

Dalla congiuntura al Piano

Due documenti fondamentali compendiano la politica economica e sociale del Governo, anzi di questo tempo di governo. Uno è l'*omnibus* legislativo "per la ripresa della economia nazionale" presentato come decreto-legge, del quale la Camera dei deputati ha iniziato l'esame; l'altro è il cosiddetto piano quinquennale sul quale il CNEL ha espresso il suo parere: dopo il riesame del Consiglio dei Ministri con modalità ancora da stabilire, dovrà essere presentato al Parlamento. Il primo intende provvedere alla congiuntura; il secondo intende creare un nuovo sistema permanente di politica economica. Il precipitare degli eventi ne ha abbinati l'esame e la sorte. A parte le vicende di questo asmatico centro-sinistra, il giudizio sui testi e sulle prospettive ch'essi aprono ha una validità propria, quasi tecnica.

Il decreto-legge, per quanto provocato dalle necessità del momento, da indicazioni di direttive generali e porta necessariamente ad un riesame della politica economica governativa. La relazione alla Camera avrebbe meglio giovato alla sua difesa completando il quadro con le misure con le quali si è cercato di abbozzare nei mesi passati una politica di investimenti, di ripresa edilizia, di protezione agraria, di esportazioni.

Ne sarebbe riuscito un po' attenuato il contrasto di una rotta a dirizzoni, troppo scolastica d'impegni e di motivazioni, passata nel giro di pochi mesi dal contenimento della domanda, che ancora alla fine del 1964 si portava a giustificazione del malaugurato inasprimento dell'IGE, all'incoraggiamento al consumo; passata, più ancora, dall'orrore per l'incremento della spesa pubblica ai faticosi sforzi per la sua espansione.

Risultava abbastanza chiaro nel corso del 1964 come potesse esser pericolosa la caduta dagli eccessi febbrili del boom. Un più realistico equilibrio avrebbe potuto evitare o limitare gli scivolamenti nella deflazione.

E' vero che a scompaginare una situazione fragile si è abbattuta la crisi dell'edilizia ad alto costo, rispetto alla quale vien voglia di considerare con qualche indulgenza le responsabilità di questo Governo, poiché le sue radici speculative sono più antiche, ed un certo vento di follia aveva annesso un po' in tutti la diffidenza del buon senso.

Questa crisi è stata veramente esemplare a dipingere la pericolosa sregolatezza di un sistema capitalista in un mercato sedicente libero, di libera scelta capitalista senza *new deal*. L'urto della crisi si ripercuote in tutti i settori, e genera la deflazione strisciante di questi mesi, che può facilmente accompagnarsi con una ripresa d'inflazione speriamo soltanto strisciante.

E poiché la crisi edilizia colpisce pia duramente la occupazione, il Governo è obbligato a subire il ricatto di questa speculazione capitalista che vuoi farsi indennizzare dei suoi errori e delle sue perdite dalla collettività.

Ed infine, pericolosa conseguenza, conduce a concentrare gli sforzi su una politica precipitosamente occupazionale, che:

assorbe di necessità ingenti investimenti, contraddicendo, in misura non ancor prevedibile, alla razionalità economica del piano.

Il super-decreto

Allo stato dei fatti non credo si possa contestare la inevitabilità del ricorso tradizionale al rilancio della edilizia e delle opere pubbliche. E' questo il primo e più evidente obiettivo del decreto in discussione.

Non si può neppure negare a questo intervento quel carattere di urgenza e di necessità che secondo la Costituzione giustifica l'impiego del decreto-legge. La stessa cosa non si può dire per gli altri provvedimenti affastellati in questo documento. Il Governo ha fretta e vuol profittare dell'occasione per far passare altre cose che gli premono,

Le misure escogitate per ridare impulso alla attività delle costruzioni si presentano in un assieme complesso, che si presenta peraltro ben articolato, studiato con cura, diretto ad esercitare uri effetto di urto. Non più, come era necessario, un pannicello caldo, sul tipo dei provvedimenti che lo avevano preceduto per sbloccare la GESCAL, per il piano delle case malsane e per agevolare il finanziamento degli istituti case popolari.

