



Working Paper Series
Department of Economics
University of Verona

Stato e mercato nella Nota aggiuntiva La Malfa

Roberto Ricciuti

WP Number: 37

December 2012

ISSN: 2036-2919 (paper), 2036-4679 (online)

STATO E MERCATO NELLA *NOTA AGGIUNTIVA LA MALFA*

Roberto Ricciuti*
Università di Verona

La *Nota aggiuntiva* del 1962 è il documento di politica economica che segna l'inizio dei governi di centro-sinistra e propone la programmazione come strumento di soluzione dei problemi economici italiani. In questo lavoro si analizza il rapporto tra stato e mercato che emerge da questo documento e si argomenta come il fallimento di questa politica sia fondato su una limitata comprensione del comportamento dei decisori pubblici e privati. Infine si mostra come la disillusione rispetto ai risultati di questa politica abbia portato nel tempo Ugo La Malfa verso una posizione neo-liberale. In appendice si riporta il testo della *Nota aggiuntiva*.

* Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Verona, Vicolo Campofiore 2, 37129 Verona.
Email: roberto.ricciuti@univr.it

1. Introduzione

La nota *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano* presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio 1962 (conosciuta come *Nota aggiuntiva*) è il documento politico che ha dato vita alla programmazione economica fornendo una base teorica ai primi governi di centro-sinistra in Italia¹. Riletta oggi, dà un senso di straniamento, in quanto alcuni dei temi trattati sembrano non essere mai stati risolti nell'economia e nella politica italiana, dalla scuola al Mezzogiorno, dalla competitività al ruolo della spesa pubblica. In questo articolo, tuttavia, non si vuole discutere dell'attualità di questi temi, ma si vogliono affrontare alcuni aspetti metodologici relativi ai soggetti ed all'oggetto della programmazione, e della storia politico-ideologica dello stesso La Malfa. La programmazione non ha avuto il successo che i suoi ideatori avevano sperato, ed un'analisi liberale di questi risultati può essere utile per comprenderne alcune cause.

Per questo motivo si comincerà l'analisi con un inquadramento della *Nota aggiuntiva* nel contesto politico in cui fu concepita (paragrafo 2) soffermandoci sull'elaborazione nel campo liberal-democratico, per poi discuterne le argomentazioni (paragrafo 3). Nel paragrafo 4 si analizzerà la declinazione della *Nota aggiuntiva* data da Fuà e Sylos-Labini. Nel quinto paragrafo si argomenterà come uno dei principali punti di debolezza della proposta della programmazione economica fosse una insufficiente analisi delle forze politiche ed economiche che avrebbero dovuto attuarne gli obiettivi. Infine, nel paragrafo 6 si osserverà come negli ultimi anni della sua elaborazione politico-economica Ugo La Malfa sia ritornato in maniera critica ad analizzare il tema della programmazione economica.

2. Il contesto politico²

La *Nota aggiuntiva* è il punto d'arrivo di un percorso che vede il PRI fuori dal governo (ma di solito fornendo un appoggio esterno) dal 1953 al 1962. La Malfa riteneva esaurita la stagione dei governi centristi e proponeva la nascita di un governo di centro-sinistra in cui il PSI assumesse incarichi di governo emancipandosi dalla relazione con il PCI.

L'elaborazione programmatica volta ad aprire il governo ai socialisti fu svolta da La Malfa in uno stretto rapporto con le correnti di pensiero liberaldemocratiche che dal 1955 si erano allontanate dal PLI, guidato da Giovanni Malagodi su una linea conservatrice. Con alcuni esponenti radicali come Ernesto Rossi, Guido Calogero, Leopoldo Piccardi e Leo Valiani, La Malfa aveva condiviso la militanza nel Partito d'Azione e "stavano gradualmente superando il pensiero crociano perché sarebbe spettato allo Stato stesso, sempre più protagonista della modernizzazione economica e sociale, farsi promotore attivo della libertà"³. In questa nuova visione del liberalismo, spicca l'intervento di Rosario Romeo, allora giovane storico e negli anni '80 eurodeputato repubblicano, che nell'articolo *Il liberale esaminato* sosteneva che "democrazia e libertà sarebbero state messe a dura prova se i liberali non

¹ L'esito di questo documento politico fu il Piano quinquennale Pieraccini 1965-1970, gestito dal Ministro del bilancio e della programmazione economica Antonio Giolitti e dal Segretario per la programmazione Giorgio Ruffolo.

² In questo paragrafo ho tratto forte ispirazione dal lavoro di Alice Griselli.

