esame dei relativi adempimenti.

8. Organi della programmazione e riforma della Pubblica Amministrazione - In coerenza con la scelta di fare della Pubblica Amministrazione il soggetto attivo della politica di Piano, il Programma qualificava il problema della riforma della Pubblica Amministrazione - da tempo presente - sotto il profilo della esigenza di far sì che l'apparato amministrativo intervenisse nel processo economico con maggiore rapidità ed efficacia.

Da un lato questa veniva posta come esigenza generale per tutto l'apparato amministrativo. Dall'altro lato ci si impegnava alla costituzione e al rafforzamento degli organi della programmazione, attraverso la riorganizzazione del Ministero del Bilancio e il riordinamento dei Comitati interministeriali con funzioni di intervento nella economia.

Inoltre veniva manifestata l'opportunità di una disciplina legislativa che regolasse lo stesso procedimento di programmazione.

La realizzazione di queste riforme istituzionali è risultata diseguale. Mentre hanno trovato attuazione gli impegni relativi agli organi della programmazione, le linee di riforma della Pubblica Amministrazione hanno avuto un'attuazione molto più limitata e settoriale, nonostante la recente disciplina generale che concerne il riassetto dell'Amministrazione centrale e delle carriere del personale dipendente.

Le disposizioni legislative che debbono essere considerate a questo riguardo, sono, principalmente: la legge 27 febbraio 1967, n. 48, che ha istituito il Ministero del Bilancio e della Programmazione ed il CIPE (ed ora il D. P. R. 30-6-1972, n. 505); la legge 28 ottobre 1970 n. 775, "modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249", con la quale il Governo viene delegato ad emanare norme per il riordinamento dell'Amministrazione per lo Stato per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e del-

le retribuzioni dei dipendenti statali; (e ora il D.P.R. 30-6-1972, n. 748) la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (c.d. legge ponte urbanistica) e la legge 22-10-1971, n. 865 (c.d. Riforma della casa) e i due D.P.R. 29-12-1972 concernenti il riordinamento degli IACP e la unificazione dei criteri di assegnazione di alloggi e il disegno di legge sulla sanità.

9. Assetto del territorio - Per realizzare un assetto organico ed equilibrato del territorio e dei relativi insediamenti, il programma faceva riferimento soprattutto agli interventi che avrebbero dovuto competere alle istituende Regioni; ad un'attività di indirizzo da esercitare in sede centrale attraverso una nuova legislazione urbanistica; al collegamento tra intervento straordinario nei territori depressi del Centro Nord e nel Mezzogiorno e politica di programmazione, da attuare mediante il potere attribuito al CIPE dalla legge n. 717 del 1965, di approvare i piani quinquennali degli interventi nel Mezzogiorno eseguiti dalle Amministrazioni statali, dagli enti pubblici e dalla Cassa per il Mezzogiorno.

La tardiva istituzione delle Regioni e il rinvio della riforma generale della legislazione urbanistica hanno limitato notevolmente l'azione di assetto del territorio che il programma si proponeva. Si è supplito con interventi provvisori e con provvedimenti "ponte". Così, da un lato, si è affidato ai Comitati regionali per la Programmazione

mazione economica il compito di formulare programmi economici regionali che tenessero conto delle localizzazioni degli interventi sul territorio; dall'altro, si sono disposte delle norme urbanistiche, raccolte in una legge ponte, per assicurare il rispetto degli strumenti di pianificazione territoriale vigenti.

Attengono ai problemi esaminati anche alcune disposizioni contenute nelle due iniziative legislative sull'abitazione e sul Mezzogiorno.

La prima - che nel 1970 ha trovato una prima formulazione generale, in un accordo fra Governo e Sindacati - tende ad assicurare la disponibilità di aree fabbricabili a prezzi non speculativi, la effettuazione di opere di urbanizzazione primaria congiuntamente agli edifici, una elaborazione ed approvazione più celere del piano di zona per l'edilizia economica e popolare.

La seconda trasforma le competenze della Cassa per il Mezzogiorno in relazione all'avvenuta costituzione delle Regioni e ne accentua le caratteristiche di ente strumentale rispetto alla programmazione.

Gli interventi sul territorio meridionale realizzati sulla base di progetti organici dovranno essere approvati dal CIPE, ricevere l'intesa da parte delle Regioni interessate ed osservare le destinazioni d'uso del territorio stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica. Onde evitare gli effetti negativi derivanti da una

elevata concentrazione di iniziative industriali sul territorio, vengono previste, altresì, autorizzazioni ai nuovi impianti e forme di disincentivo.

Le disposizioni legislative considerate sono: la c.d. legge-ponte (legge 19 novembre 1968, n. 1187); la legge 22-10-1971, n. 865; il d.d.l. (n. 3199, atto Camera); la legge 6-10-1971, n. 853 sul "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-75 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi intervenute nel Mezzogiorno". In base alla delega di cui all'art. 14 della detta legge è stato emanato il D.P.R. 10-5-1972, n. 322, sulle cosiddette autorizzazioni industriali.

10. Sicurezza sociale - Le indicazioni del Piano in materia di sicurezza sociale hanno trovato parziale attuazione nel corso del quinquennio. In particolare, sotto il profilo istituzionale, devono essere segnalate:

- la legge di riforma ospedaliera, con la quale si istituiscono gli enti ospedalieri gestiti da consigli di amministrazione espressione degli enti locali;

- la legge di riforma del sistema pensionistico, con la quale non solo si è introdotto un diverso e più equo meccanismo per il calcolo delle pensioni, legato direttamente alla retribuzione, ma si è provveduto anche a riformare gli organi di amministrazione de

INPS, attuando una presenza maggioritaria dei rappresentanti dei lavoratori;

- l'istituzione della pensione sociale per i non abbienti e del relativo fondo sociale, che entro il 1976 porrà a totale carico dello Stato il costo della fascia sociale di tutte le pensioni.

Per quanto riguarda le misure dirette alla riorganizzazione dei soggetti pubblici preposti agli interventi, nel settore previdenziale non si è ancora provveduto alla unificazione dei vari istituti previdenziali in un unico Ente nazionale, e per il settore sanitario, il problema è ancora aperto. L'obiettivo di una graduale e preliminare fusione degli enti pubblici, come fase di passaggio verso il servizio sanitario, sembrava superato dalla diversa impostazione data al problema nell'ambito dei progetti di riforma sanitaria nella V legislatura, che prevedevano l'immediata istituzione del servizio ed il graduale trasferimento ad esso delle competenze degli Enti. Ora risultano all'esame iniziative che riprendono in considerazione non l'eliminazione, ma la fusione degli enti mutualistici.

Le disposizioni legislative sopra richiamate sono contenute nella legge 30 aprile 1969, n. 153, contenente "Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale" e nella legge 21 marzo 1969, n. 132, su "Enti ospedalieri e riforma ospedaliera.

11. Finanza pubblica, ordinamento tributario e creditizio - Il quadro degli interventi, che possono ritenersi in linea con le indicazioni offerte dal Piano in materia di finanza pubblica, ordinamento tributario e creditizio, è assai complesso.

Per assicurare una coordinata politica degli incentivi creditizi il Programma prevedeva il raggruppamento in un Fondo dello sviluppo economico e sociale di tutte le risorse finanziarie a tale titolo erogate. Il Fondo non è stato costituito né è stata riordinata legislativamente la materia degli incentivi; tuttavia una serie di disposizioni normative hanno concentrato nel CIPE i poteri di impartire direttive nell'erogazione dei finanziamenti. Così pure le norme contenute nella legge n.853 del 6-10-1971, prima citata, fanno del Comitato dei Ministri per la Programmazione Economica il centro di decisione esclusivo per la concessione delle agevolazioni alle grandi imprese nei territori meridionali.

Molteplici erano i problemi evidenziati dal Programma a proposito della spesa pubblica; purtroppo per molti di questi (procedure e tempi di spesa, disciplina delle sovvenzioni agli enti pubblici e delle gestioni fuori bilancio, sistemazione degli oneri pregressi) si debbono registrare soltanto degli studi (cfr. Libro bianco sulla spesa pubblica. Ministero del Tesoro, 26 gennaio 1971), non delle soluzioni operative.

I problemi relativi alla riforma dell'ordinamento fiscale hanno trovato sistemazione con la legge delega 9-10-1971, n.825 e successivi D.P.R. delegati.

In materia, il Programma Economico Nazionale prevedeva:

- la riforma delle imposte dirette, in modo da semplificare le voci di imposizione, ridurre il margine di discrezionalità amministrativa e rendere più rigoroso l'accertamento;
- la riforma delle imposte indirette, anche per armonizzarsi alle direttive della CEE;
- la riorganizzazione della finanza locale.

Questi tre obiettivi sono di massima rispettati dalla legge di riforma, anche se essa presenta importanti varianti rispetto alle specifiche indicazioni del Piano che prevedevano: l'istituzione di una imposta reale a tasso proporzionale ed uniforme, con aliquote variabili entro limiti ristretti, da attribuire agli enti locali; l'istituzione di una imposta sui consumi nella fase di dettaglio (ICO), direttamente accertata dai Comuni.

L'attuale riforma non prevede l'istituzione dell'imposta patrimoniale, mentre prevede l'estensione dell'IVA fino alla fase del dettaglio.

Per quanto riguarda, infine, il coordinamento delle misure creditizie a favore delle iniziative produttive, il consuntivo del programma economico nazionale registra sul piano degli strumenti i-

stituzionali la realizzazione di due importanti direttive del Piano: uno stretto collegamento tra il CIPE ed il CICR, nell'ambito della riorganizzazione degli organi della programmazione, ed il rafforzamento del ruolo del Medio Credito Centrale.

