

LEZIONI SULLA POLITICA ECONOMICA IN ITALIA

a cura di Valeriano Balloni

Bognetti, Campa, Castellino,
D'Adda, Fazio, Fuà, Gerelli,
Graziani, Mazzocchi, Ossola,
Pedone, Reviglio, Rey, Savona,
Spaventa, Sylos Labini

**Istituto Superiore di Studi Economici «Adriano Olivetti»
(ISTAO)**

LEZIONI SULLA POLITICA ECONOMICA IN ITALIA

a cura di Valeriano Balloni



Edizioni di Comunità

© EDIZIONI DI COMUNITÀ - MILANO 1972

CL 25-0070-1

INDICE

PARTE PRIMA: CRITERI E STRUMENTI DELLA POLITICA ECONOMICA IN ITALIA

I *Paolo Sylos Labini: Gli obiettivi di lungo periodo della politica economica in Italia*

I. Introduzione: i problemi istituzionali, i problemi di breve periodo e la politica di programmazione economica	3
II. Gli obiettivi di lungo periodo	7
Nota bibliografica	17

II *Lucio Izzo, Antonio Pedone, Luigi Spaventa e Franco Volpi: Problemi di controllo dell'economia nel breve periodo in Italia*

I. Gli obiettivi dell'azione pubblica nel breve periodo	18
II. Un quadro di riferimento per la politica economica	34
Nota bibliografica	59

III *Giorgio Fuà: Breve consuntivo del primo piano quinquennale*

I. Premessa	61
II. La domanda globale	62
III. Gli scambi con l'estero	63
IV. La finanza pubblica	64
V. I consumi privati	67
VI. Le attività produttive	67
VII. Il « divario » tra Nord e Sud	69
VIII. Il « divario » tra agricoltura ed attività extra-agricole	72
IX. Per un giudizio d'insieme	73

IV *Antonio Pedone: Sistema tributario e movimenti internazionali di capitali*

I. Premessa	76
II. Politiche di controllo dei movimenti di capitale	77
III. L'influenza di natura tributaria nei movimenti dei capitali	80
IV. La manovra tributaria nel controllo dei movimenti di capitale	86
V. Conclusioni	88
Nota bibliografica	89

V	<i>Emilio Gerelli: Difesa della natura, sviluppo economico, diseconomie esterne</i>	
	I. Introduzione	91
	II. Problemi di sopravvivenza dell'ecosistema	93
	III. Metodi di attenuazione delle « esternalità »	99
	IV. Conclusioni	113
	Appendice: Difesa e valorizzazione dell'ambiente fisico e culturale nel Progetto 80	115
	Nota bibliografica	118

VI *Appendice: Richiami di teoria*

1. Guido Rey: Schemi di decisione per la politica economica

I. I problemi attuali della politica economica	121
II. Alcuni contributi ai modelli di decisione	124
Nota bibliografica	129

2. Giancarlo Mazzocchi: Alcune semplici « scatole metodologiche » per lo studio dei problemi dell'inflazione

I. Introduzione	133
II. Occupazione, prezzi e salari nelle teorie neoclassica e keynesiana	134
III. Alcuni schemi metodologici per lo studio dell'inflazione	138
Nota bibliografica	152

PARTE SECONDA: POLITICA FINANZIARIA

VII *Giuseppe Bognetti: Analisi quantitativa delle strutture e delle tendenze del bilancio pubblico italiano dal 1951 al 1969*

I. Introduzione	157
II. Analisi delle spese	157
III. Analisi delle entrate	165
IV. Influenza del bilancio pubblico sulla formazione della domanda	169

VIII *Giuseppe Campa: Un modello per valutare gli effetti moltiplicativi della manovra di bilancio in Italia*

I. Introduzione	175
-----------------	-----

	II. Uno schema formale di determinazione del reddito	178
	III. Gli effetti moltiplicativi della politica fiscale e di bilancio in Italia	190
	Nota bibliografica	196
IX	<i>Franco Reviglio: Bilancio pubblico e distribuzione del reddito con particolare riferimento alle assicurazioni sociali di breve periodo</i>	
	I. Premessa	198
	II. Problemi metodologici e conclusioni raggiunte	199
	III. Gli effetti redistributivi delle assicurazioni sociali di breve periodo in Italia	205
	Nota bibliografica	220
X	<i>Onorato Castellino: Previdenza sociale e redistribuzione del reddito</i>	
	I. Introduzione	223
	II. Metodi di analisi della redistribuzione di reddito operata dalle pensioni di vecchiaia	224
	III. Problemi di applicazione degli schemi logici alla realtà italiana	229
	IV. Conclusioni	237
	Nota bibliografica	237
PARTE TERZA: POLITICA MONETARIA INTERNA		
XI	<i>Carlo D'Adda: Un modello teorico del funzionamento del mercato della base monetaria</i>	
	I. Introduzione	241
	II. Lo schema formale	242
	III. Alcune considerazioni sulle fonti dei dati per una stima dei parametri	247
	Nota bibliografica	250
XII	<i>Antonio Fazio: Politica monetaria, prezzi e livello dell'attività economica</i>	
	I. Introduzione	251
	II. Quantità di moneta, attività economica e prezzi nella teoria	252
	III. Relazioni tra investimento, risparmio e flussi finanziari in un modello keynesiano	266
	IV. Conclusioni	284
	Appendice: Moneta e domanda globale nel modello Federal Reserve - MIT - Pennsylvania	285
	Nota bibliografica	287