³ Eugenio Scalfari, *La sera andavamo in via Veneto. Storia di un gruppo dal «Mondo» alla «Repubblica»*, Mondadori, 1986, pagg. 61-66.

fossero riusciti a estendere il loro richiamo politico oltre la solita vecchia classe borghese, che aveva aderito al fascismo, nutrivà inclinazioni protezionistiche e voleva i privilegi monopolistici”, e che quindi “l’unico modo per decretare la fine di queste gabbie economiche, e per creare un contesto propizio ad una vera libertà politica ed economica, sarebbe stato quello di stringere nuove alleanze sociali”⁴. In quegli anni nascono i convegni degli *Amici del Mondo*, dalla rivista fondata da Pannunzio, che animò il dibattito economico e politico da posizioni laiche e liberali di sinistra. Il legame tra La Malfa ed il gruppo radicale fu talmente forte da portare alla nascita di liste congiunte per le elezioni del 1958.

In un quadro di opposizione a questa soluzione politica da parte del mondo dell’industria e della finanza, non mancarono importanti aperture di credito a questa svolta politica. Da una parte, Vittorio Valletta, amministratore delegato della Fiat, preoccupato dal fatto che l’esclusione dei socialisti avrebbe finito col rendere più difficili le relazioni industriali; dall’altra Raffaele Mattioli, amministratore della Banca commerciale italiana, secondo il quale “lo Stato avrebbe dovuto intraprendere uno sforzo di razionalizzazione del mercato eliminando i monopoli, imponendo regole di trasparenza sociale, culturale ed economica, propizia ad uno sviluppo di lungo periodo e ad una sorta di riconciliazione interclassista”⁵.

Il 2 marzo del 1962 ebbe la fiducia il governo monocolore DC, presieduto da Amintore Fanfani, sostenuto da PSDI e PRI e l’astensione del PSI. Le condizioni poste dal PSI, che aveva partecipato alla stesura del programma governativo, prevedevano la nazionalizzazione dell’energia elettrica, l’istituzione dell’ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, la scuola media unificata, un piano di sviluppo per l’agricoltura e l’adozione della programmazione economica. Ebbe così inizio la stagione del centrosinistra, che sarebbe culminata nel 1963 nell’esecutivo presieduto da Aldo Moro e con la partecipazione dei socialisti nella compagine governativa, nella fase del “centro-sinistra organico”.Intervenendo alla Camera di Commercio di Milano il 7 aprile del 1962, il neo ministro del Bilancio Ugo La Malfa affermò che il centro-sinistra era “il frutto dei tempi, un momento dello svolgimento della democrazia, non solo nel nostro Paese, ma vedremo presto in tutto l’Occidente”⁶.

3. Argomenti e analisi della Nota aggiuntiva

La *Nota aggiuntiva* esplicita chiaramente nella Premessa i termini del confronto programmazione/libero mercato. Esaminando le scelte di politica economica che si ponevano di fronte al Paese nel dopoguerra, evidenzia l’esistenza di due linee programmatiche⁷:

La prima linea consisteva nel far luogo, attraverso profondi processi di trasformazione produttiva nell’agricoltura e una rapida industrializzazione delle zone arretrate, ad un’ampia domanda di beni capitali, la quale si sarebbe posta

⁴ Paul J. Cook, *Ugo La Malfa*, il Mulino, 1999, pag.199.

⁵ Paul J. Cook, *op. cit.*, pag. 233.

⁶ Paolo Soddu, *Ugo La Malfa Il riformista moderno*, Carocci, 2008, pag.216.

⁷ La *Nota aggiuntiva*, comunque, mostra comunque come l’intervento pubblico abbia comunque cercato di modificare le allocazioni del mercato nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale.

come il termine di riferimento dell'evoluzione che poteva aver luogo nel sistema, determinando, in conformità, le direzioni dello sviluppo del reddito e dell'occupazione. Il successo di una simile politica era però subordinato alla possibilità di offrire al mercato un nuovo ordine di convenienze all'investimento proveniente da una particolare domanda di beni capitali, domanda il cui sorgere e la cui continuità non potevano essere spontaneamente garantiti dal mercato. La linea in questione poteva quindi configurarsi solo nell'ambito di una programmazione.