Sul piano creditizio, si debbono, infine, ricordare le iniziative di finanziamento contenute nei provvedimenti legislativi di carattere congiunturale (agosto 1968 e agosto 1970) e la costituzione presso l'IMI di un Fondo per la ricerca tecnologica e di un Fondo di sostegno alle iniziative dirette alla ristrutturazione e riconversione industriale.

Per quanto concerne gli incentivi finanziari e l'ordinamento creditizio, sono state considerate le seguenti misure legislative: d.l. 27 agosto 1970, n. 621 (convertito nella legge 10-12-1970, n. 1034), artt. 44 e 69 (direttive del CIPE alle quali debbono attenersi le determinazioni dei tassi agevolati annui di interesse da applicare ai finanziamenti previsti dalle vigenti leggi e direttive del CIPE preliminari alla concessione di agevolazioni fiscali); legge 25 ottobre 1968, n. 1089, art. 4 (direttive del CIPE all'IMI per l'erogazione di disponibilità per la ricerca tecnologica ed approvazione da parte del CIPE dei programmi e progetti di ricerca); legge 6-10-1971, n. 853, artt. 7 e 8 (direttive del CIPE in materia di industrializzazione e agevolazione a favore delle iniziative industriali); D.P.R. 30-3-1968, n. 626, art. 1 (direttive generali del CIPE al CICR per la ripartizione globale dei flussi monetari tra le varie destinazioni); legge 22-3-1971, n. 184 (artt. 1, 2, 3 e 5) sulle direttive del CIPE

in materia di finanziamenti industriali gestiti attraverso il Fondo per la riconversione e ristrutturazione industriale costituito presso l'IMI.

Sull'ordinamento fiscale è da ricordare oltre la legge sulla riforma tributaria, la legge 28-10-1970, n.801, che ha previsto sgravi fiscali a favore dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi a più basso reddito e la legge 10-12-1970, n.1034 (decretone) che ha istituito la ritenuta d'acconto sulle prestazioni professionali.

12. Società per azioni e imprese pubbliche - Delle indicazioni contenute nel programma economico nazionale sull'attività delle imprese pubbliche e sull'ordinamento delle imprese private, solo quelle che si rivolgevano al settore pubblico hanno trovato attuazione attraverso i decreti delegati (cfr. D.P.R. 14 giugno 1967, n.554, art.2) previsti dalla stessa legge istitutiva del Ministero del Bilancio.

Al CIPE, cui già spettavano rilevanti funzioni di indirizzo nei confronti dell'ENEL, è stato attribuito, infatti, il potere di approvare i programmi degli Enti a partecipazione statale e di dare parere sulle proposte che riguardano aumenti dei fondi di dotazione.

Rimane, invece, aperto, negli stessi termini in cui veniva esposto dal Programma, il problema di rafforzare il livello dell'Amministrazione attiva, cioè l'organizzazione ed i poteri del Ministero delle Partecipazioni Statali.

Non hanno invece trovato attuazione le direttive del Piano per la riforma dell'ordinamento delle società per azioni e per la legislazione antimonopolistica.

Il meccanismo di sviluppo: modello e realtà (1) . -

13. Il saggio di sviluppo del reddito nel quinquennio 1966-70 è stato nella realtà del 5,9% medio annuo, contro il 5% del Piano.

I fatti hanno dimostrato quanto vera fosse l'affermazione contenuta nel Piano che un tasso medio di sviluppo del 5% all'anno era una misura modesta rispetto alle forze virtuali del sistema.

Il Piano - come si può chiaramente notare ora - aveva sottovalutato il tasso di sviluppo necessario ad assorbire, a tassi elevati di aumento della produttività, l'offerta di lavoro disponibile: un saggio di sviluppo notevolmente più alto avrebbe probabilmente consentito di utilizzare le risorse disponibili, cioè di non determinare eccesso di risparmio sugli investimenti interni, emigrazione di forze di lavoro all'estero, persistenza di condizioni di sottoccupazione all'interno.

Il processo di sviluppo che si è realizzato si differenzia da quello ipotizzato dal Piano per due caratteristiche:

(1) I dati di consuntivo per il quinquennio 1966-70 tengono conto delle rettifiche introdotte dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese" del 1971 rispetto a quella del 1970.

- una più accentuata dinamica della produttività il cui saggio di incremento medio annuo (6,2% contro il 4,2 del Piano), pareggiando quello del reddito, ha lasciato pressoché invariato il volume complessivo dell'occupazione;

- una maggiore incidenza della componente estera sulla domanda globale che, oltre ad essersi riflessa in uno squilibrio consistente nella bilancia commerciale (5.500 miliardi di saldo attivo), ha assorbito i 2/3 del maggior reddito prodotto, rispetto all'incremento previsto dal Piano, a scapito soprattutto degli investimenti produttivi e sociali.

14. Al conseguimento di un più elevato saggio di sviluppo del reddito hanno contribuito - come si desume dai dati della tabella 6 - principalmente gli alti tassi di incremento del valore aggiunto nei settori extra-agricoli: il 7,7% medio annuo per l'industria, contro il 7% del Piano, ed il 6,85% dei servizi (esclusa la Pubblica Amministrazione e fabbricati) contro il 4,15% del Piano.

Nell'agricoltura si è avuto, invece, uno scarto negativo dello 0,85% fra il saggio di incremento medio annuo del valore aggiunto che si è verificato nella realtà (2%) e quello previsto dal Piano (2,85%). Tale scarto non ha impedito il conseguimento dell'alto tasso di espansione dell'economia nazionale, per lo scarso peso del settore agricolo sul reddito globale (10% circa al 1970).

Tabella 6 - Formazione del reddito nazionale tasso medio annuo di incremento 1966-70 a prezzi 1963 (1)

Prodotto interno al costo dei fattori	Piano	Realtà	Scarti-realtà piano
Agricoltura	2,85	2,00	- 0,85
Industria	7,00	7,70	+ 0,70
Servizi	4,15	6,85	+ 2,75
Fabbricati	2,70	2,80	+ 0,10
Pubblica Amministrazione	3,65	2,75	- 0,90
Totale al costo dei fattori	5,00	5,90	+ 0,90
Importo imposte indirette	5,00	6,05	+ 1,05
Prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato	5,00	5,90	+ 0,90

FONTI: - Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70
 - Relazioni generali sulla situazione economica del Paese

(1) I valori e i tassi che figurano in questo dossier possono differire da quelli del Programma poiché tengono conto delle nuove serie di contabilità nazionale.

Si è verificata sostanzialmente la previsione di una elasticità uguale ad uno tra incremento delle imposte indirette ed incrementi del reddito nazionale: il Piano prevedeva un saggio di variazione delle imposte indirette del 5%, pari cioè a quello del reddito; nella realtà si è avuto un tasso del 6,05%, anch'esso quasi pari al saggio medio annuo d'incremento del reddito nel quinquennio.

15. Il reddito nazionale prodotto nel quinquennio è stato di circa 200 mila miliardi, superiore cioè del 3,8 % (7,4 mila miliardi in valore assoluto) alla previsione del Piano, che era di 192,6 mila miliardi (1).

Se si considera però il reddito disponibile per usi interni, lo scarto fra Piano e realtà si riduce sensibilmente; a fronte infatti di un aumento di 450 miliardi di importazioni nette, previsto dal Piano, nel quinquennio 1966-70, si sono avuti 5.500 miliardi di esportazioni nette. Il reddito disponibile per usi interni (194,5 mila miliardi) supera così quello previsto dal Piano solo dello 0,7 % (1.450 miliardi in valori assoluti). Ciò significa che, dal punto di vista dell'impiego delle risorse, circa il 75% del maggior reddito prodotto in Italia nel quinquennio, rispetto all'incremento ipotizzato, è servito a soddisfare la domanda estera di beni e servizi.

(1) I dati riportati nel Programma Economico Nazionale 1966-70 e quelli di consuntivo pubblicati in successivi documenti ufficiali non sono omogenei in quanto l'ISTAT ha proceduto ad una revisione della serie dei conti economici nazionali. Tale revisione ha riguardato sia i valori assoluti, sia la classificazione delle varie poste. Per rendere possibile il raffronto tra Piano e realtà, è stato necessario riformulare i dati del Piano sulla base della nuova serie dei conti economici nazionali.

Tabella 7 - Formazione ed impiego delle risorse 1966-70
(Miliardi di lire a prezzi 1963)

	Piano	%	Realtà	%
Formazione delle risorse				
- Reddito nazionale lordo	192.610		200.018	
- Importazioni nette	+ 450		- 5.513	
- Disponibilità per usi interni	193.060	100,00	194.505	100,00
Impieghi delle risorse				
- Investimenti produttivi	<u>24.580</u>	12,70	<u>23.396</u>	12,00
- Agricoltura	4.240	2,20	3.161	1,60
- Industrie e servizi	18.310	9,50	18.375	9,40
- Variazioni scorte	2.030	1,00	1.860	1,00
- Impieghi sociali	<u>43.370</u>	22,50	<u>42.447</u>	21,90
- Consumi pubblici	25.120	13,20	24.442	12,60
- Investimenti sociali	17.950	9,30	18.005	9,30
- Consumi privati	<u>125.110</u>	64,80	<u>128.662</u>	66,10

FONTI: - Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70
- Relazione generale sulla situazione economica del Paese

Sottratta quindi questa parte del reddito alle disponibilità per usi interni, la ripartizione delle risorse che si è realizzata nella realtà differisce solo di poco da quella prevista dal Piano.