Si mobilitano perciò gli enti autarchici locali - che prima erano stati richiamati a contenere i programmi di lavoro - gli enti parastatali e pubblici per l'edilizia economica, popolare e sociale, gli

enti competenti per l'edilizia scolastica ed ospedaliera, gli stessi enti locali per le opere d'interesse pubblico e necessarie alla urbanizzazione, gli enti interessati alle costruzioni portuali, gli enti impegnati in costruzioni autostradali.

Tutte queste opere sono già assistite o sono assistibili da contributi statali in conto interessi ed in qualche caso in conto capitale. Le procedure abituali di concessione sono tradizionalmente lente e complicate. Il Ministero dei lavori pubblici è il regno forse più tipico della pedanteria burocratica, che vigila peraltro solo sulla forma. Combattere la disoccupazione del 1965 con gli abituali strumenti dell'intervento statale sarebbe stata una illusione. La grande novità del decreto è un decentramento, che si deve dire ardito, della competenza del Ministero a favore degli organi periferici per le procedure di concessione e per le procedure di appalto.

Nessun stanziamento nuovo dello Stato per questi contributi. Si tratta di spendere contributi già stanziati che in parte figurano tra i residui di esercizi passati ed in parte sarebbero destinati, per questo esercizio, a passare a residui per la lenta spendibilità. Perciò nessun problema di bilancio. Ma si attendono assicurazioni che non sorgano problemi di tesoreria. Fondi stanziati non vuol dire fondi disponibili.

Come dare i denari necessari per lavorare alla vasta schiera degli enti mobilitati? Necessariamente con mutui. Gli enti mutuanti previsti sono due; la solita Cassa Depositi e Prestiti ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Scopo istituzionale della prima è appunto il finanziamento delle opere pubbliche degli enti locali.

Un po' le necessità urgenti, un po' le profonde disfunzioni della finanza pubblica l'hanno impegnata largamente a coprire i disavanzi degli enti locali, per i quali si vorrebbero ora impiegare, non senza pericolo, le giacenze dei conti correnti postali. Uno dei reati più gravi dei governi passati e presenti è l'aver lasciato crescere a costi insostenibili il disordine della finanza locale: la sua riforma deve essere insieme la riforma della Cassa. Questa non ha certo difficoltà ad estendere i mutui abituali: non si sa, e il Governo non ha ancora detto, con quale previsione di ammontare per il 1965.

Il Consorzio di credito concorre ad alimentare la disponibilità di finanziamento con 200 miliardi (altri 50 sono destinati ad impieghi agrari) da ricavare attraverso emissioni obbligazionarie sul mercato interno o all'estero (si parla già di emissioni in Germania). Non sono molti 200 miliardi. Ma l'umore del mercato finanziario appare ancora incerto, ed incerto è il bilanciamento fatto dal Tesoro, tra le necessità da soddisfare e le concrete speranze di rastrellare i miliardi.

Un altro passo ardito, ed anche rischioso, è stato fatto per rendere immediatamente operante questo meccanismo: la garanzia dello Stato per i mutui del Consorzio. Vi è qualche rischio, date le condizioni di certi comuni, e non si vede bene come sia coperto. Ma la mancanza, ormai generale per la massima parte degli enti locali di cespiti di entrata delegabili a garanzia avrebbe tolto efficacia all'intervento del Consorzio senza la copertura del rischio sin dall'accensione del mutuo.

E' indirizzato a favorire principalmente l'edilizia residenziale privata un provvedimento, ardito anch'esso ma discutibile, che integra questo insieme concedendo per le nuove costruzioni l'esenzione venticinquennale della imposta erariale e delle sovrimposte locali, la riduzione dell'imposta consumo sui materiali da costruzione, e, più importante per lo sblocco degli stabili invenduti, la riduzione al 4 o al 3 per cento della tassa di registro sui trasferimenti immobiliari.

Venticinque anni sono troppi, e sono principalmente le finanze locali che ne sopportano il peso.

Può darsi che altri provvedimenti, ora forse accantonati, vengano a completare questo *omnibus*. La opposizione dell'organizzazione creditizia ha bloccato le agevolazioni proposte per il ricorso alle cartelle fondiari, opportuna misura richiesta dai costruttori edili. Non si è potuto, purtroppo, rimpinguare il fondo per i contributi alle cooperative. Non sono state prese in considerazione le Ferrovie e l'accertamento dei lavori di rinnovamento.