La seconda linea di azione consisteva invece nell'affidarsi alle scelte del mercato, vale a dire alle decisioni che i singoli operatori avrebbero potuto prendere sulla base degli elementi di giudizio a loro disposizione. Nell'ambito di questa linea, il termine di più immediato riferimento della evoluzione produttiva e del meccanismo di investimenti veniva ad essere - sul piano interno - lo sviluppo dei consumi, di quella componente cioè che, per essere legata a prospettive a più breve termine e spesso non necessariamente collegate fra di loro, fa nascere convenienze più immediatamente percepibili dagli operatori economici. La linea in questione poteva realizzarsi senza rilevanti elementi di programmazione.

[...]è pressoché superfluo notare che, nei limiti in cui le decisioni economiche corrispondevano soltanto agli impulsi forniti dal mercato, rimaneva procrastinata e spesso elusa la soluzione dei problemi di quelle zone, di quei settori e di quei gruppi sociali che risultavano ai margini del mercato, e che avrebbero potuto attendere un inserimento in esso solo da una modificazione del tradizionale meccanismo economico per essi operante.

La *Nota aggiuntiva* comincia con un'analisi della considerevole *performance* dell'economia italiana dal dopoguerra all'inizio degli anni '60, che aveva visto un paese agricolo trasformarsi in uno industriale, e tuttavia si evidenziano i tre squilibri – settoriali, territoriali e sociali - che, nel quadro del forte processo di crescita, si erano confermati se non aggravati in quel periodo. Inoltre, l'economia italiana aveva cominciato a dare segnali di rallentamento, e l'ipotesi di base della *Nota aggiuntiva* era che le forze del mercato non sarebbero state in grado di riportare il tasso di crescita ai livelli precedenti a causa di una serie di strozzature (oggi diremmo esternalità negative) che il processo di crescita aveva portato con sé. In particolare la *Nota* si riferisce ai consistenti movimenti migratori che dal Sud hanno portato al Nord una consistente forza lavoro necessaria allo sviluppo della produzione in quei luoghi. Questa emigrazione da una parte ha portato allo spopolamento di intere aree del Sud, dall'altra ha portato alla congestione del Nord ed a fenomeni di rendita urbana. In una visione di economia neoclassica, l'emigrazione è una risposta efficiente: ogni lavoratore che lascia il Sud porta ad un aumento della produttività marginale del lavoro e ad una riduzione della disoccupazione che viene assorbita al Nord, dove invece la produttività diminuisce all'aumentare degli occupati. Ad un certo punto, nel lungo periodo, le due produttività dovrebbero essere uguali (e quindi uguali i salari reali) ed il flusso migratorio si arresterebbe.

Nella visione della *Nota*, invece, i mercati sono caratterizzati da forti frizioni che ne impediscono il perfetto funzionamento: da una parte esistono delle economie di scala e di agglomerazione che spingono le imprese, rispettivamente, a crescere di dimensione per ottenere costi medi più bassi (è il caso dei grandi complessi industriali dell'epoca nella chimica, siderurgia e meccanica, per esempio) ed a collocarsi vicino ad altre imprese, e quindi i lavoratori dalle zone depresse si spostano verso zone che già hanno un certo successo economico dando luogo a fenomeni di congestione (trasformazione di terreno agricolo in terreno da costruzione, edificazione di abitazioni di bassa qualità nelle periferie prive di servizi). A questo proposito un'insufficiente regolamentazione ed una scarsa offerta pubblica di abitazioni aveva lasciato che questi fenomeni diventassero sempre più pervasivi.

Non erano solo questi i limiti del modello di sviluppo seguito dall'Italia secondo la *Nota aggiuntiva*. Pur senza esplicitarlo, il testo assume un modello teorico alla base del suo ragionamento che si può identificare nei modelli keynesiani di crescita economica, ed in particolare il modello Harrod-Domar⁸. Il modello definisce tre concetti di crescita:

- Crescita garantita: il tasso di crescita del prodotto al quale le imprese ritengono di avere la quantità corretta di capitale e quindi non aumentano o non fanno diminuire l'investimento, date le aspettative di domanda futura.
- Tasso di crescita naturale: il tasso cui la forza di lavoro si espande, ove una più grande forza-lavoro significa generalmente un maggiore prodotto aggregato.
- Crescita effettiva: l'effettivo aumento del prodotto aggregato.