Dai dati della tabella 7 si rileva infatti che:

- le risorse disponibili per usi interni si sono ripartite fra

consumi ed investimenti secondo una proporzione (rispettivamente 78,7% e 21,3%) che differisce da quella prevista dal Piano dello 0,9% a favore dei consumi: la quota degli investimenti direttamente produttivi è stata cioè inferiore a quella del Piano dello 0,7% (essenzialmente a causa dell'agricoltura nella quale gli investimenti effettuati sono stati inferiori del 25% a quelli previsti), quella degli investimenti sociali dello 0,2%;

- la quota delle risorse destinate agli impieghi sociali (consumi pubblici ed investimenti sociali) è risultata inferiore a quella del Piano dello 0,6% (tale differenza è dovuta quasi per intero ai minori consumi pubblici);

- correlativamente, la quota dei consumi privati presenta uno scarto positivo (1,3%) rispetto a quella prevista dal Piano.

Più in generale si deve però osservare che lo squilibrio fra lo schema di ripartizione delle risorse ipotizzate dal Piano e quello che si è verificato nella realtà va ben oltre gli scostamenti quantitativi sopra rilevati.

Nell'impiego delle risorse, il Programma Economico Nazionale assegnava infatti un ruolo strategico, da un lato, agli investimenti produttivi e, dall'altro, agli impieghi sociali. In complesso queste grandezze non hanno raggiunto, sia pure per poco, i traguardi quantitativi che il Piano fissava, nell'ipotesi di uno sviluppo del reddito del 5%. Realizzatosi nel quinquennio un tasso medio annuo di sviluppo del

reddito più elevato - secondo una ipotesi che lo stesso Programma nel commento ai dati quantitativi riteneva probabile (1) - la ripartizione delle risorse avrebbe dovuto esaltare il ruolo di quelle destinazioni programmaticamente più qualificanti.

16. Una delle condizioni-vincolo assunte dal Programma 1966-1970 era costituita da "una formazione del risparmio ... complessivo sufficiente al finanziamento degli investimenti e coerente con la distribuzione del reddito".

Per la distribuzione del reddito, il Programma Economico Nazionale 1966-70 suggeriva all'autonoma valutazione delle forze sociali ed economiche questo criterio di riferimento: un aumento del reddito monetario pro-capite del lavoro dipendente ad un tasso sostanzial-

(1) Come si desume dalle argomentazioni che accompagnano, nel Programma Economico Nazionale, la formulazione dell'ipotesi-obiettivo di sviluppo del reddito ad un saggio di crescita del 5% medio annuo:

"L'economia italiana presenta oggi - grazie all'esistenza di margini di capacità produttiva non utilizzata e, soprattutto, di notevoli riserve di manodopera sottoccupata - possibilità obiettive di ulteriore sviluppo ad un tasso elevato. Paesi che godono di un reddito pro-capite e di un livello di industrializzazione ben più elevato del nostro e che non dispongono, come l'Italia, di importanti riserve di manodopera sottoccupata, basano oggi i propri programmi pluriennali su un aumento medio del reddito del 4-5% l'anno. In relazione a ciò, l'obiettivo fondamentale della programmazione per il prossimo quinquennio 1966-70 è costituito dal conseguimento di un saggio di crescita del reddito nazionale almeno dell'ordine del 5% medio annuo".

mente analogo a quello della produttività media del sistema.

Tale relazione, da intendere non in senso meccanico, doveva, nel presupposto di una sostanziale stabilità del livello generale dei prezzi, garantire: la corrispondenza tra l'incremento nominale e l'incremento reale dei redditi di lavoro; una adeguata formazione del risparmio; una remunerazione dell'altro fattore produttivo, il capitale, in modo tale da non scoraggiare il processo di investimento.

Saltato il vincolo della stabilità dei prezzi - il livello generale dei prezzi ha fatto registrare una variazione media annua del 3,6% (1) - la remunerazione dei fattori della produzione si è accresciuta a tassi superiori a quello della produttività, che è stata del 6,2% medio annuo.

Il volume globale del risparmio ha superato la previsione del Piano: la propensione media al risparmio nel quinquennio è stata del 24% a fronte del 22,3% prevista dal Piano.

Questo scostamento potrebbe collegarsi alle diverse condizioni che hanno caratterizzato, rispetto alle ipotesi del Piano, il processo redistributivo del reddito a favore del reddito da lavoro dipendente dal 57,1% del 1965 al 59,3% del 1970.

Il volume globale del reddito da lavoro dipendente è cresciuto in virtù di un più alto saggio di remunerazione - che ha portato

(1) Indice implicito del prodotto interno lordo.

una più accentuata propensione al risparmio da parte delle famiglie e non, come ipotizzato dal Piano, per effetto dell'aumento del numero degli occupati, che presumibilmente si sarebbe tradotto in una relativamente maggiore propensione al consumo.

Al maggior risparmio globale del sistema ha corrisposto per contro un volume di investimenti, inferiori a quello previsto dal Piano (di circa 1.000 miliardi in valore assoluto); in termini di composizione percentuale la quota delle risorse per investimenti è inferiore dello 0,7 % a quella del Piano se calcolata sul reddito disponibile per usi interni, ma di 1,2 % se calcolata sul reddito nazionale lordo.

Dal lato dell'impiego del risparmio si registra uno scostamento rilevante fra Piano e realtà; la quota del risparmio destinata agli investimenti fissi lordi doveva raggiungere il 94 %: è stata, invece, dell'82 %.

La differenza (12 %) è andata a finanziare il surplus della bilancia dei pagamenti.

Tabella 8 - Conto della formazione del capitale 1966-70
(miliardi di lire del 1963)

	Piano	Realtà
Impieghi:		
- Investimenti fissi lordi	40.500	39.541
- Variazioni scorte	+ 2.030	+1.860
- Eccedente corrente con l'estero	400	6.588
Totale impieghi	42.930	47.989
Risorse		
- Risparmio lordo	42.930	47.989
- di cui: Pubblica Amministrazione	3.190	2.610
altri settori	39.740	45.379

FONTI: - Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-70
- Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

17. Per quanto riguarda il comportamento della Pubblica Amministrazione, il volume complessivo dell'intervento finanziario, espresso a lire costanti, nel quinquennio 1966-70, non si discosta apprezzabilmente da quello previsto dal Piano: lo scarto è di circa il 3% (1). Tale scostamento riflette del resto il maggiore incremento di

(1) La classificazione utilizzata per il conto consolidato della P.A. che appare nel Programma 1966-70, come è noto, è diversa da quella utilizzata per i conti consuntivi della P.A. che appaiono attualmente nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese". ./.

reddito rispetto alla ipotesi del Piano.

Si deve però considerare, da un lato, una lieve differenza in meno del saldo di parte corrente della Pubblica Amministrazione, dovuta ad una accentuazione delle spese che ha provocato una riduzione dell'avanzo (di circa 650 miliardi inferiore alle previsioni) e, dall'altro, una differenza in meno delle spese per investimenti.

Come si desume dai dati riportati nella Tabella 8, le spese di parte corrente hanno superato le previsioni di circa 4.200 miliardi, mentre le spese in conto capitale risultano inferiori di circa 1.500 miliardi.

Anche le entrate di parte corrente registrano un aumento rispetto alle previsioni di circa 3.550 miliardi, aumento da attribuirsi prevalentemente al maggiore tasso di espansione del reddito nazionale. L'indebitamento netto, invece, non ha raggiunto il livello previsto dal Piano.

Più in particolare, per le spese di parte corrente, le risultanze relative ai consumi pubblici, hanno pressoché realizzato le previsioni, mentre una forte espansione si è avuta nelle spese per trasferimenti.

(segue nota da pag. precedente)

Per procedere al raffronto secondo il nuovo schema di classificazione, i dati del Programma sono stati riformulati assumendo le stesse ipotesi e gli stessi criteri utilizzati per la formulazione del conto "vecchia classificazione".

Per quanto riguarda il conto capitale, gli investimenti diretti realizzati costituiscono solo il 70% di quelli previsti (in valore assoluto circa 1.800 miliardi in meno). Il leggero aumento che si è verificato nelle altre spese a fini produttivi (si tratta per la quasi totalità di trasferimenti alle imprese) non riduce apprezzabilmente lo scarto fra Piano e risultanze relative alle spese in conto capitale.

La minore spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione (1.500 miliardi in conto capitale) trova un riscontro solo parziale nella contemporanea riduzione del risparmio lordo (circa 600 miliardi in meno), in quanto anche il ricorso all'indebitamento è stato inferiore alle previsioni programmatiche.

In conclusione si può affermare che:

- l'attività della Pubblica Amministrazione - rispetto alla ipotesi del Piano - si è sviluppata maggiormente nel processo di redistribuzione del reddito (aumenti delle pensioni, assistenza malattia, ecc.), invece che nella produzione di servizi e attrezzature volte a potenziare il patrimonio dello Stato (scuole, opere pubbliche, ecc.);

- il maggior prelievo tributario, derivante dai numerosi ritocchi di aliquote dell'imposizione diretta e indiretta e dei contributi sociali, oltre che dal maggior tasso di sviluppo del reddito, non ha neppure pareggiato le maggiori spese di carattere assistenziale e previdenziale che hanno appesantito la gestione dei bilanci in questi ultimi anni. Rispetto alle previsioni, il risparmio pubblico ha subì-

to quindi un relativo deterioramento, che, però, non si è tradotto in un aumento dell'indebitamento netto dello Stato, per la flessione delle spese per investimenti;

- l'indebitamento registra un sensibile contenimento (14%) rispetto alle previsioni del Piano; ciò però non autorizza - a causa delle variazioni intervenute nella classificazione della contabilità nazionale - a ritenere che si sia ridotta in corrispondenza la pressione della Pubblica Amministrazione sul mercato monetario e finanziario: l'attività di intermediazione finanziaria dello Stato e degli altri Enti pubblici non appare infatti nei conti formulati secondo la nuova classificazione.