XIII *Augusto Graziani: Problemi di politica monetaria in Italia*

I. Inflazione e stabilizzazione nell'immediato dopoguerra (1945-1950)	290
II. La politica monetaria nel corso del miracolo economico (1951-1961)	302
III. La politica monetaria della crisi (1962-1965)	315
IV. Problemi monetari successivi alla crisi	327
Nota bibliografica	345

XIV *Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia nella Relazione del 1970*

I. La diffusione dell'inflazione, la liquidità internazionale e il regime dei cambi	346
II. I riflessi dei movimenti dei capitali sulla bilancia dei pagamenti dell'Italia	354
III. Salari, costi, prezzi ed equilibri aziendali	358
IV. Saggi di interesse, concorrenza fra le aziende di credito e organizzazione dei mercati finanziario e monetario	365
V. La spesa pubblica e il controllo del credito	377

PARTE QUARTA: PROBLEMI MONETARI INTERNAZIONALI

XV *Rinaldo Ossola: I problemi monetari dell'integrazione economica europea*

I. Introduzione	389
II. Il rapporto Werner: suoi contenuti	390
III. Considerazioni sul coordinamento delle politiche economiche	392
IV. La posizione italiana nei confronti della politica comunitaria europea	397
Nota bibliografica	398

XVI *Paolo Savona: La base monetaria internazionale e gli eurodollari nel finanziamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti*

I. Introduzione	399
II. Un metodo di analisi per lo studio dei problemi della liquidità internazionale	401
III. Conclusioni	411
Nota bibliografica	413

BREVE CONSUNTIVO DEL PRIMO
PIANO QUINQUENNALE

DI GIORGIO FUÀ

I. PREMESSA

In quale misura è stato realizzato il Programma economico nazionale 1966-1970?

Giudicare il grado di realizzazione di un piano è sempre una questione complessa, ma nel nostro caso prima ancora di poterne iniziare la discussione si inciampa in un fastidioso seppure banale problema di documentazione. Infatti, successivamente alla data di formulazione del piano, l'ISTAT ha effettuato alcune revisioni nei conti nazionali e nelle serie dell'occupazione, con la conseguenza che le statistiche a nostra disposizione per gli anni recenti non sono comparabili con le previsioni enunciate dal piano per gli anni stessi. Per inciso, inconvenienti di questo genere — purtroppo frequenti in Italia — sarebbero evitati se l'ISTAT pubblicasse tavole di raccordo con le vecchie serie ogniqualvolta introduce rettifiche o innovazioni.

Fortunatamente, per quanto riguarda il nostro problema particolare, un primo lavoro di raccordo è stato pubblicato dal Ministero del bilancio¹ e su di esso, principalmente, baserò il discorso che segue. Tuttavia il documento ministeriale, ancora in edizione provvisoria, presenta varie lacune ed inesattezze e, nel breve tempo disponibile per preparare questa lezione, io ho potuto rimediare soltanto a qualcuna di esse. Ho quindi una base statistica utilizzabile bensì, ma solo per giudizi di larga approssimazione.

* La presente lezione è stata svolta nell'anno 1971, ma si è ritenuto utile inserirla perché essa si ricollega al tema generale che forma oggetto di questo volume.

¹ MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Documento programmatico preliminare, Allegato II: Programma 1966-1970, obiettivi e risultati*, testo provvisorio, Roma 1971.

II. LA DOMANDA GLOBALE

Conviene partire dall'osservazione che la realtà si è scostata dalle previsioni del piano per quanto riguarda l'andamento del prodotto lordo per persona occupata, che nel seguito chiamerò convenzionalmente « produttività ». È uno scarto assai forte in termini relativi, perché la produttività del complesso dell'economia è aumentata al tasso annuo di ben il 6% mentre il piano prevedeva un tasso del 4%.

Tale scarto non è interamente indipendente dagli scarti che si sono verificati rispetto al piano nella composizione e nel volume della domanda e, di riflesso, della produzione e dell'impiego di fattori — aspetti che esaminerò più avanti —; tuttavia può essere suggestivo trascurare provvisoriamente queste influenze e trattare la produttività come se fosse completamente esogena.