Secondo il modello di Harrod-Domar, in un'economia possiamo avere due problemi possibili. In primo luogo, il tasso di crescita effettivo e il tasso naturale possono essere diversi, in quanto i fattori che li determinano sono diversi. Non vi è garanzia che un'economia realizzerà una crescita del prodotto sufficiente a sostenere la piena occupazione in una situazione di crescita della popolazione. Il secondo problema è il rapporto fra crescita effettiva e crescita garantita. Se è previsto che l'output aumenti, l'investimento aumenterà per rispondere alla domanda aggiuntiva. Il problema si presenta, quando la crescita effettiva eccede o non riesce a soddisfare le aspettative corrispondenti alla crescita garantita: un circolo vizioso può essere generato quando la differenza è esagerata dai tentativi di soddisfare l'effettiva domanda, causando instabilità economica⁹. Per contrastare queste due possibili situazioni di disequilibrio, ed in particolare la circostanza di un investimento che determini un aumento della domanda inferiore a quello che la capacità produttiva potrebbe soddisfare, provocando l'esistenza di capacità inutilizzata con la conseguenza che gli investitori ridurranno ulteriormente i loro programmi provocando la depressione dell'economia,

⁸ Il modello fu sviluppato indipendentemente dai due autori. Si vedano Roy Harrod, *An essay in dynamic theory*, *Economic Journal*, 1939 e Evsey Domar, *Capital expansion, rate of growth and employment*, *Econometrica*, 1946.

⁹ La critica principale del modello si rivolge alle ipotesi che lo sostengono, e in particolare che non vi è motivo di ritenere che la crescita sia sufficiente per ottenere la piena occupazione: tale ipotesi si basa, infatti, sull'idea che il prezzo relativo del lavoro e del capitale siano fissi e che i due fattori sono usati in proporzioni uguali. Il modello spiega recessioni e boom economici assumendo che gli investitori siano influenzati soltanto dal livello del prodotto, un'idea che oggi è ritenuta ampiamente falsa. In più, fino alla modellistica degli anni '80-'90 il progresso tecnologico rimane assente o non determinato dalle scelte individuali.

l'intervento pubblico potrebbe sostenere la domanda e gli investimenti portando l'economia verso l'equilibrio dinamico.

In questo senso si può osservare che l'idea di sistema economico che sottostà alla *Nota aggiuntiva* è quello di un problema di controllo ottimo: esiste un soggetto (nello specifico lo Stato) che è in grado di manipolare le variabili economiche a seconda delle sue preferenze ed obiettivi. La politica economica è onnipotente: può indirizzare i consumatori e le imprese dove essa vuole che vadano, promuovendo alcuni consumi piuttosto che altri, alcuni investimenti piuttosto che altri, alcuni comportamenti piuttosto che altri. E' una visione della politica economica propria degli anni '50-'60: è solo in seguito, infatti, che la teoria economica vede la relazione tra stato e soggetti economici come un problema di teoria dei giochi: il governo compie delle scelte, ma imprese e consumatori reagiscono a tali decisioni con l'obiettivo di continuare a massimizzare i propri benefici. La politica economica può dare quindi luogo ad esiti inattesi ed indesiderati. Si pensi, per esempio, all'imposizione dell'equo canone nel mercato degli affitti. Si tratta di una misura volta a garantire l'accesso al mercato immobiliare alle famiglie con limitate risorse economiche. Uno degli esiti di questa politica è stata, però, quella di ridurre l'offerta di case da parte dei proprietari i quali valutavano troppo basso l'affitto (e troppo lunga la procedura di sfatto) rispetto alla possibilità di disporre rapidamente del bene senza affittarlo. La politica economica per essere efficace deve, quindi tenere in conto le possibili risposte dei decisori economici e disegnare schemi di incentivazione che portino ai risultati desiderati.

La premessa riportata all'inizio del paragrafo è preceduta da un'interessante osservazione, infatti si sostiene che le due linee di politica economica evidenziate,

[...] malgrado le profonde diversità che le caratterizzano, avevano come elemento comune la possibilità di realizzarsi solo perseguendo una politica di deciso abbandono delle impostazioni autarchiche e di pieno inserimento dell'economia italiana nel mercato mondiale.

Questo punto è molto interessante all'interno del pensiero e dell'azione politica di Ugo La Malfa. Nel 1951 da Ministro per il commercio estero aveva promosso la liberalizzazione degli scambi internazionali dell'Italia, nonostante l'opposizione di parte della maggioranza di governo, di Confindustria, dei sindacati e dell'opposizione di sinistra¹⁰. Liberalizzazione del commercio internazionale e programmazione sono obiettivi difficilmente allineati. Consideriamo una politica keynesiana di espansione della spesa pubblica: l'aumento della spesa statale aumenta la domanda aggregata, questo porta all'aumento dell'occupazione, i