L'indebitamento netto nella nuova accezione esprime il saldo di tutte le partite relative a tale attività e quindi non consente una valutazione del tipo e del volume delle diverse partite finanziarie.

Un consuntivo del ricorso della Pubblica Amministrazione sul mercato monetario e finanziario sarà possibile allorquando si disporrà dei dati relativi ai conti finanziari. Una prima stima fa ritenere che il volume del ricorso al mercato dei capitali sia stato dell'ordine di 7.800 miliardi, superiore cioè di circa 1.500 miliardi alla previsione programmatica. Tale scarto riflette soprattutto una accentuazione delle spese per partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitali.

CONTO CONSOLIDATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Confronto tra previsioni del Programma e risultanze per il quinquennio 1966-70
(miliardi di lire del 1963)

TABELLA 9

S P E S E	Programma	Risultanze	Scarti (a-x)	E N T R A T E		
	1	2	3	Programma	Risultanze	Scarti (a-x)
PARTI CORRENTI						
Competenze in moneta a dipen- denti e pensionati	19.560	19.235	- 325	Tributarie	56.534	59.170 + 2.640
Acquisto di beni e servizi . . .	7.000	7.437	+ 437	Extra-tributarie	4.870	5.780 + 910
Trasferimenti	32.195	36.268	+ 4.073	<i>Totale entrate correnti . . .</i>	61.400	64.950 + 3.550
<i>Totale spese correnti . . .</i>	58.755	62.940	+ 4.185	Disavanzo	-	-
Avanzo (risparmio pubblico) . .	2.645	2.010	- 635	<i>Totale a pareggio . . .</i>	61.400	64.950 + 3.550
<i>Totale a pareggio . . .</i>	61.400	64.950	+ 3.550			
CONTO CAPITALE						
Investimenti pubblici diretti . .	6.600	4.800	- 1.800	Risparmio lordo (1)	3.190	2.610 - 580
Altre spese a fini produttivi . .	3.000	3.330	+ 330	Indebitamento netto	6.410	5.520 - 890
<i>Totale spese in conto capitale .</i>	9.600	8.130	- 1.470	<i>Totale entrate in conto capitale</i>	9.600	8.130 - 1.470
<i>TOTALE GENERALE a pareggio . .</i>	71.000	73.080	+ 2.080	<i>TOTALE GENERALE a pareggio . .</i>	71.000	73.080 - 2.080

(1) In questa voce sono compresi gli ammortamenti valutati per il Piano in 545 miliardi, e Risultanze in 603 miliardi.

L'Occupazione

18. L'obiettivo del Piano di assicurare una maggiore partecipazione della popolazione italiana alle attività lavorative non è stato raggiunto: nel periodo 1966-70 il volume di occupazione ha subito una leggera flessione, mentre il Piano prevedeva un incremento di occupazione di 800 mila unità (1).

E' proseguita nel contempo la tendenza alla diminuzione dei tassi di attività, cioè del rapporto tra forze di lavoro e popolazione totale.

Ciò è in linea con quanto si è verificato nella quasi generalità dei Paesi europei ed extraeuropei; con la differenza però che in Italia i tassi di attività (36,1%) sono sensibilmente inferiori a quelli di vari altri Paesi: sia a quelli a struttura industriale più avanzata (Giappone 50,1%; Regno Unito 46,6%; Germania 44,3%; Stati Uniti

(1) La Relazione generale sulla situazione economica del Paese indica in 19,4 milioni di unità gli occupati (permanententi e marginali) al 1970, una cifra identica, cioè a quella del 1965. Si sarebbe indotti quindi a ritenere che nel quinquennio l'occupazione in Italia sia rimasta, in valore assoluto, stazionaria e solo leggermente diminuita in termini relativi per il contemporaneo aumento della popolazione.

Il dato ultimo dell'occupazione, però, non è omogeneo a quello del 1965: l'ISTAT - sulla base dei risultati del pre-censimento industriale e commerciale - ha infatti recentemente e per i soli anni 1969 e 1970 rivalutato l'occupazione dei servizi per un ammontare di circa 250 mila unità rispetto alle precedenti rilevazioni. Non essendo stata estesa questa rettifica al 1965, non è possibile pervenire ad un sicuro raffron-

./.

40,9%), sia ai Paesi che si trovano ad uno stadio di sviluppo inferiore a quello dell'Italia (Grecia 43,2%; Turchia 43,2%; Irlanda 38,7%; Portogallo 38,6%; Spagna 38,4%) (1). E ciò per effetto principalmente della minore partecipazione alle attività lavorative della popolazione femminile, il cui tasso di attività in Italia è inferiore al 20%, mentre negli altri Paesi supera in genere il 30%.

(segue nota da pag. precedente)

to: la variazione dell'occupazione nel quinquennio oscilla quindi fra la stazionarietà ed una riduzione di 250 mila unità, nelle ipotesi rispettivamente che l'occupazione rivalutata fosse già tutta presente al 1965 o che si sia tutta sviluppata negli anni successivi.

Si deve tuttavia presumere che la rivalutazione dell'occupazione nelle attività terziarie abbia recuperato al volume globale degli addetti del settore quelle occupazioni in servizi di tipo non tradizionale che sfuggivano ai precedenti criteri di rilevazione. Si può quindi ritenere che queste occupazioni - pur essendo già in parte presenti al 1965 - abbiano avuto gli sviluppi maggiori negli ultimi anni. Su questa ipotesi, si può stabilire che delle 250 mila unità rivalutate al 1970, circa 150 mila fossero già presenti al 1965. E questo sarebbe quindi l'ordine di grandezza della leggera flessione intervenuta nel livello globale della occupazione fra il 1966 ed il 1970.

(1) Il dato italiano si riferisce al 1970 e comprende fra le forze di lavoro i militari di leva, per omogeneità con i dati relativi agli altri Paesi; per questi ultimi i dati si riferiscono: al 1967 per la Grecia, al 1965 per la Turchia, al 1960 per il Portogallo e al 1968 per tutti gli altri. Il tasso di attività in Italia nel 1968 era del 37,9. Non considerando i militari di leva i tassi per l'Italia erano del 37,4 nel 1968 e del 36,6 nel 1970.

Pur considerando che le statistiche internazionali non consentono di trarre sicure conclusioni - in quanto manca generalmente l'uniformità sia nelle definizioni dei fenomeni rilevati, sia nei sistemi stessi di rilevamento - si deve ritenere che rispetto a molti altri Paesi la partecipazione al lavoro in Italia interessi una quota più ristretta della popolazione a causa di uno squilibrio fra la "struttura" (per qualifica, località, ecc.) della domanda di lavoro e quella della offerta potenziale. Ciò può spiegarsi soprattutto con lo scarso sviluppo che hanno in Italia le occupazioni a tempo parziale.

Si deve nel contempo ritenere che spesso le occupazioni a tempo ridotto, anche quando hanno una certa diffusione, sfuggono alle rilevazioni delle forze di lavoro.

Sono note le riserve che in genere si fanno sulla significatività dei tassi di attività come espressione dell'offerta potenziale di lavoro, per l'incidenza che sul volume di questa hanno il livello e le caratteristiche della domanda di lavoro. Le riserve, nel caso delle occupazioni a tempo parziale, sono di tipo diverso; i tassi di attività sembrano sottostimati perché una parte dell'offerta effettiva di lavoro non sempre viene rilevata (si possono fare i casi del lavoro a domicilio, di forme nuove di promozione commerciale e, più in generale, di alcune forme particolari di sottoccupazione). In Italia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, queste occupazioni sono talmente precarie e scarsamente garantite da far considerare le per-

ne impegnate in questi lavori poco consapevoli della propria partecipazione all'attività lavorativa.

Questa situazione psicologica - quando cioè alla prestazione di un lavoro non corrisponde una adeguata tutela, retributiva e giuridica, dello status di lavoratore - si riflette negativamente nella rilevazione delle forze di lavoro e comporta una ulteriore riduzione del tasso di attività della popolazione italiana, quale è registrato dalle statistiche ufficiali.

19. Per quanto riguarda, poi, le ragioni che spiegano la riduzione dei tassi di attività in Italia nel quinquennio in esame (dal 38,8 al 36,6 quello generale e dal 20,8 al 19,3 quello femminile), si deve ritenere che queste solo in parte sono riconducibili a fattori fisiologici: aumento del reddito familiare in misura tale da consentire alle donne di non lavorare. E' indubbio invece che l'offerta di lavoro non è indipendente dalla domanda: entro certi limiti, cioè, l'offerta di lavoro cresce se cresce la domanda, mentre diminuisce se la domanda diminuisce.

Il fatto che i tassi di attività delle Regioni meridionali siano sensibilmente inferiori a quelli del Centro-nord (rispettivamente 32,1 e 39,1 quello generale, 15,0 e 21,6 quello femminile) conferma, in un certo senso, questa correlazione fra domanda ed offerta di lavoro, mentre il fatto che i tassi di attività si riducano anche nel Sud at-

tenua l'importanza dei fattori fisiologici sopra ricordati.