Un giudizio d'insieme

Questo complesso meccanismo è in grado di muoversi rapidamente e sarà capace di effetti di urto? E' importante l'assicurazione del Ministro Mariani che nella pesante congerie di piani e progetti per l'edilizia e le opere pubbliche ve ne erano di definiti e di pronta eseguibilità per 700-800 miliardi. Si può supporre che Cassa DDPP e Consorzio, con il concorso di qualche altro intervento, possano fornire mutui per 600 miliardi. Se l'edilizia privata si mantiene sul livello del secondo semestre 1964 e non accusa ulteriori recessioni, la misura dell'intervento potrebbe essere idonea ad una sufficiente ripresa occupazionale.

Un po' diverso è il discorso sulla rapidità degli effetti. L'on. Moro ha ricordato che il decreto-legge era necessario proprio per non perdere due mesi preziosi. Ma la macchina ha bisogno di un certo tempo per muoversi, per render operanti gli appalti, per organizzare i cantieri. Avanti l'estate non si potrà veder molto. In autunno si sentirà tutto l'effetto della spinta, che scavalcherà l'anno. E se il 1966 sarà ancor piuttosto incerto e stentato, come è abbastanza probabile, si dovrà pensare in tempo a dar seguito al piano congiunturale del 1965.

E sarà un seguito che dovrà tener conto della esperienza, speriamo non troppo pericolosa, che si sarà fatta nei 1965 delle procedure accelerate. Viviamo in un gran brutto paese: abbiamo bisogno come il pane di sburocratizzare, ma quando sentiam parlare di appalti facili ci prude il naso. Auguriamo sia smentita la diffidenza istintiva e il decentramento possa fissarsi. Ora bisognerebbe seguire l'operato delle Commissioni locali cui è demandata la responsabilità delle concessioni e del controllo.

Industria e agricoltura

Dei settori dell'industria manifatturiera che la relazione ministeriale considera specialmente malati, meccanica e tessile - e non sono i soli - è qui inserito un provvedimento per agevolare attraverso la concessione di mutui a medio termine le vendite di macchinari ed attrezzature industriali a pagamento differito, Motore del meccanismo creditizio. attraverso risconti, garanzie sussidiarie, contributi d'interessi, è il mediocredito, il cui fondo di dotazione viene accresciuto di 10 miliardi, prelevati sul ricavato della prossima emissione di buoni novennali.

Si è rinunciato ad una riduzione dell'imposta di fabbricazione sulle fibre tessili, dando alle industrie di questo settore una sorta di prelazione nei mutui agevolati disposti da altri provvedimenti: influisce sulla depressione di questo settore l'arretratezza tecnica e organizzativa di parte delle imprese.

Invero per giudicare dell'azione del governo rispetto alla produzione industriale si deve tener conto dei 100 miliardi, già deliberati per decreto-legge, che l'IMI dovrà prestare per risanamenti, rinnovi, ammodernamento d'impianti, e dei contributi d'interessi già stanziati per le medie e piccole industrie. E per il Mezzogiorno si devono ricordare i maggiori mezzi forniti agli istituti speciali meridionali per il credito a medio e lungo termine, e in un quadro più ampio il progetto, già presentato al Parlamento, per il nuovo tempo di attività della Cassa per il Mezzogiorno che richiederà a suo tempo un esame serio e realistico.

Questo piano congiunturale, dominato dalla preoccupazione della occupazione, che accenna appena alla esportazione, oggetto anch'essa di un annunciar progetto d'insieme, tocca solo di straforo, come si è detto, il problema dell'ammodernamento industriale - ed è uno dei suoi lati deboli - e quasi di soppiatto inserisce un piccolo *omnibus* di aiuti all'agricoltura, come una sorta di appendice del Piano verde. Dieci miliardi vanno al miglioramento zootecnico in aggiunta agli stanziamenti in essere; 40 ad opere incompiute di bonifica, di sistemazioni irrigue, di rimboschimenti e sistemazioni montane. I 50 miliardi sono forniti dalle emissioni del Consorzio, e stimoleranno investimenti per una somma quasi doppia,

Uno dei capisaldi del decreto-legge è invece un nuovo provvedimento di "fiscalizzazione degli oneri previdenziali" che si aggiunge a quello già deliberato dal Parlamento per l'ultimo quadrimestre del 1964 ed il 1965. Dal 1 marzo 1965 sino al 30 aprile 1966 il contributo delle imprese industriali al Fondo adeguamento pensioni viene ridotto del 3 per cento. Si tratta di 127-128 miliardi, il cui controvalore viene fornito da una nuova emissione di Buoni novennali, deliberata in questi giorni, che, oltre a rinnovare una emissione con scadenza 1965, deve fornire 140 miliardi: del ricavo netto 10 vanno al Medio Credito, ed il resto a rimborsare l'INPS dei contributi sgravati agli industriali. Tra l'una e l'altra concessione questi beneficiano tra il 1964-66 di quasi 400 miliardi. Un discreto regalo per un governo a partecipazione socialista.