¹⁰ Nella liberalizzazione del commercio La Malfa sostenne di essere stato "mosso da due convincimenti: la visione meridionalista, ossia l'idea di stimolare con la concorrenza il sistema economico, favorendo il Mezzogiorno, e una certa intuizione della capacità nazionale di andare sui mercati, della possibilità di dare finalmente respiro, sprigionare energie compresse. Considerando l'autarchia fascista come qualcosa che aveva compresso la società, mi pare, si doveva passare poi a liberalizzare" Ugo La Malfa, *Intervista sul non-governo*, Laterza, 1977, pag. 40. Sul tema del Mezzogiorno e della necessità dell'apertura internazionale come strumento di una politica meridionalistica, si può ricordare dello stesso La Malfa l'articolo *Mezzogiorno nell'Occidente* pubblicato su "Nord e Sud" nel dicembre 1954.

nuovi occupati spendono parte del loro reddito in consumi, aumentando ulteriormente la domanda aggregata. E' il meccanismo del moltiplicatore keynesiano, che dovrebbe permettere al governo di controllare le fluttuazioni economiche nel breve periodo. Supponiamo però che una quota elevata dei beni acquistati dal governo o dai consumatori non siano prodotti nel paese che effettua la manovra espansiva, ma siano importati: a questo punto non ne beneficerebbero le imprese nazionali, che quindi non aumenterebbero l'occupazione quanto in un'economia chiusa, e quindi l'effetto moltiplicativo sarà minore. In questo senso l'obiettivo della stabilizzazione dell'economia e dell'apertura agli scambi internazionali non sono facilmente ottenibili insieme¹¹.

La *Nota aggiuntiva* è estremamente vaga sul ruolo rispettivo di stato e mercato. Uno dei primi atti di politica economica realizzati dal centro-sinistra fu la nazionalizzazione della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, con un sostanziale spostamento del confine tra stato e mercato, ma di un tale passo (che si sarebbe realizzato pochi mesi dopo la presentazione della *Nota*) non c'è traccia nella stessa. In maniera un po' generica, da una parte si ipotizza una forte pianificazione centrale – che necessariamente passa dalla proprietà pubblica diretta o dalle partecipazioni statali - dall'altra si riconosce l'importanza dell'iniziativa privata. Interessanti, in quanto sembrano più una concessione che il frutto di convincimento, sono le ultime righe della *Nota aggiuntiva*:

[...] sembra utile ancora una volta sottolineare, se fosse ancora necessario, che dello sviluppo del sistema economico costituirà, in ogni caso, componente essenziale, non solo l'attività dello Stato e degli Enti pubblici in genere, ma quella, assai più estesa e decisiva dei privati, senza della quale la programmazione democratica non avrebbe senso alcuno.

4. Il contributo di Fuà e Sylos-Labini

Nel Giugno 1963 Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini pubblicarono *Idee per la programmazione*, un libro che per molti versi può essere considerato una sorta di relazione di minoranza rispetto al documento approvato dalla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica. Il punto di partenza del testo è lo stesso della *Nota aggiuntiva*: l'esistenza di forti squilibri nel percorso di sviluppo tenuto fino a quel momento dall'economia italiana, e la necessità di prevedere interventi programmatori per superare tali

¹¹ Più in generale un'economia aperta è più esposta a shock esterni e quindi meno controllabile dal centro. A questo problema si può ovviare con un'elevata quota di spesa pubblica nell'economia con funzione di cuscinetto stabilizzatore (si veda Dani Rodrik, Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy* 106, pp.997-1032, 1998) soluzione che sarebbe in linea con quella proposta dalla *Nota*. Si veda anche la posizione opposta che sottolinea come una elevata spesa pubblica necessita di un'altrettanto elevata imposizione fiscale, e che questo ha effetti negativi sulla competitività (Vito Tanzi, Globalization, social protection and public finance, Inter-American Development Bank, Washington, 2004).

squilibri. Se il tema è lo stesso, diverso è lo svolgimento, che si presenta molto più coerente, in particolare sugli strumenti¹².

Innanzitutto le finalità: piena ed efficiente occupazione delle risorse, conseguimento di un più soddisfacente assetto territoriale delle attività produttive, più rapido sviluppo di alcuni consumi e servizi essenziali, miglioramento della distribuzione dei redditi e mantenimento nel lungo periodo di un alto saggio di crescita. Per raggiungere questi obiettivi si ritiene necessario un piano a lungo termine di 15 anni (1964-1978), composto da piani di medio termine quinquennali che prevedano una crescita globale del 5% annuo. All'interno di questo ciclo di programmazione si stabiliscono degli obiettivi puntuali: un abbassamento della quota di consumi privati dal 66% al 62-63% del PIL, ed un corrispondente aumento della quota disponibile per consumi pubblici ed investimenti sociali dal 18 al 24% da ripartire tra costruzione di alloggi (dal 6 al 7,6% del PIL), sanità (dal 2,9 al 3,4% del PIL), scuola (dal 4,3 al 7% del PIL) e ricerca scientifica (da 0,5 a 1,5% del PIL).