Un importante fattore di riduzione dei tassi di attività femminile deve ritenersi invece il graduale processo di trasformazione della famiglia italiana, a seguito anche dei fenomeni di inurbamento, verso una organizzazione di tipo monocellulare che limita la possibilità della donna di sottrarsi alle cure domestiche. Contrariamente a quanto avviene in altri Paesi, dove questo tipo di organizzazione familiare si è da tempo affermata, mancano in Italia adeguate strutture collettive alle quali trasferire, anche in parte, tali incombenze.

20. Una più diretta spiegazione della riduzione dei tassi di attività in Italia deve comunque ricercarsi nelle dimensioni e nelle caratteristiche che ha assunto la contrazione degli occupati agricoli nel quinquennio in esame.

Rispetto alla previsione del Piano di un saldo attivo nel volume della occupazione complessivo di 800 mila unità, la realtà ha fatto registrare per converso un aumento dell'occupazione extra-agricola inferiore, anche se di poco, alla diminuzione degli occupati del settore agricolo.

Se si considera l'offerta addizionale rappresentata dall'ingresso nel mercato del lavoro delle classi di età giovanile si deve concludere che l'esodo agricolo ha provocato la fuoriuscita dalle forze di lavoro di una parte dei precedenti occupati in agricoltura (specie coa-

diuvanti), che non si è reinserita in attività lavorative.

Si auspicava, per una più equilibrata struttura dell'occupazione, lo spostamento dell'offerta di lavoro dall'agricoltura alle attività extra-agricole. Questo risultato è stato conseguito, per quella misura in cui è stato conseguito, mediante un'alta mobilità, quella territoriale - rappresentata dagli intensi movimenti migratori dal Sud al Nord di interi nuclei familiari - che ha determinato la fuoriuscita delle forze di lavoro di quella parte degli emigrati per i quali la partecipazione al lavoro era interamente legata alle condizioni socio-culturali delle zone di provenienza.

Il Programma Economico Nazionale puntava invece, mediante la creazione nel Mezzogiorno di una domanda di lavoro addizionale nelle attività extra-agricole, su una minore correlazione fra mobilità settoriale e mobilità territoriale dell'offerta di lavoro.

Il consuntivo deve pertanto registrare due importanti spostamenti fra Piano e realtà: quello relativo alle dimensioni dell'esodo agricolo (da 600 mila ad 1,2 milioni di unità) e quello del volume della occupazione addizionale nei settori extra-agricoli del Mezzogiorno (da 590 mila a 240 mila unità).

21. Al mancato conseguimento dell'obiettivo del Piano che prevedeva un incremento del volume globale di occupazione di 800 mila unità - come risultato da una riduzione di 600 mila occupati agricoli e

di un incremento di 1,4 milioni di occupati extra-agricoli - hanno concorso sia la più accentuata riduzione dell'occupazione nel settore agricolo, sia la minore espansione degli occupati nelle attività extra-agricole.

Nel quinquennio 1966-70, l'occupazione agricola si è infatti ridotta di 1,2 milioni di unità, ad un saggio medio annuo del - 5,7% a fronte del - 2,5% previsto dal Piano.

Per quanto riguarda l'aumento dell'occupazione extra-agricola, si deve rilevare il maggiore incremento che essa ha avuto nelle attività terziarie (con un saggio medio annuo che si aggira intorno al 2%) (1) rispetto a quello del settore industriale (1,2%).

La ridotta espansione degli occupati nell'industria riflette il processo di adeguamento strutturale e tecnologico del nostro apparato industriale che si traduce in genere in una contrazione della domanda di lavoro, sia per la crisi e il mancato adeguamento di alcuni settori di industria leggera ad alta o media intensità di lavoro (tessile, vestiario ed abbigliamento, alimentari e tabacco, legno e mobilio) sia, più in generale, per l'introduzione di tecniche produttive più capitalistiche e di tecniche organizzative che utilizzano meglio il lavoro.

(1) Non è possibile dare una misura precisa dell'incremento per le ragioni esposte alla nota precedente.

Nel Programma Economico Nazionale lo sviluppo di tecniche di tale genere - salvo per gli aspetti di sfruttamento - oltre che scontato era auspicato; gli effetti riduttivi nell'occupazione avrebbero però dovuto essere assorbiti e largamente superati dall'ampliamento del sistema industriale, sia settoriale - sviluppo dei settori industriali moderni e conversione in settori a media intensità di lavoro di settori ad alta intensità di lavoro, con conseguente rinnovo delle loro prospettive - sia territoriale, con l'allargamento al Mezzogiorno della base industriale del Paese.

Gli investimenti nel quinquennio 1966-70, per una serie di ragioni che qui non si possono approfondire, solo in parte si sono orientati verso queste destinazioni: le esigenze di ristrutturazione degli impianti, di adeguamento tecnologico, imposte anche da ragioni di competitività internazionale, hanno invece prevalso.

Nel quinquennio 1966-70, come spesso è avvenuto in Italia nei periodi di ridotta espansione della domanda industriale, si è accresciuta l'occupazione del settore terziario. Alla determinazione del saggio medio annuo di incremento del 2% hanno contribuito tutti i settori e particolarmente il commercio, la Pubblica Amministrazione ed i servizi vari.

22. Infine, l'andamento della disoccupazione ha mostrato nel quinquennio una progressiva tendenza alla diminuzione fino ad avvicini-

narsi nel 1970 ad un valore (3,1%), di poco superiore a quello che si considera comunemente il livello di disoccupazione frizionale.

Questo dato va però posto nella sua giusta luce: mentre riflette le tensioni del mercato del lavoro, non riflette affatto una situazione di pieno impiego rispetto al potenziale di lavoro.

La riduzione delle persone in cerca di lavoro - contrapponendosi alla stazionarietà dell'occupazione - deve spiegarsi con le considerazioni già svolte a proposito della diminuzione dei tassi di attività.

Riduzione dei divari

23. Il Programma Economico Nazionale assumeva come finalità generale della politica di Piano l'unificazione economica del Paese, da conseguirsi entro un orizzonte di lungo periodo (15-20 anni), mediante il raggiungimento di una sostanziale parità per la 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.

In relazione a questa finalità, il Piano fissava due traguardi quantitativi da conseguirsi nel quinquennio 1966-70:

- l'aumento del rapporto tra prodotto lordo per addetto nel settore agricolo e prodotto lordo per addetto nei settori extra-agricoli dal 47% al 52%;

- la riduzione dello scarto del valore aggiunto per addetto

nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale dal 22% al 15-16%.

24. In relazione all'obiettivo di tendenziale parificazione dei redditi agricoli rispetto a quelli extra-agricoli, il consuntivo registra un superamento del traguardo quantitativo del Piano: al 1970 infatti tale rapporto ha raggiunto il 59%. Inoltre si deve osservare che, considerando a prezzi correnti il prodotto lordo, il rapporto passa dal 45,2% del 1965 al 48,6% del 1970. Quindi il settore agricolo ha migliorato le sue posizioni in termini di produttività fisica ma tale miglioramento è stato in gran parte assorbito dalla sfavorevole evoluzione dei prezzi relativi.

Si deve inoltre rilevare che il conseguimento di questi risultati è dovuto sia ad una riduzione dell'occupazione agricola in misura doppia rispetto al Piano, sia ad una destinazione degli investimenti peraltro inferiori di circa il 40% rispetto al volume previsto dal Piano) a fini più direttamente produttivistici (meccanizzazione, zootecnia, riconversione culturale), a scapito di quelli a produttività differita (ristrutturazione fondiaria, rimboschimenti ed opere di difesa del suolo, irrigazione, ecc.).

Nel Programma Economico Nazionale le previsioni di sviluppo del valore aggiunto (2,8-2,9%) e di contrazione dell'occupazione (600 mila unità) rappresentavano sinteticamente i termini di un complesso processo di ristrutturazione dell'agricoltura, il cui pronto avvio a-

vrebbe dovuto portare al 1970 all'affermazione di nuovi, anche se non definitivi, equilibri produttivi ed occupazionali.

Tali equilibri, sul piano produttivo, si fondavano sull'ipotesi di un rapido sviluppo di alcuni comparti (il carneo, l'orticolo e il frutticolo) e su una relativa stasi di altri (cerealicolo, vitiolivicolo); sul piano occupazionale, si basavano sulla graduale riduzione della sottoccupazione nelle zone marginali e nelle aree ove permaneva un rapporto popolazione-risorse agricole più equilibrato.

Contrariamente alle previsioni i nuovi equilibri ipotizzati dal Piano non sono stati realizzati.

Da una parte, a causa delle difficoltà incontrate nell'attuare l'insieme delle azioni di ristrutturazione formulate nel Programma, il flusso di esodo è stato largamente superiore ad ogni aspettativa. Dal 1965 al 1970 hanno infatti abbandonato l'attività agricola 1.267.000 unità lavorative.

Dall'altra, il saggio di incremento del valore aggiunto del settore è stato inferiore al previsto, avendo raggiunto il 2,14%.