Secondo quest'ottica un po' sbrigativa, dal momento che la produttività aumentava di due punti annui più del previsto, se si voleva raggiungere l'obiettivo di occupazione indicato nel piano occorreva che anche la domanda di prodotti aumentasse di due punti all'anno più di quanto originariamente programmato. In effetti l'aumento di domanda ha superato alquanto il piano, ma non in tutta questa misura: il tasso effettivo è stato del 6%, contro un tasso programmato del 5%. Perciò l'obiettivo di occupazione, cui il piano assegnava un'importanza preminente, non è stato raggiunto.

Tabella 1. PNL distinto per settori d'impiego (migliaia di miliardi di lire 1963; totali 1966-1970)

	Piano	Realtà	Scarto
Consumi privati	125,1	128,8	+ 3,7
Consumi pubblici	25,1	24,5	— 0,6
Investimenti			
produttivi in capitale fisso	22,6	21,6	— 1,0
produttivi in scorte	2,0	1,1	— 0,9
sociali	18,3	18,0	— 0,3
Esportazioni nette	— 0,5	5,5	+ 6,0
Errori ed omissioni	—	0,8	+ 0,8
PNL	192,6	200,3	+ 7,7

Fonte: *Allegato II*, tav. 7. La voce « errori ed omissioni » mette in evidenza una lieve incongruenza che si rileva nella fonte.

Passiamo ora a esaminare come le principali componenti della domanda abbiano contribuito a questo risultato e guardiamo anzitutto la tab. 1, che fornisce un quadro d'insieme. Si nota subito che tra le componenti distinte nella tabella soltanto le esportazioni nette ed i consumi privati hanno superato le previsioni; anzi lo scarto delle esportazioni nette — che è il più forte — quasi uguaglia da solo l'intera eccedenza del PNL realizzato rispetto a quello previsto.

III. GLI SCAMBI CON L'ESTERO

La tab. 2 consente di spingere l'analisi un passo innanzi. Essa mostra che lo scarto positivo delle esportazioni nette è dovuto principalmente al saldo merci, ed in misura minore al saldo

Tabella 2. *Transazioni correnti con il resto del mondo (migliaia di miliardi di lire 1963; totali 1966-1970)*

	Piano	Realtà	Scarto
Merci			
Esportazione	26,7	30,6	+ 3,9
Importazione	29,4	29,0	— 0,4
Saldo netto			
Merci	— 2,7	1,6	+ 4,3
Servizi	2,3	4,4	+ 2,1
Trasferimenti unilaterali	0,9	1,1	+ 0,2
Totale partite correnti	0,5	7,1	+ 6,6
Importazione merci in % del PNL	15,2	14,5	— 0,7

Fonti: per la colonna Piano, *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*; per la colonna Realtà, mie stime in lire 1963 basate su *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* e su ISCO, *Quadri della contabilità nazionale italiana*. Le valutazioni della presente tabella non sono perfettamente omogenee con quelle dell'*Allegato II*, tav. 7.

servizi. Lo scarto positivo del saldo merci, a sua volta, è determinato quasi interamente da uno scarto positivo dell'esportazione e solo in misura minima da uno scarto negativo dell'importazione.

La quasi uguaglianza tra il volume d'importazione previsto e quello realizzato risulta però da due deviazioni dal piano che si sono controbilanciate. Una prima deviazione è lo scarto positivo intervenuto nel reddito nazionale, da cui sarebbe derivato uno

scarto positivo delle importazioni, se la propensione media ad importare si fosse mantenuta al livello previsto. Una seconda deviazione riguarda la propensione, in cui si nota (vedi ancora tab. 2) uno scarto negativo, che ha più che compensato l'effetto del reddito.

Prima di abbandonare la tab. 2, si noti che in aggiunta al saldo merci e servizi molto più favorevole del previsto, anche il saldo trasferimenti (principalmente rimesse degli emigranti) è stato un po' superiore all'atteso, ciò che ha ulteriormente rafforzato la bilancia delle partite correnti. Tale bilancia è rilevante per le discussioni cui accennerò più avanti (par. IX) circa i margini che sarebbero stati disponibili per una maggiore espansione della domanda.

IV. LA FINANZA PUBBLICA

Passo ora a quelle componenti della domanda che fanno capo al bilancio della pubblica amministrazione. Utilizzerò di nuovo la tab. 1, integrandola con le tabb. 3, 4, 5.

Nella tab. 1 la domanda proveniente dalla pubblica amministrazione appare sotto due voci, i consumi pubblici e gli « investimenti sociali », voce quest'ultima introdotta dal piano e non molto ben definita, che comprende la massa degli investimenti pubblici insieme ad alcune voluminose categorie di investimenti privati. La tabella indica uno scarto negativo sensibile per i consumi pubblici ed uno lieve per gli investimenti sociali.