In questo affresco programmatico il ruolo dell'impresa privata, delle scelte di consumo individuali ed in definitiva del mercato era completamente marginale. Per esempio, discutendo del problema della distribuzione del reddito si sostiene che le imprese devono ottenere i saggi di profitto sufficienti "ad espandere l'attività economica nella misura prevista dal programma"¹³, ma che un volume minimo di profitti non è necessario per finanziare gli investimenti "perché, specialmente in un'economia programmata, si può prevedere di finanziare una parte anche notevole degli investimenti d'altre fonti, tra cui in prima linea il risparmio pubblico nelle sue molteplici forme (dal diretto investimento pubblico, al semplice credito pubblico concesso ad imprese private)"¹⁴. Inoltre, è necessario impedire agli aumenti salariali di trasformarsi in aumenti del consumo privato. A questo fine, forme di risparmio forzoso o di tassazione degli acquisti sarebbero funzionali all'obiettivo.

Un altro aspetto interessante della programmazione di Fuà e Sylos-Labini è la costruzione di un apparato statale volto alla sua organizzazione e implementazione. Al vertice c'è l'approvazione del piano, preparato dal Ministero del bilancio e della programmazione, da parte del Parlamento dopo la presentazione da parte del Presidente del Consiglio. Inoltre dovrebbe essere istituito un organismo permanente per la programmazione economica, presieduto dal Ministro del bilancio e della programmazione, costituito da esperti nominati ogni cinque anni, e organizzato come un istituto autonomo con un proprio bilancio. A livello del governo si proponeva l'istituzione di un *Comitato interministeriale per il credito, il risparmio e la politica fiscale* che sostituisse il Comitato per il credito ed il risparmio ampliandone le responsabilità. Sarebbe rimasto in funzione il Comitato interministeriale dei Prezzi ampliandone la competenza all'analisi dei costi, avvalendosi della documentazione delle imprese pubbliche. Più a valle, il Ministero per le partecipazioni statali avrebbe dovuto fare in modo che gli organi esecutivi di queste imprese fossero "garanti dell'esecuzione del

¹² Secondo Savona "la coincidenza di queste *Idee* con la proposta di La Malfa è quasi totale". Paolo Savona, La "Nota aggiuntiva" di Ugo La Malfa quarant'anni dopo, *Fondazione Ugo La Malfa*, 2002.

¹³ Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini, op. cit., pag. 52.

¹⁴ Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini, op. cit., pag. 52.

programma da quarte delle imprese pubbliche”¹⁵. Infine, era prevista l’istituzione di una *Commissione di vigilanza sulle società e sulle borse valori e per la tutela della concorrenza* con l’obiettivo di rendere possibile il controllo pubblico ai fini della programmazione sul contenuto del bilancio delle imprese e di imporre alle aziende di grandi dimensioni la comunicazione annuale alle autorità di programmazione dei loro piani di investimento¹⁶. A questa struttura nazionale si sarebbe poi accompagnata una programmazione regionale.

5. L’analisi politica

La terza parte della *Nota aggiuntiva* è dedicata alle esperienze di programmazione economica realizzate in precedenza in Italia. In particolare, considerando la programmazione globale, si riferiva al “Programma a lungo termine” del 1948, allo “Schema Vanoni” del 1954 ed alla “Commissione Papi” del 1961, e ad una serie di piani regionali, aventi principalmente come oggetto il Mezzogiorno, o settoriali (siderurgia, industria del petrolio, estrazione di idrocarburi, industria navale). E’ nello “Schema Vanoni” che La Malfa vede l’antecedente diretto della *Nota*: è il primo documento in cui si contrappongono due visioni dello sviluppo economico italiano: quello basato sull’investimento guidato dal governo – come appunto nella *Nota* – e quello lasciato alle forze del mercato. Lo Schema si limitava a delineare una serie di condizioni necessarie al superamento dei problemi fondamentali del Paese, senza predisporre interventi specifici, demandati a piani quadriennali di attuazione. Lo Schema sosteneva che il tasso di crescita necessario per ridurre tali squilibri era del 5% medio nei successivi dieci anni e che per ottenere tale risultato sarebbe stato necessario un aumento della quota di investimenti dal 14 al 18% del PIL. Tuttavia, negli anni immediatamente successivi lo Schema non trova alcuna implementazione, e nel 1956 viene istituito il Comitato per lo sviluppo dell’occupazione e del reddito che verifica come l’andamento dell’economia fosse stato diverso da quello previsto nello Schema rispetto agli obiettivi di crescita, rendendo necessaria una riscrittura degli stessi. Dal 1958 si torna alla politica dei piani settoriali (programmi autostradali, programma delle strade statali e provinciali, piano verde, piano decennale delle ferrovie e piano della scuola) e successivamente, a partire dal 1961, viene insediata la Commissione Papi, che aveva lo scopo provvedere ad una nuova versione dello Schema.