Questo tasso di incremento si è realizzato peraltro attraverso l'espansione dei comparti per i quali si prevedeva una relativa stasi, quali principalmente il cerealicolo e il vitiolivicolo. Tra i comparti sul cui sviluppo si basavano le ipotesi di equilibrio produttivo del Piano, il frutticolo e l'orticolo hanno registrato addirittura un regresso (in termini di composizione percentuale sulla produzione agricolo-foresta).

le totale), mentre il carneo ha registrato una espansione, fondata però principalmente sulla importazione di soggetti giovani da ristallo (con i noti effetti sulla bilancia commerciale).

Alla determinazione di queste tendenze dell'economia agricola italiana ha contribuito non poco la politica agraria della CEE che ha agito quasi esclusivamente attraverso:

- la fissazione di livelli di prezzi alti per i prodotti delle colture più estensive ed a minore intensità di lavoro (cereali);
- l'alterazione dei rapporti relativi tra i prezzi dei diversi prodotti (cereali, foraggeri, carne);
- il diverso livello di garanzia accordato ai prodotti di tipo continentale (cereali, latte, carne) rispetto a quelli di tipo mediterraneo (ortaggi, frutta).

In conseguenza degli indirizzi di politica agraria nazionale e comunitaria seguiti, che hanno favorito gli ordinamenti colturali meno intensivi (sia in termini di occupazione che di impiego di capitali), si è registrato tra l'altro anche un ritmo di investimenti assai meno elevato del previsto (2.986 miliardi di lire contro 4.880 ipotizzati dal Piano).

Il fatto che l'obiettivo di tendenziale parificazione del prodotto lordo dell'addetto agricolo con quello dell'addetto extra-agricolo sia stato raggiunto con un processo di sviluppo sostanzialmente diverso da quello ipotizzato dal Piano, ha determinato inoltre un sensibile

approfondimento degli squilibri territoriali (nel Mezzogiorno, in particolare, i programmi irrigui hanno registrato notevoli ritardi sulle previsioni).

25. Il Programma Economico Nazionale assumeva che un indice generale della molteplicità dei divari esistenti fra Mezzogiorno e resto del Paese potesse considerarsi lo scarto del valore aggiunto per addetto delle regioni meridionali rispetto alla media nazionale. Al 1965 lo scarto era del 22%, nel quinquennio sarebbe dovuto ridursi al 15-16%; nella realtà il divario si è accresciuto, raggiungendo il 24%.

Nel consuntivo del Programma Economico Nazionale si è dovuto più volte rilevare - l'ultimo esempio è quello del divario fra redditi agricoli e redditi extra-agricoli - come spesso, rispetto alle ipotesi programmatiche, verifiche e smentite, sotto il profilo quantitativo, non trovano adeguata corrispondenza in una analisi che si spinga ad approfondire i meccanismi che hanno determinato il conseguimento di certi risultati.

Con riferimento al problema del Mezzogiorno, questa antinomia non si rivela: il mancato conseguimento dei traguardi quantitativi trovano puntuale verifica nelle insufficienze e nelle distorsioni - rispetto alle ipotesi programmatiche - del meccanismo di sviluppo sia dell'economia meridionale, sia dell'intero sistema economico nazionale.

Contrariamente alle obiezioni mosse da alcune parti al Piano di una scarsa considerazione per il problema meridionale, la impostazione del Programma Economico Nazionale incorporava in sé, in modo fondamentale, la soluzione dei problemi della crescita del Mezzogiorno. Ed è per questo che è qui che si evidenziano e si misurano tutte le conseguenze degli scostamenti tra il modello di sviluppo del Piano e la sua attuazione. Cioè, lo scarso grado di realizzazione di importanti poste di impieghi sociali ed il mancato conseguimento di una decisiva modificazione del meccanismo di localizzazione delle attività produttive, non hanno consentito alle regioni meridionali di tenere il passo del rapido processo di crescita economica e demografica delle regioni più avanzate.

Il tradizionale squilibrio dell'economia meridionale tra offerta e domanda addizionale di lavoro, è venuto accentuandosi: all'intensificazione del processo di espulsione delle forze di lavoro sia dall'agricoltura, sia da alcuni settori extra-agricoli ha corrisposto un incremento dei posti di lavoro in altri settori insufficiente a determinare incrementi netti di occupazione.

Il lento processo di formazione dei nuovi posti di lavoro nelle regioni meridionali ha favorito così la continuazione di forti migrazioni dal Sud al Nord, con effetti negativi sia per il depauperamento demografico economico e sociale delle regioni meridionali, sia per l'aumento dei costi di insediamento nelle regioni di immigrazione.

26. La leggera flessione intervenuta nel volume globale della occupazione italiana nel quinquennio 1966-70, che si è stimato (v. più oltre nel dossier sull'occupazione) nell'ordine di 15 mila unità, deriva per l'8 % dalla riduzione degli occupati nel Mezzogiorno.

Tabella 10 - Variazione assoluta nella localizzazione dell'occupazione fra il 1965 e il 1970

Circoscrizione	Piano			Realtà		
	Agricola	Extra-agricola	Totale	Agricola	Extra-agricola	Totale
Mezzogiorno	- 350	+ 590	+ 240	- 438	+ 294	- 144
Resto Italia	- 250	+ 810	+ 560	- 835	+ 807	- 28
Totale	- 600	+1.400	+ 800	- 1.273	+1.101	- 172

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese

La Tabella 10 contiene un raffronto fra Piano e realtà delle variazioni assolute intervenute nel quinquennio 1966-70 nella localizzazione degli occupati.

E' importante rilevare come alla riduzione complessiva degli occupati in agricoltura, in misura doppia rispetto alla previsione del Piano, il Mezzogiorno contribuisce per il 22 % (da 350 a 438 mila unità).

Nei settori extra-agricoli, invece, il minore incremento degli occupati rispetto alle ipotesi programmatiche (300 mila unità, si.

è verificato interamente nel Mezzogiorno: nel resto del Paese, infatti, l'incremento di 800 mila occupati è stato ugualmente realizzato.

Per effetto di questi andamenti, oggi la posizione relativa dell'occupazione meridionale rispetto a quella nazionale si può esprimere secondo alcuni rapporti significativi, riportati nella Tabella 11, dove si mettono a raffronto i dati di partenza del 1965 con quelli del 1970, nella duplice versione delle ipotesi programmatiche e delle risultante effettive.

Tabella 11 - Evoluzione dell'occupazione meridionale rispetto a quella nazionale per il 1965 e il 1970

Principali Rapporti	1965	1970	
		Piano	Realtà
a) Occupazione Mezzogiorno (occupazione totale)	30,90	30,90	30,50
b) Occupazione agricola Mezzogiorno (occupazione agricola totale)	45,70	43,90	49,60
c) Occupazione extra-agricola Mezzogiorno (occupazione extra-agricola totale)	26,00	27,40	26,00
d) Occupazione agricola Mezzogiorno (occupazione totale Mezzogiorno)	37,30	30,30	30,80
e) Occupazione agricola nazionale (occupazione totale nazionale)	25,30	21,30	18,90
f) Occupazione agricola resto Italia (occupazione totale resto Italia)	19,90	17,30	13,70

FONTE: Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

In sintesi si può dire che: l'incidenza dell'occupazione meridionale su quella nazionale si è, sia pure di poco, ridotta (il Piano prevedeva la stazionarietà del rapporto); l'occupazione agricola risulta localizzata nel Mezzogiorno per una quota superiore sia a quella del 1965, sia ancor più, rispetto a quella che ipotizzava il Piano; è rimasta stazionaria l'incidenza dell'occupazione extra-agricola meridionale su quella nazionale, mentre il Piano prevedeva un leggero incremento; è migliorata la struttura dell'occupazione meridionale per il minor peso che in essa assume oggi l'occupazione agricola (dal 37,3 al 30,3%), realizzando in pratica l'ipotesi programmatica (30,7%).

Sotto quest'ultimo aspetto si devono però rilevare i progressi molto più consistenti che ha compiuto il resto dell'Italia (dal 19,9% al 13,7%), ben oltre cioè l'ipotesi del Piano (17,3%).

27. Una prima fondamentale spiegazione di questi andamenti dell'occupazione nel Mezzogiorno deve ricercarsi nella insufficienza del volume globale degli investimenti e nella loro destinazione settoriale.

La quota di investimenti fissi lordi localizzati nel Mezzogiorno si aggira intorno al 30% del totale nazionale: essa segna un sensibile incremento rispetto a quello del quinquennio precedente (circa il 25%), ma è lontana dal traguardo quantitativo del Piano (40%).

Gli impieghi sociali del reddito (1)

28. Il Programma Economico Nazionale si proponeva di realizzare una ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi (istruzione, sanità, trasporti, ecc.), resi più acuti dalle trasformazioni sociali e dallo sviluppo economico degli anni '50, durante i quali alla espansione dei consumi privati non aveva corrisposto un parallelo incremento degli impieghi sociali.

E' stato già rilevato come globalmente l'impiego delle risorse disponibili per usi interni nel quinquennio 1966-70 abbia corrisposto alla quota che per il piano doveva destinarsi agli impieghi sociali (circa il 22%). Occorre ripetere l'osservazione che quella quota si fondava su una ipotesi di sviluppo del reddito del 5% medio annuo. Il conseguimento di un più alto saggio di espansione del reddito avrebbe dovuto tradursi pertanto in un maggiore incremento delle risorse disponibili per usi interni, il quale avrebbe dovuto concentrarsi su quelle destinate ad soddisfacimento di bisogni collettivi, senza compromettere lo sviluppo dei consumi privati e l'investimento produttivo. Ciò non è avvenuto in quanto - come è già stato rilevato - la domanda estera di beni e servizi ha assorbito i 2/3 del maggior reddito prodotto nel quinquennio, rispetto alle ipotesi del Piano.