La tab. 3, disaggregando gli investimenti sociali, mostra che il lieve scarto negativo del loro totale risulta da un fortissimo scarto positivo per l'edilizia privata e da forti scarti negativi per le altre principali componenti, salvo poche eccezioni tra cui spiccano le telecomunicazioni. Quindi siamo ben lontani dall'aver puntualmente realizzato quella parte del piano — presentata come fondamentale — che si proponeva una « ripartizione delle risorse tra i diversi impieghi tale da soddisfare in più ampia misura i bisogni collettivi (istruzione, sanità, ricerca scientifica, trasporti, ecc.) » (cito il par. 3 del piano). La linea divisoria tra i settori d'investimento sociale che superano il piano ed i settori che non lo raggiungono sembra quasi coincidere con la linea divisoria

Tabella 3. *Investimenti sociali distinti per categorie (miliardi di lire 1963; totali 1966-1970)*

	Piano	Realtà	Scarto
Istruzione e formazione	960	339	— 621
Sanità	360	125	— 235
Trasporti	4125	3007	— 1118
Telecomunicazioni	715	927	+ 212
Opere pubbliche			
edilizia pubblica	395	218	— 177
bonifica e irrigazione	330	361	+ 31
altre	1545	733	— 812
Edilizia privata per abitazioni	9125	12315	+ 3190
Errori e omissioni	745	—	— 745
Totale generale	18300	18025	— 275

Fonte: *Allegato II*, tav. 7 (per il totale) e tav. 12 (per le singole categorie).

tra i settori in cui la realizzazione degli investimenti è affidata a meccanismi di tipo imprenditivo ed i settori in cui è affidata ai meccanismi tradizionali della pubblica amministrazione. Questa impressione sussiste anche se si spinge l'analisi ad un livello di disaggregazione maggiore di quello della tab. 3.

Con l'ausilio della tab. 4 possiamo provare a valutare il contributo complessivo — non solo diretto ma anche indiretto — dato dal bilancio pubblico alla formazione della domanda globale.

Tabella 4. *Conto consolidato della pubblica amministrazione (migliaia di miliardi di lire 1963; totali 1966-1970)*

SPESA	Piano	Realtà	Scarto	ENTRATE	Piano	Realtà	Scarto
<i>Parte corrente</i>				<i>Parte corrente</i>			
Personale	19,6	19,2	— 0,4	Tributarie	56,6	59,2	+ 2,6
Acquisto di beni e servizi	7,0	7,4	+ 0,4	Extra-tributarie	4,9	5,8	+ 0,9
Trasferimenti	32,2	36,3	+ 4,1				
Saldo (avanzo di parte corrente)	2,6	2,0	— 0,6				
<i>Conto capitale</i>				<i>Conto capitale</i>			
Investimenti diretti	6,6	4,8	— 1,8	Avanzo di parte corrente	2,6	2,0	— 0,6
Altre spese in conto capitale	3,0	3,3	+ 0,3	Ammortamenti	0,6	0,6	—
				Saldo (indebitamento netto)	6,4	5,5	— 0,9

Fonte: *Allegato II*, tav. 9.

Per la componente diretta, cioè la domanda pubblica di beni e servizi, troviamo rispetto al piano uno scarto negativo compreso tra 1,8 e 2,4 mila miliardi. Infatti gli investimenti pubblici diretti presentano uno scarto di — 1,8 (tab. 4) ed i consumi pubblici uno scarto nullo (se li calcoliamo sommando le voci « personale » e « acquisto di beni e servizi » della tab. 4) o di — 0,6 (se prendiamo la valutazione della tab. 1).

Quanto alla componente indiretta, dobbiamo considerare il fatto che l'azione restrittiva esercitata dalla finanza pubblica sui consumi privati attraverso il prelievo netto è stata anch'essa inferiore alle previsioni. C'è dunque una certa compensazione tra la componente diretta e quella indiretta, ma non è completa. Infatti lo scarto negativo del prelievo netto è di 0,6 mila miliardi, somma che può avere alimentato appena 0,4 o 0,5 miliardi di maggiori consumi privati. Questo contributo indiretto della finanza pubblica alla domanda globale è dunque ben lontano dal controbilanciare i due mila miliardi circa di scarto negativo della domanda pubblica diretta. E la differenza scoperta rimane grave anche se si ammette l'ipotesi che le spese pubbliche in conto capitale non aventi natura di investimento diretto — le quali secondo la tab. 4 presentano un lieve scarto positivo — diano esse pure un contributo indiretto alla domanda, in quanto suscitatrici di investimenti diretti del settore privato.