E' vero che non manca una caramella a compensare i lavoratori. Ai disoccupati, anche agricoli, vengono concessi gli assegni familiari.

Si è già scritto su queste colonne del primo provvedimento, più gratuito di questo, che almeno può allegare a sua giustificazione il recente scatto della scala mobile, e l'opportunità conseguente di evitare che il nuovo rincaro del costo salari venga a incedere sulle possibilità di autofinanziamento e sulla buona volontà degli imprenditori.

Non sono peraltro i doni e le caramelle che valgono a ristabilire la fiducia dei capitalisti e dei

lavoratori. Può valere un chiaro disegno ed una chiara volontà della direzione del paese di riparare falle e disordini lasciati dalla fase economica ora conclusa. Il progetto di cui si discorre indica, pur con notevole ritardo, un buon proposito di lotta in un settore di occupazione, accompagnato da attestazioni di serio impegno, di cui in linea di principio ci si può compiacere.

Ma può essere esso stesso nocivo ai criteri di programmazione che sono alla base del piano: impiego razionale delle risorse disponibili per gli investimenti, secondo graduatorie di urgenza e di tempi attentamente calcolati. Fu il dott. Carli che invitò un giorno a scegliere tra le scuole e le autostrade.

E mostra, forse ancor più gravemente, di non intendere che una lotta anticongiunturale deve preoccuparsi per lo meno di evitare le cadute di occupazione in corso e prossime in una larga schiera di imprese manifatturiere che galleggiano in tempi di alta congiuntura, ma fanno acqua in tempi di bassa, tecnicamente incapaci di adeguare ai ricavi i costi di produzione. E' questo uno dei richiami più vivi, ed a mio giudizio, giustificati che vengono dal parere del CNEL sul piano di programmazione.

E' vero che, scartato il prestito forzoso o forme coattive di questo tipo, mentre si deve evitare che emissioni non riuscite appesantiscano ancora il portafoglio bancario, vi è sempre incertezza sul ricavabile dal mercato finanziario al quale i programmi del Governo già richiedono non piccole somme - 250 miliardi per il Consorzio, 140 per i nuovi buoni del Tesoro, 75 per il fondo IMI - e per contro occorre certamente lasciar spazio alle imprese private.

Ma dovendo scegliere un via di urgenza e di importanza, piuttosto che rastrellare 140 faticosi miliardi dal risparmio per consegnarli agli industriali, meglio impiegarli per una azione selettiva di credito e di sostegno, attentamente programmata, per i gruppi manifatturieri di base pericolanti. E magari fosse possibile completare i programmi IRI ed ENI, amputati dannosamente nel momento della severità, Sempre appunto per restar nel solco della programmazione.

Vi è dunque una sorta di salto logico tra questi due documenti fondamentali, che dovrebbero essere insieme due impegni e due momenti fondamentali nella vita del centro-sinistra.

Non dirò che il piano di emergenza ignori deliberatamente il programma, ma risulta da una giustapposizione di tessere e parti attentamente studiate, ma prive di una direttiva centrale. E per contro il vaglio del CNEL sul programma intervenuto in un momento di più acute preoccupazioni economiche è stato da queste stesse spinto a parlare in termini di congiuntura più di quanto potesse fare la più serena redazione congiunturale del piano.

Non si conosce, o non conosco io ancora, le formulazioni precise del parere, sul quale si dovrà attentamente tornare perché pone problemi d'indirizzo. Esso apre un dibattito tecnico-economico che a me sembra di grande importanza; sembra che eluda il problema tecnico-politico del programma e ne ignora il presupposto politico.