Già da questa descrizione fatta dalla stessa *Nota aggiuntiva* si vede come la classe politica dell’epoca fosse ondivaga nello scegliere gli obiettivi e gli strumenti, incapace di vincolarsi ad un piano di azione, realizzarlo e successivamente valutarlo. In tale contesto l’idea che da un certo momento in poi il governo ed i partiti che lo sostenevano si sarebbero legati le mani ad una politica di investimenti pubblici era probabilmente priva di fondamento.

Nella *Nota aggiuntiva* mancava un’analisi dei soggetti coinvolti nella programmazione, dei loro incentivi a partecipare a questo sforzo, e del perché i casi richiamati

¹⁵ Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini, op. cit., pag. 63, corsivo degli autori.

¹⁶ Una forma di cogestione a livello aziendale era ipotizzata attraverso la costituzione di conferenze di produzione ed l’attribuzione di poteri di informazione e consultazione ad organi rappresentativi dei lavoratori, in particolare nelle imprese pubbliche.

in precedenza fossero falliti. Nello stesso periodo in cui nasceva la *Nota aggiuntiva*, cominciava a svilupparsi la *public choice*, ovvero la Teoria delle scelte pubbliche, che applicava alle scelte politiche il paradigma dell'*homo oeconomicus*: i decisori pubblici non sono dei dittatori benevolenti, ma hanno l'obiettivo di essere eletti e quindi utilizzano le leve in loro possesso (essenzialmente la spesa pubblica) per ottenere il consenso. Questa teoria nasce formalmente con il libro *The Calculus of Consent* di Buchanan e Tullock nel 1962,¹⁷ ma aveva degli antecedenti nella tradizione italiana della Scienza delle finanze tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento¹⁸. Con questa teoria l'analisi della politica passava da un approccio *normativo*, come le decisioni pubbliche dovrebbe essere, ad uno *positivo*, come queste sono effettivamente prese. E' difficile immaginare come quei soggetti, che La Malfa stigmatizzava per il loro clientelismo (democristiani) o per il loro ideologismo (socialisti e sindacati), fossero poi in grado fondare da zero un'efficace programmazione economica globale e di non piegarla alle loro esigenze di consenso. In questa lettura anche i sindacati, che La Malfa vedeva tra i principali soggetti della programmazione, in quanto avrebbe dato loro la possibilità di incidere nella sulla politica economica in una maniera prima impossibile, erano dei soggetti su cui si riversavano delle aspettative eccessive: i sindacati non sono soggetti che massimizzano il benessere sociale ma quello della base dei loro iscritti, e quindi le rivendicazioni salariali (che furono alla base di quella che successivamente fu chiamata "giungla dei salari"¹⁹) erano l'obiettivo principale e necessario della loro azione rispetto agli investimenti previsti dalla programmazione, che avrebbero portato a benefici differiti nel tempo e non direttamente appropriabili da parte dei lavoratori sindacalizzati.

6. La rivisitazione della programmazione economica

“Un'altra legislatura è passata, discutendosi di politica economica, e due sono passati del piano quinquennale di sviluppo 1966-1970 approvato con legge del parlamento. Ma chi credesse che l'Italia abbia trovato, adottando la programmazione, una politica economica adeguata ai suoi gravi problemi, si sbaglierebbe di grosso. L'Italia ha discusso lungamente di programmazione, ha adottato un piano quinquennale ma continua, su per giù, ad avere la politica degli anni ante-programmazione, in essa compresa una continua e sempre più accelerata espansione della spesa corrente del settore pubblico. Ed in effetti, se si guarda ai grandi squilibri del paese [...] nessuno può fondatamente sostenere che ci avviamo, sia pure gradualmente, al loro superamento.” Così scriveva Ugo La Malfa il 9 marzo 1968 nell'articolo *Politica economica al bivio* su *L'Esperimento*²⁰.