Torniamo ancora un istante sul prelievo netto per esaminarne la composizione. Troviamo che i trasferimenti (principalmente spese di sicurezza sociale) presentano uno scarto positivo impres-

Tabella 5. *Quota del PNL a disposizione del settore privato e propensione al consumo (percentuali calcolate sui totali 1966-1970)*

	Piano	Realtà	Scarto
a) Entrate correnti della P.A. in % del PNL	31,8	32,4	+ 0,6
b) Trasferimenti correnti della P.A. in % del PNL	16,7	18,1	+ 1,4
c) Reddito disponibile privato in % del PNL	86,5	87,9	+ 1,4
d) Consumi privati in % del reddito disponibile	75,0	73,1	— 1,9
e) Consumi privati in % del PNL (= c x d)	64,9	64,3	— 0,6

Fonte: *Allegato II*, tavv. 7, 8, 9. La fonte non indica direttamente il reddito disponibile, ma presenta rispettivamente nelle tavv. 7 e 8 il consumo e il risparmio privati. È stata utilizzata qui la somma di tali due voci, che dovrebbe essere identica al reddito disponibile. Vi è però il sospetto che ciò conduca a leggeri errori in eccesso in tutti tre i valori della linea c.

sionante, sia se si guarda ai valori assoluti (tab. 4), sia se si guarda alla quota dei trasferimenti sul reddito nazionale (tab. 5). Anche i prelievi hanno superato il piano, non solo come livello assoluto ma anche come aliquota del reddito nazionale, con scarti notevoli seppur inferiori a quelli dei trasferimenti.

V. I CONSUMI PRIVATI

Rimarrebbero ora da esaminare gli investimenti e i consumi privati, ma non parlerò dei primi perché la loro crisi è già stata ripetutamente discussa in altre lezioni di questo corso.

Sui consumi si deve osservare che, mentre l'ammontare assoluto presenta uno scarto positivo abbastanza notevole (tab. 1), la propensione media presenta un netto scarto negativo (tab. 5). La minor propensione è stata più che controbilanciata dal fatto che il settore privato ha avuto a disposizione un reddito assai maggiore di quello programmato, essendosi cumulati gli effetti dello scarto positivo del PNL, dello scarto positivo dei trasferimenti netti dall'estero e dello scarto negativo del prelievo netto operato dalla pubblica amministrazione.

VI. LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Concluso l'esame della domanda, vediamo ora come i diversi settori di produzione hanno concorso a soddisfarla. La tab. 6

Tabella 6. *PIL distinto per settori di produzione (lire 1963)*

	1965 Composizione percentuale	1965-1970 Tassi percentuali annui di variazione		
		Piano	Realtà	Scarto
Agricoltura	14,0	2,9	2,2	— 0,7
Industria	38,3	7,0	7,8	+ 0,8
Terziario (esclusi fabbricati)	30,8	4,2	7,0	+ 2,8
P.A.	11,4	3,7	2,8	— 0,9
Fabbricati	5,5	2,7	3,2	+ 0,5
Totale	100,0	5,0	6,0	+ 1,0

Fonti: *Allegato II*, tav. 6 e *ISCO, Quadri della contabilità nazionale italiana*.

mostra che l'espansione della produzione è stata superiore al previsto per l'industria e per il terziario privato; inferiore al previsto per l'agricoltura. Riguardo a quest'ultimo punto, però, bisogna ricordare che i saggi di variazione del prodotto agricolo fluttuano fortemente di anno in anno e che ciò rende poco significativo il confronto istituito tra il piano (che si riferiva alla variazione tendenziale) e la realtà. Nella fattispecie, la variazione media del quadriennio 1966-1969 fu del 2,8%, cioè per combinazione quasi uguale a quella programmata; ma nel 1970 l'incremento fu nullo e ciò abbassò la media quinquennale.

Il prodotto della pubblica amministrazione è al di sotto del piano e quello dei fabbricati lo supera. Ciò è in linea con due osservazioni già fatte nell'analisi della domanda — lo scarto negativo rilevato nei consumi pubblici e lo scarto positivo degli investimenti nell'edilizia privata — e non richiede altri commenti. Del resto le misure a prezzi costanti di cui disponiamo per queste due categorie di prodotto sono soggette a ben note riserve.

Il punto più impressionante che emerge dalla tab. 6 è il forte scarto positivo del terziario privato. Tale scarto uguaglia da solo quasi il 90% dell'eccedenza della domanda globale rispetto al piano², fatto tanto più sensazionale se si ricorda che la domanda globale è stata sostenuta in larga misura dall'esportazione di merci. Si dovrebbe dunque pensare che siano intervenuti nella composizione interna di altre voci della domanda forti spostamenti, non previsti dal piano, verso i servizi a spese delle merci.

In realtà c'è il sospetto che i dati ISTAT a prezzi costanti, utilizzati nella tab. 6, sopravvalutino un poco l'aumento effettivo del terziario, ma il margine di dubbio è incomparabilmente più piccolo dello scarto che i dati stessi presentano rispetto al piano.

Non c'è dubbio che il piano ha seriamente sottovalutato le prospettive dei servizi ed è questo un errore del quale non possiamo essere facilmente scusati, perché l'esperienza degli altri paesi sviluppati ci avrebbe suggerito previsioni più alte³. La

² Nella tab. 6 si trovano gli elementi per calcolare approssimativamente anche le percentuali relative agli altri settori. Basta moltiplicare i tassi di variazione per le percentuali di composizione indicate nella prima colonna.