(1) v. nota paragrafo 13

Ma un'altra e più importante riserva riguarda la ripartizione del volume globale delle risorse destinate a impieghi sociali, fra i diversi settori, ove si manifestano forti scostamenti fra Piano e realtà.

Il sostanziale pareggiamento - fra Piano e realtà - del volume delle risorse destinate agli impieghi sociali del reddito lo si è potuto ottenere solo perché vi è stato un incremento nel settore delle abitazioni di circa il 30% superiore alla previsione programmatica (circa 2.800 miliardi in valore assoluto), che copre gli scarti negativi che si sono avuti in quasi tutti gli altri settori. Né ciò è accaduto mediante l'espansione dell'edilizia a basso costo - economica e popolare, sovvenzionata e pubblica - ma mediante l'espansione dell'edilizia di abitazione tradizionale, a prezzi inaccessibili per la maggior parte della popolazione. Qualora non vi fosse stata questa maggiore espansione nel settore delle abitazioni, il consuntivo avrebbe registrato uno scostamento rispetto alle previsioni programmatiche di circa il 6% nel volume globale degli impieghi sociali e di circa il 13% nel volume degli investimenti sociali (1).

29. Mentre per gli investimenti sociali, il raffronto tra previsioni e realizzazioni può farsi in maniera più puntuale (v. più oltre)

(1) Questi scarti percentuali del Piano, calcolati sulle disponibilità per usi interni, sottovalutano l'insufficienza degli interventi in impieghi sociali del reddito, per le ragioni spiegate alla pagina precedente.

per i consumi pubblici occorre limitarsi a considerazioni meno dettagliate (1).

Il consuntivo delle spese per l'istruzione registra - per i consumi pubblici - uno scostamento dell'ordine di 500 miliardi in meno rispetto alle previsioni; in percentuale è di circa l'8 % in meno del previsto. Questa minore spesa si collega al mancato conseguimento di alcuni indirizzi della politica del settore. L'aumento della scolarità ha verificato le previsioni del Piano; ma ad esso non ha corrisposto l'adeguamento del livello dei servizi scolastici, per quanto riguarda soprattutto: la riduzione del rapporto insegnanti-alunni, la realizzazione di alcuni importanti servizi (trasporti, dopo-scuola, asili-nido, collegi mense) l'adeguamento delle attrezzature didattiche.

Queste considerazioni acquistano un particolare rilievo per l'Università, dove la scolarità ha superato le previsioni del Piano e la dinamica delle spese non è riuscita a tenervi dietro.

Per quanto riguarda la sanità, il Piano prevedeva una spesa per prestazioni dell'ordine di 5 mila miliardi. Queste spese nella nuova classificazione non risultano più nei consumi pubblici, ma nei trasferimenti sociali. Esse tuttavia rappresentano un "consumo sociale" nel senso del Piano. Si deve rilevare che nel quinquennio 1966-70

(1) Si deve avvertire che in qualche settore, quale ad esempio la sanità, i dati del Piano includevano nei consumi pubblici i trasferimenti sociali operati dalla Pubblica Amministrazione alle famiglie.

le prestazioni sanitarie hanno raggiunto un volume che si aggira intorno ai 7.500 miliardi, con uno scarto maggiore rispetto al Piano di circa il 50%. Questo aumento di spesa non indica un corrispondente maggiore contributo al "benessere". Infatti in questo campo il meccanismo è sollecitato da una domanda individuale di consumo a prezzo zero, mentre dal lato dell'offerta, dietro il meccanismo di erogazione dell'operatore pubblico, vi è un apparato che obbedisce, per l'espansione delle sue attività, a sollecitazioni di profitto e a motivazioni professionali ed aziendali.

L'espansione delle spese sanitarie correnti riflette, rispetto alle ipotesi del Piano, un maggiore ricorso alla ospedalità, l'aumento delle prestazioni medico-generiche e farmaceutiche, il considerevole aumento dei costi delle prestazioni, soprattutto di quelle ospedaliere (solo fra il 1967 e il 1970 le rette ospedaliere hanno segnato un aumento di circa l'85% a prezzi correnti) (1).

30. Un esame più approfondito è possibile fare per gli investimenti sociali, considerate le notevoli implicazioni che gli interventi in questo campo hanno sullo sviluppo del sistema nel suo complesso.

(1) Si deve peraltro considerare che l'aumento delle prestazioni sanitarie solo in parte si è tradotto in un esborso effettivo della P.A., in quanto si è contemporaneamente accresciuto l'indebitamento delle mutue (al netto dei provvedimenti di "ripiano" operato con la legge 23 dicembre 1967, n. 1243 e 18 dicembre 1970, n. 1034).

Il Piano assegnava infatti tre ordini di finalità a tali interventi, secondo che fossero diretti a sostenere e stimolare l'attività produttiva, a soddisfare le esigenze sociali più urgenti, ad accrescere la dotazione di infrastrutture nelle zone depresse del Paese.

Il raffronto tra la ripartizione delle risorse nei diversi settori degli impieghi sociali, come volute dal Piano e come si è avuto nella realtà (tabella 7), offre, per così dire, una raffigurazione "fisica", cioè in termini di opere a diverso grado di realizzazione, di alcune importanti distorsioni del processo di sviluppo economico e di crescita civile del Paese rispetto al modello del Piano. Il consuntivo registra, da un lato, il superamento dei traguardi quantitativi nei settori delle abitazioni e delle telecomunicazioni e, dallo altro, lo scarso grado di realizzazione nei campi dell'edilizia scolastica e di quella sanitaria (entrambi intorno al 35% rispetto alle previsioni del Piano), dei trasporti (73%; in particolare: trasporti urbani, 34%, porti 48%, ferrovie 55%) e delle opere pubbliche (58%), nell'ambito delle quali si evidenzia particolarmente il settore delle opere di sistemazione del suolo (appena il 18%).

Più in generale si può affermare che il grado di realizzazione degli investimenti sociali diminuisce man mano che nei diversi settori si attenua la sollecitazione della domanda privata. Rispetto quindi a certi beni di uso sostanzialmente privato (esempio: abitazioni, telefoni) ed a quelli che pur essendo in parte collettivi possono essere usufruiti individualmente, ossia "semicollettivamente" (è il

caso in cui l'intervento pubblico si limita a fornire la infrastruttura di base su cui si esercita poi l'attività di produzione o consumo, con mezzi individuali, come telefoni, RAI-TV, autostrade, ecc.) vengono subordinati altri bisogni spesso più essenziali (sanità, istruzione, trasporti pubblici, difesa dell'ambiente), che per la loro stessa natura non hanno a fronte una domanda individuale specifica e sono quindi soddisfatti solo mediante impianti, attrezzature e servizi pubblici apprestati per l'intera collettività. Evidentemente sulla dinamica degli impieghi sociali di questo tipo ha pesato il fatto che non esistesse una domanda privata specifica e che l'offerta non fosse motivata da stimoli aziendali di profitto o di fatturato.

Una tale spiegazione sarebbe però parziale ove non si considerasse nel contempo che i settori nei quali sono stati raggiunti o superati i traguardi quantitativi del Piano sono solo quelli (prescindendo dal settore delle abitazioni) nei quali l'operatore pubblico agisce con strumenti e procedure di tipo non tradizionale (aziende autonome e imprese a partecipazione statale).

Negli altri settori, la lentezza delle procedure amministrative, la sovrapposizione delle competenze delle varie amministrazioni, la macchinosità dei controlli formali cui la spesa della Pubblica Amministrazione è assoggettata per disposizioni di legge (sovente vecchie di mezzo secolo) hanno ridotto o ritardato fortemente la realizzazione delle opere. Basti pensare che, secondo una accurata indag

ne (1), i tempi tecnici della realizzazione di un edificio scolastico richiedono mediamente dai 5 ai 6 anni.

Una ulteriore causa di ridimensionamento e di ritardo deve ricercarsi nell'aumento dei prezzi nel settore delle costruzioni, piuttosto accentuata nel quinquennio trascorso, che ha costretto le amministrazioni e gli Enti pubblici a continue ed estenuanti procedure di revisione dei rapporti con le imprese appaltanti, di ripetizione di gare per l'assegnazione di appalti e commesse, di ridimensionamento dei programmi. Spesso tali complicazioni hanno finito con lo scoraggiare le grandi imprese operanti in questi settori il cui interesse è andato sempre più orientandosi verso la realizzazione di opere all'estere, specie se finanziate da organismi internazionali.

Infine, non si possono sottovalutare, tra i fattori di carattere generale che hanno influito sul grado di realizzazione dei programmi di impieghi sociali, gli effetti negativi determinati, da un lato, da fasi congiunturali recessive (all'inizio e nella fase finale del quinquennio) che hanno reso difficile il reperimento dei necessari mezzi finanziari; dall'altro, dalle misure economiche antirecessive, che solo in scarsa misura hanno potuto incidere sulla spesa per investimenti pubblici, riducendo così il necessario collegamento tra politica

(1) - Indagine SOMEA sulle procedure ed i tempi tecnici di realizzazione nel settore dell'edilizia scolastica, condotta per l'ISPE nell'ambito delle ricerche per la elaborazione del Programma Economico Nazionale 1971-75.

di breve e politica di medio periodo.