La relazione Petrilli

E' stato il prof. Petrilli che ha fatto la punta al lapis con una forza logica non contestabile, proponendo di riportare la quota di reddito da dare agli investimenti alla proporzione degli anni anteriori alla recessione sotto pena di ridurre, e forse notevolmente, l'incremento annuo del reddito nazionale previsto dal piano nel 5 per cento. Vi è già lo *handicap* dei primi due anni: il 1965 non sarà brillante, e forse neppure il 1966. Tanto più difficile conseguire la media del 5 nel quinquennio. Giusta considerazione, che può consigliare senz'altro di spostare al 1966 l'inizio del quinquennio; 1966-1970 e non 1965-1969.

Ma un incremento del 5 per cento per un paese che si muove in posizioni economiche arretrate come l'Italia rappresenta invece il limite inferiore per assicurare la continuità del progresso, inseriti come siamo in modo non revocabile in un complesso europeo di economie aperte e perciò competitive. Una riduzione di capacità tecnica, cioè competitiva significa condizione minoritaria e soggezione.

D'altra parte siamo negli ultimi tempi andati indietro. Il 1964 ha dato ad investimenti produttivi il 10 per cento meno del 1963. Per riguadagnare terreno occorrono proporzionalmente maggiori investimenti. Si è già detto come molta parte delle imprese siano tecnicamente e organizzativamente arretrate: la capacità produttiva è inferiore ai costi, e conviene sia migliorata, non artificialmente sostenuta.

Prolungare condizioni di debolezza dell'apparato industriale vuol dire preparare la disoccupazione

per domani. Pieno impiego non può essere scompagnato da progresso tecnico, come l'esempio di altre nazioni insegna.

Investire di più può voler dire, a parità di reddito distribuibile, o consumare di meno, o proporzionare alle possibilità gli investimenti sociali. Ma al dilemma non si sfugge. E sul piano dell'attività industriale, la prima parola d'ordine del programma dovrebbe essere progresso tecnico, incremento della produttività- Del resto un discorso non diverso, come indirizzo generale, deve farsi ormai anche per la produzione agraria.

Una successiva lettura della relazione Petrilli potrà indicare i punti deboli del suo ragionamento. Tra le sue pieghe è celata la disoccupazione tecnologica, che noi non possiamo affrontare come l'affronta o non l'affronta l'America. Vi sono i costi sociali, dei quali un indirizzo tecnocratico può prescindere, ma in sede politica devono essere ben valutati.

La tesi Petrilli, produttività, razionalità, investimenti hanno fatto allegare i denti ai rappresentanti comunisti, che vi hanno visto, un po' troppo speditamente, il monopolio in agguato. Dovrebbe essere superfluo ripetere una verità elementare, che nessuna economia, nessuna industria, né pubblica né privata, né comunista né capitalista, può sottrarsi alla ricerca delle migliori dimensioni, della organizzazione più progredita e più razionale, automazione compresa. Una tesi negativa su questi punti può parere amica della stasi ed infine del regresso produttivo. Una battaglia non malthusiana si combatte a mio parere su altri campi.

I problemi politici del piano

Esiste infatti, ed incombe sempre più, il problema delle posizioni di monopolio e della grande impresa. Ma si combatte e si decide su un terreno diverso, che è il controllo in primo luogo degli investimenti produttivi; ed il problema della volontà politica del controllo. Per ora siamo rimasti a quanto pare in una condizione di reticente armistizio. Una delle vere battaglie di chiarimento socialista dovrebbe avere questo oggetto.

Ed è ormai urgente affrontare il problema che è tecnico, ma ha sostanza politica sulla quale non crediamo possa incidere il parere del CNEL, degli strumenti necessari a mettere in gioco e dirigere il piano: sono ben noti, e già esaminati anche in particolare: il Ministero ed i suoi poteri, gli orfani di programmazione, i modi di approvazione, controllo e collaborazione parlamentare, i modi di inserzione e collaborazione dei sindacati. Sono i problemi propri dei socialisti al Governo.

Fuori del Governo un gruppo di studiosi e di esperti, ora costituitosi, intende dedicare critica e discussione a questi problemi ed a quelli d'indirizzo generale del piano, e della politica economica che ad esso va ricongiunta, come ora non è.

Quali si siano le vicende politiche di domani, centro sinistra o non, un passo decisivo nella nostra storia economica con la impostazione di una politica di piano è stato segnato. Occorre che negli ambienti democratici ne sia sempre più chiara e più ampia la consapevolezza.

Ferruccio Parri