³ Segnalo una recente pubblicazione in cui si trova una suggestiva sintesi delle conoscenze empiriche disponibili sull'evoluzione strutturale che accompagna lo sviluppo: UNITED NATIONS, *Economic Survey of Europe in 1969, Part I: Structural Trends and Prospects in the European Economy*, New York 1970 (E. 70.II.E.1).

sottovalutazione dello sviluppo dei servizi è a sua volta responsabile, in parte, anche della sottovalutazione dell'aumento della produttività media dell'economia, dato che il prodotto per occupato nei servizi è alquanto superiore alla media degli altri settori⁴.

Nei lavori preliminari per il secondo piano quinquennale ricompare qualche traccia, sia pur lieve, del giudizio di valore secondo cui la produzione di merci sarebbe più essenziale, o rispettabile, che quella di servizi. Bisognerà stare attenti che ciò non conduca a fissare obiettivi velleitari e a fare, una seconda volta, previsioni sbagliate.

La tab. 7 integra la 6 mostrando l'andamento dell'occupazione e della produttività. Per questi fenomeni ci dobbiamo limitare a distinguere due settori, l'agricolo e l'extra-agricolo, perché il piano non ha una disaggregazione più spinta.

Risulta che l'aumento della produttività ha superato le previsioni in ambedue i settori con uno scarto dello stesso ordine di grandezza, notevolmente elevato; e che l'occupazione è aumentata un po' più lentamente del previsto nelle attività extra-agricole e diminuita molto più rapidamente del previsto nell'agricoltura.

Si può pensare che l'ordine di causazione prevalente sia diverso nei due settori, cioè che nell'agricoltura il rapido aumento di produttività sia stato più effetto che causa del rapido esodo, mentre nelle attività extra-agricole è stato più causa che effetto del lento sviluppo dell'occupazione.

VII. IL « DIVARIO » TRA NORD E SUD

Lo scarto negativo riguardante lo sviluppo dell'occupazione extra-agricola si è concentrato praticamente tutto nel Mezzogiorno (vedi tab. 8), ciò che non è senza relazione con il fatto che il sostegno della domanda globale sia stato affidato principalmente all'esportazione. Lo scarto negativo riguardante l'occupazione agri-

⁴ Escludendo dal calcolo il prodotto dei fabbricati, il prodotto per occupato nei servizi (per semplicità considero unitamente il terziario privato e la pubblica amministrazione) risulta nella media del periodo in questione circa 20% più alto che il prodotto per occupato nell'insieme dell'economia. Ne consegue che, nell'ipotesi di nessuna variazione di produttività né all'interno dei servizi né all'interno degli altri settori, ogni aumento di un punto nel peso percentuale dei servizi sull'occupazione complessiva causa di per sé solo un aumento di 0,2% nella produttività media dell'economia.

Tabella 7. PIL, occupazione e produttività distinti per settori (tassi percentuali annui di variazione tra il 1965 e il 1970)

	PIL a prezzi 1963			Numero delle persone occupate			PIL per occupato		
	Piano	Realità	Scarto	Piano	Realità	Scarto	Piano	Realità	Scarto
Agricoltura	2,9	2,2	- 0,7	- 2,5	- 5,7	- 3,2	5,4	7,9	+ 2,5
Industria, P.A.	5,6	7,0	+ 1,4	1,9	1,5	- 0,4	3,7	5,5	+ 1,8
Fabbricati	2,7	3,2	+ 0,5	---	---	---	---	---	---
Totale	5,0	6,0	+ 1,0	0,8	- 0,2	- 1,0	4,2	6,2	+ 2,0

Fonti: *Allegato II*, tavv. 6 e 10; ISCO, *Quadri della contabilità nazionale italiana; Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*.

Tabella 8. Occupazione distinta per settore produttivo e area geografica (migliaia di persone; variazioni tra il 1965 e il 1970)

	Settore agricolo			Settori extra-agricoli			Totale		
	Piano	Realità	Scarto	Piano	Realità	Scarto	Piano	Realità	Scarto
Mezzogiorno	- 350	---	438	- 88	---	88	---	---	---
Resto d'Italia	- 250	---	835	- 585	---	585	---	---	---
Totale	- 600	- 1.273	- 673	+	1.400	+ 1.101	+ 800	- 172	- 972

Fonte: *Allegato II*, tav. 10.

cola — cioè il maggior esodo — è stato invece relativamente più forte nel resto d'Italia, com'era naturale, essendo quella la zona in cui lo sviluppo delle occasioni d'impiego extra-agricolo risultava meno sacrificato.

Vediamo ora che cosa è risultato da questi andamenti per quanto riguarda la situazione comparativa del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia.

In termini di volume complessivo di occupazione, sia il Mezzogiorno sia il resto d'Italia sono ambedue circa un 5% al disotto del piano. Ciò però significa nel Mezzogiorno un calo sensibile di occupazione, mentre nel resto d'Italia significa un'approssimativa stazionarietà.