Tabella 12 - Investimenti sociali nel quinquennio 1966-70
(miliardi di lire a prezzi 1963)

Settori	Piano	Realtà	Scarto Realtà/Piano	Percentuali di realizzazione del Piano
Istruzione-formazione	960	347	- 613	36,10
Abitazioni	9.520	12.277	+ 2.757	128,90
Sanità	360	123	- 237	34,20
Trasporti	4.125	3.020	- 1.105	73,20
- Ferrovie	1.125	616	- 509	54,70
- Viabilità	2.380	1.911	- 469	80,30
- Porti	245	118	- 127	48,20
- Aeroporti e aviazione civile (1)	95	295	+ 200	310,50
- Trasporti urbani e in concessione	(2) 235	80	- 155	34,00
- Idrovie	45	-	-	-
Telecomunicazioni	715	925	+ 210	129,40
- Poste e telegrafi	75	81	+ 6	108,00
- Telefoni	600	774	+ 174	129,00
- RAI-TV	40	70	+ 30	175,00
Opere pubbliche	2.270	1.313	- 957	57,80
- Idrauliche e sistema- zione del suolo	845	152	- 693	18,00
- Igieniche e sanitarie	520	469	- 51	90,20
- Edilizia pubblica	395	212	- 183	53,70
- Bonifiche e opere di irrigazione	330	362	+ 32	109,0
- Altre	180	118	- 62	65,0

(1) La cifra di consuntivo comprende, a differenza di quella del Piano, le spese per acquisto di velivoli

(2) Nei dati ISTAT questa voce non compare

31. Per ciascuno, dei settori di impieghi sociali del reddito, vengono qui di seguito brevemente richiamate le ragioni che, unitamente a quelle più generali sopra rilevate, spiegano il diverso grado di realizzazione degli interventi, rispetto alle ipotesi del Piano.

- Edilizia scolastica - L'avvio di una organica legge per l'edilizia scolastica contemporanea all'approvazione del Programma Economico Nazionale e dotata di adeguate disponibilità finanziarie avrebbe dovuto dar luogo a livelli di investimento in linea con gli obiettivi quantitativi del Programma, mentre come si è visto, il grado di attuazione degli interventi nel settore ha di poco superato il 36 % di quelli previsti.

Gli specifici motivi di ritardo possono essere imputati, essenzialmente, alla complessità delle procedure amministrative in vigore ed alla lentezza di iniziativa degli organismi competenti, in special modo degli enti locali; lunghezza dei tempi tecnici di realizzazione delle opere, in particolare quelli della fase di programmazione delle opere stesse, della scelta delle aree, della progettazione.

- Abitazioni - Lo sviluppo dell'edilizia abitativa è stato quasi esclusivamente sostenuto dalle realizzazioni del settore privato, che si sono concentrate fortemente verso tipologie di tipo medio-elevato e di lusso, mentre inadeguato è stato invece, nel quinquennio, l'intervento pubblico in Italia rispetto al crescente fabbisogno di abitazioni proveniente dalla categoria al livello di reddito meno elevato.

L'edilizia privata si è giovata, all'inizio del quinquennio, dei provvedimenti adottati alla fine della crisi congiunturale 1963-64; mentre il rallentamento produttivo verificatosi nel 1970 ha inciso in misura poco rilevante sull'livello degli investimenti dell'anno, in quanto questi riguardavano il completamento di numerose opere iniziate prima della scadenza della legge-ponte.

L'espansione dell'edilizia abitativa è stata caratterizzata dalla mancanza di soluzioni legislative organiche, solo parzialmente controbilanciate dai provvedimenti di carattere congiunturale; dal difficile reperimento di aree, anche a causa della inesistenza di piani regolatori in molti comuni; dalla mancata introduzione di nuove tecniche costruttive per la riduzione dei costi di costruzione; da alcune disfunzioni di carattere organizzativo e amministrativo degli enti pubblici operanti nel settore.

Queste cause, mentre hanno determinato un notevole aumento dei prezzi delle abitazioni private - che spiega come l'elevato volume degli investimenti realizzati non si sia tradotto in una altrettanto elevata offerta di abitazioni - hanno limitato fortemente l'intervento pubblico nel settore dell'edilizia a basso costo, economico e popolare.

- Nel settore dell'edilizia sanitaria, le opere ospedaliere per le loro caratteristiche tecniche hanno risentito in misura maggiore delle carenze di carattere generale sopra indicate: specie p r

quanto riguarda i tempi di progettazione, il reperimento delle aree, l'aumento dei prezzi.

A queste bisogna aggiungere le difficoltà derivanti dal particolare sistema di finanziamento, che richiede disponibilità patrimoniali da parte dell'ente ospedaliero o la copertura da parte degli enti locali.

Il Programma Economico Nazionale prevedeva la possibilità di realizzare nel quinquennio circa 80.000 posti-letto dei quali il 70% nel Mezzogiorno e nelle isole. Non esistono dati di consuntivo: si può comunque ritenere che il volume delle realizzazioni in termini fisici non si discosti eccessivamente da quello in termini finanziari (circa il 35%). Si deve aggiungere che la quota dei posti-letto da realizzare nel Mezzogiorno non solo non ha raggiunto l'indicazione del Piano, ma è stata proporzionalmente inferiore a quella del resto del Paese, a causa soprattutto delle modalità di finanziamento del piano ospedaliero.

- Nel settore dei trasporti la realizzazione del programma di intervento per gli impianti ferroviari e il materiale rotabile è stato negativamente influenzato sia dalla riduzione dei mezzi finanziari in dipendenza dei ritardi nel rifinanziamento del piano decennale, sia dalla lievitazione dei prezzi che ha inciso sull'assegnazione dei lavori e delle commesse, che in questo settore sono per la quasi totalità eseguiti per appalto.

- Nella viabilità occorre distinguere tra le grandi infrastrutture - cioè le autostrade, le superstrade o le arterie a scorrimento veloce - la viabilità statale e quella minore. Il relativamente elevato grado di conseguimento degli obiettivi programmatici nel settore della viabilità (80%) è certamente dovuto al rapido completamento delle opere della prima categoria; mentre gli interventi nella viabilità minore sono stati realizzati in misura molto ridotta; sia a causa del progressivo esaurimento delle leggi in vigore per questi interventi, sia per le generali difficoltà finanziarie degli enti locali.

- Gli interventi nel settore dei porti, la cui legge di finanziamento ha cominciato a dare i suoi effetti nel periodo di riferimento del Programma, hanno risentito delle difficoltà proprie della fase di avvio di un piano di notevole consistenza rispetto ai ridotti e dispersi investimenti effettuati in passato. Le maggiori difficoltà si sono incontrate nella fase di progettazione e, in qualche misura, anche nella scarsa disponibilità di imprese specializzate in grado di realizzare lavori di così elevato "impegno tecnico".

- Anche nel settore degli aeroporti e dell'aviazione civile il rilevantisimo risultato ottenuto - in termini di investimenti pari al triplo del volume previsto dal Programma - si spiega soprattutto con la considerevole spesa per l'acquisto di moderni aeroplani, in vista dell'adeguamento della flotta italiana alle notevoli innovazio-

ni intervenute in questo campo.

- Per i trasporti urbani le difficoltà incontrate nel finanziamento e nelle esecuzioni delle metropolitane e la mancata attuazione della riforma della finanza locale hanno costituito i maggiori ostacoli al conseguimento dei traguardi quantitativi fissati dal Piano: appena il 34%.

- Nel settore delle telecomunicazioni, il consuntivo registra il superamento degli obiettivi quantitativi indicati dal Programma Economico Nazionale nel settore delle comunicazioni. In particolare, gli investimenti nelle poste e nei telegrafi sono sui livelli previsti dal Piano, mentre più elevati risultano quelli per i telefoni, in conseguenza della completa attuazione della rete in teleselezione e della Rai-TV la cui diffusione ha superato anche in Italia ogni possibile previsione.

- Nelle opere idrauliche e di difesa del suolo si registra il più marcato sfasamento tra investimenti realizzati e quelli previsti (appena il 18%). Si tratta di un settore di notevole impegno tecnico, oltre che finanziario, per cui l'azione degli enti pubblici responsabili è ancora alla fase di individuazione dei fabbisogni e di determinazione dei criteri e dei metodi di intervento.

- Per quanto riguarda le opere igieniche e sanitarie, è da notare che i livelli raggiunti sono dovuti essenzialmente agli interventi nel settore degli acquedotti effettuati nel Mezzogiorno, giunti negli

ultimi anni ad una fase di regime, mentre solo nel periodo più recente è iniziata la realizzazione del piano regolatore generale degli acquedotti, in base ad una prima, parziale legge di finanziamento. Un certo incremento negli stessi anni, hanno avuto le opere sanitarie minori, a seguito di alcuni stanziamenti approvati nel 1968.

- Gli interventi nel campo dell'edilizia pubblica hanno raggiunto il 50% del volume degli investimenti previsti dal Programma. Ciò per la mancanza di leggi organiche con finanziamenti adeguati alle esigenze di tali infrastrutture, nonché ai lunghi tempi tecnici di realizzazione di alcune opere (ad esempio: l'edilizia giudiziaria). Analoghe considerazioni possono formularsi per le altre opere pubbliche che richiedono interventi di notevole impegno finanziario, come ad esempio gli impianti sportivi, particolarmente carenti nel nostro Paese.

- Infine, per le bonifiche e le opere di irrigazione è da rilevare che il pieno conseguimento dei livelli previsti dal Programma è stato possibile per la presenza di enti pubblici dotati di particolare autonomia che hanno completato con una serie di opere di canalizzazione secondaria i grandi impianti di bonifica e di irrigazione avviati negli anni precedenti.