Le differenze in termini di struttura dell'occupazione son forse anche più importanti. La quota del settore con più alta produttività — quello extra-agricolo — sull'occupazione totale è migliorata bensì in tutta la misura prevista nel Mezzogiorno, ma è migliorata molto più del previsto nel resto d'Italia.

Di conseguenza non è stato raggiunto l'obiettivo indicato dal piano per la riduzione del divario tra Mezzogiorno e resto d'Italia in termini di prodotto per occupato.

La tab. 9 mostra il divario come calcolato nel documento

Tabella 9. *I cosiddetti « divari »*

	1965	1970		
		Piano	Realtà	Scarto
Valore aggiunto per addetto nel Mezzogiorno				
in % della media nazionale	78	85	76	— 9
in % della media del Nord e del Centro	71	79	69	— 10
Valore aggiunto per addetto nel settore agricolo in % della media dei settori extra-agricoli				
percentuali indicate nell' <i>Allegato II</i>	47	52	59	+ 7
percentuali risultanti dal calcolo diretto escludendo i fabbricati:				
Valori a prezzi 1963	52	53	59	+ 6
Valori a prezzi correnti	48	—	49	—

Fonti: *Allegato II; Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*, serie ISTAT dell'occupazione; ISCO, *Quadri della contabilità nazionale italiana*.

ministeriale: esso appare addirittura aumentato di 2 punti nel quinquennio, mentre il piano prevedeva una diminuzione di 7-8 punti⁵. Si addice qui una riserva analoga a quella già espressa a proposito dell'agricoltura: anche il divario Nord/Sud oscilla sensibilmente di anno in anno e forse i due anni singoli 1965 e 1970 qui confrontati sono tali da dare un'immagine peggiorativa della tendenza di fondo. Comunque la tendenza di fondo, quand'anche non sia stata all'aumento, non è stata certo alla rapida diminuzione del divario come avrebbe voluto il piano: ciò che si è avuto è un'approssimativa stazionarietà.

VIII. IL « DIVARIO » TRA AGRICOLTURA ED ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE

Un altro obiettivo principale del piano era la riduzione del divario tra il valore aggiunto per addetto nel settore agricolo e quello relativo ai settori extra-agricoli. Qui il fatto che l'esodo agricolo sia proceduto più rapidamente del previsto ha giocato a favore del conseguimento dell'obiettivo; e secondo i calcoli del documento ministeriale l'obiettivo sarebbe stato addirittura superato con un forte scarto.

Purtroppo i calcoli ora ricordati suscitano dubbi e perciò nella tab. 9 presento, in aggiunta, due calcoli diretti.

Il primo è un calcolo a prezzi costanti. Esso collima per il 1970 con il documento ministeriale, ma mostra che nel 1965 il divario era minore di quanto si dicesse, anzi era poco lontano dal livello programmato per il 1970. Dunque la realizzazione ha bensì superato di gran lunga il piano, ma il piano era troppo modesto pur credendosi ambizioso.

Il secondo è un calcolo a prezzi correnti. Perciò esso si pone fuori dall'ottica del primo piano quinquennale, che era tutto formulato a prezzi costanti. Ma se ciò che interessa è l'inferiorità relativa dei redditi ottenuti dagli agricoltori, è proprio ai prezzi cor-

⁵ Il documento ministeriale, come già aveva fatto il piano, stabilisce un confronto tra il Mezzogiorno e *l'insieme* del paese. Io ho preferito indicare anche il rapporto tra il Mezzogiorno ed *il resto* del paese, che mi sembra più significativo perché non influenzato dalla variazione nel tempo del peso demografico del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale. Tale influenza si potrebbe misurare con un calcolo analogo a quello della precedente nota 4.

renti che bisogna guardare. Orbene, il divario calcolato a prezzi correnti risulta esser rimasto nel 1970 circa tale quale era nel 1965. L'agricoltura ha bensì guadagnato molto terreno rispetto agli altri settori in termini di produttività fisica, ma il guadagno è stato totalmente controbilanciato dalla perdita che l'agricoltura ha subito in termini di prezzi relativi.

IX. PER UN GIUDIZIO D'INSIEME

Abbiamo visto che su molti punti ai quali il piano aveva dedicato particolare attenzione si sono avuti risultati non corrispondenti alle aspettative iniziali. Questo, da solo, non è segno di cattiva politica economica. Potremmo esserci scostati dal piano (a parte l'ipotesi che siano venuti alla luce veri e propri errori tecnici del piano stesso) sia perché col passar del tempo abbiamo modificato le preferenze inizialmente assegnate ai vari obiettivi, sia perché qualche variabile indipendente dal nostro controllo si è comportata diversamente da come il piano prevedeva.

Nel caso in esame è difficile dire se siano intervenuti mutamenti, e quali, nel sistema di valori che guida la politica economica; e comunque nulla di ciò risulta dalle dichiarazioni ufficiali, che hanno sempre continuato a professare fedeltà allo spirito originario del piano. È chiarissimo invece che ha giocato pesantemente l'altro fattore, cioè la comparsa di andamenti diversi da quelli inizialmente previsti per alcune variabili sottratte in larga misura al controllo della politica economica.

Gli errori di previsione commessi avrebbero potuto essere evitati? Certamente i metodi di previsione sono tutti perfettibili, ma un certo margine d'incertezza rimane sempre. Quindi è scontato che il corso dei fatti esterni possa divergere dalle previsioni, per quanto accurate, sulle quali abbiamo fondato i nostri piani; ed una volta che siffatte divergenze si verifichino, si tratta di rettificare la rotta su cui procediamo, in modo di adattarla alle nuove circostanze.

Ciò che dobbiamo discutere è se le rettifiche di rotta realizzate nel corso dell'esecuzione del nostro primo piano quinquennale siano state o no le migliori possibili.

Come si è visto, le sorprese più macroscopiche rispetto alle

previsioni del piano — per quanto concerne eventi largamente sottratti al controllo — hanno riguardato la produttività e la domanda estera. Ai fini di quell'obiettivo fondamentale del piano che era l'occupazione, le due deviazioni si sono controbilanciate nel senso che la maggiore domanda estera e i suoi effetti moltiplicatori venivano a colmare, ma solo in parte, il vuoto di posti di lavoro conseguente alla maggiore produttività.

Di fronte a questa parziale compensazione, quale politica si è seguita? Non certo la politica di espandere la domanda fino al punto in cui la compensazione divenisse completa. Anzi, l'apporto della finanza pubblica alla domanda globale è stato contenuto in dimensioni più ristrette di quelle originariamente indicate nel piano, e ciò mentre l'apporto degli investimenti produttivi privati restava anch'esso inferiore alle previsioni. Quindi, ben lungi dall'aggiungere una propria spinta espansiva a quella proveniente dalla domanda estera, la politica seguita ha in parte riassorbito quest'ultima. Ciò ha condotto ad uno sviluppo dell'occupazione extra-agricola inferiore al piano, specialmente nel Mezzogiorno, ed al conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione del divario territoriale.

Alcuni criticano la strategia adottata e argomentano che sarebbe stato possibile e preferibile realizzare, insieme allo sviluppo della produttività e delle esportazioni quale si è avuto in realtà, anche un maggior sviluppo della domanda interna, dimensionato in modo da fare oscillare il saldo corrente verso l'estero intorno a zero (il piano stesso, del resto, contemplava proprio un saldo vicino a zero). Un calcolo sommario indica che ci sarebbe stato spazio, senza incorrere in un saldo negativo, per un programma aggiuntivo di spesa dell'ordine di una diecina di migliaia di miliardi nel quinquennio⁶, con il quale si sarebbero potuti realizzare anche interamente gli obiettivi originari del piano, sia nel senso dell'immediato aumento della domanda di lavoro extra-agricolo, sia nel senso della progressiva formazione delle strutture per l'industrializzazione del Mezzogiorno.

⁶ Ecco un esercizio contabile, deliberatamente semplicistico, ad illustrazione della tesi indicata. Considero qui di seguito due ipotesi estreme, A e B.

Nella A ipotizzo che durante lo scorso quinquennio l'elasticità dell'offerta fosse tanto elevata che si sarebbe potuto espandere fortemente la domanda interna senza che ciò determinasse uno spostamento verso l'alto della propensione ad im-

Altri invece approvano la strategia adottata, argomentando che di fronte alle tendenze verso l'inflazione da costi affermatesi negli ultimi anni non si poteva fare a meno di ridimensionare gli obiettivi di occupazione, pena mali maggiori.

Altri, infine, mettono in dubbio che nel nostro caso sia appropriato discutere come se ci fosse un governo della politica economica al quale si possa attribuire il merito o la colpa di aver scelto e realizzato una strategia di contenimento della domanda piuttosto che una strategia di espansione. Secondo loro si può dire solo che una maggiore espansione non c'è stata, né poteva esserci, perché avrebbe richiesto efficienti meccanismi decisionali e strumenti amministrativi che ancora mancano in Italia.

Propongo di aprire ora il dibattito su queste contrastanti valutazioni.

portare ed uno spostamento verso il basso delle esportazioni.

Nella B ipotizzo invece che l'offerta interna fosse così rigida che un aumento di domanda avrebbe determinato siffatti spostamenti in misura molto grave.

	A	B
propensione marginale di risparmio (s)	0,3	0,3
propensione marginale all'importazione (m)	0,3	0,5
moltiplicatore ($\frac{1}{s+m}$)	1,67	1,25
saldo delle transazioni correnti con l'estero da riassorbire attraverso maggiori importazioni (migliaia di miliardi di lire)	6,6	4,0
investimenti aggiuntivi occorrenti (ΔI) (migliaia di miliardi di lire)	13,2	6,4
conseguente aumento del reddito ($\Delta I \cdot \frac{1}{s+m}$) (migliaia di miliardi di lire)	22,0	8,0