¹⁷James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, 1962.

¹⁸ Principalmente in Pareto, Pantaleoni e Puviani.

¹⁹ Paolo Sylos-Labini, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, 1976, e Giorgio Fuà, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, il Mulino, 1976.

²⁰ Ristampato in: Ugo La Malfa, *La Caporetto economica*, Rizzoli, 1975. Si consideri anche il documento – ivi ristampato - inviato al Presidente del Consiglio Mariano Rumor il 13 novembre 1973, intitolato “Alcune considerazioni sulla condizione economica del paese dopo quattro mesi di attività governativa”, in cui viene sottolineata l'importanza di una politica anti-inflazionistica anche perché legata alle decisioni della Comunità economica europea.

Pur senza modificare esplicitamente le sue valutazioni, dal 1968 La Malfa muta di fatto il suo atteggiamento rispetto alle politiche realizzate in attuazione (o in mancata attuazione) della programmazione. In quegli anni sviluppa un'analisi più legata ai limiti di quella politica attribuita ad una serie di concause: il clientelismo della DC che non era in grado di sostenere una politica di investimenti, l'anti-capitalismo di parte del PSI ed del PCI, le eccessive rivendicazioni salariali dei sindacati, che non tenevano correttamente conto della competitività dell'industria italiana. L'esito di queste politiche erano un'elevata inflazione, un deficit pubblico elevato, ed in particolare la crescita della spesa pubblica corrente che alimentava la domanda e quindi l'inflazione.

In una lettera *al Corriere della sera* del 4 ottobre 1969, La Malfa sosteneva che “I lavoratori dei settori direttamente produttivi sono posti, per quanto riguarda il loro diritto ad una quota del reddito nazionale, in una specie di schiaccianoci. Da un lato essi sono premuti dal costo crescente delle strutture pubbliche, che quanto più diventano improduttive tanto più pretendono un trattamento privilegiato per i loro addetti (che per di più hanno sicurezza di occupazione); dall'altro, perché le aziende produttive debbono poter competere sul terreno internazionale, non possono sopportare maggiori costi oltre certi limiti, senza correre il rischio di provocare crisi aziendali e conseguenti processi di licenziamenti e di crescente disoccupazione”. Un altro aspetto che viene fortemente criticato è la degenerazione del rapporto tra governo e sindacati, nella quale il sindacato avrebbe preso un ruolo predominante rispetto al governo, determinando - insieme ad altri fattori - il fallimento della programmazione²¹.

Infine, in un ricongiungimento logico e storico con la liberalizzazione degli scambi del 1951, l'ultima battaglia di La Malfa prima della morte è l'adesione, avvenuta nel gennaio 1979, dell'Italia al Sistema monetario europeo. Tale adesione era ovviamente vista come un modo per rafforzare i legami economici con gli altri paesi europei, ma anche come uno strumento per fissare un vincolo esterno alle scelte di politica economica e di contrattazione tra parti datoriali e sindacali, in modo da realizzare una politica dei redditi che stato uno dei temi (in maniera parziale) della *Nota aggiuntiva*, ma che era diventato centrale nel dibattito successivo.

Siamo in presenza di una revisione neo-liberale²² delle posizioni lamalfiane²³, che tuttavia non mette mai in discussione le sue convinzioni keynesiane e le alleanze politiche, in particolare in quegli anni in cui si avviano le manovre per giungere al compromesso storico e quindi all'ingresso del PCI nell'area del governo. Per La Malfa era fondamentale ampliare il consenso verso il sistema democratico e quindi il compromesso storico era funzionale a

²¹ Ugo La Malfa, La crisi come degenerazione del rapporto governo sindacati, *La Voce Repubblicana*, 16 giugno 1974.

²² Nel 1976 La Malfa fece uscire la delegazione repubblicana dal gruppo socialista del Parlamento europeo per farla aderire al gruppo dei liberali e democratici europei.

²³ Anche la battaglia ingaggiata da La Malfa per l'adesione dell'Italia al Sistema monetario europeo contro l'opposizione di Andreotti e del PCI può essere letta in questa ottica: creare un forte vincolo esterno alle richieste salariali dei sindacati ed alle scelte di politica fiscale e monetaria (siamo alla vigilia del “divorzio” tra il Ministero del tesoro e Banca d'Italia) in un'ottica anti-inflazionistica. Questa battaglia è fortemente in linea con quella sulla liberalizzazione degli scambi.

questo obiettivo. E' significativo a questo proposito lo scambio con Alberto Ronchey nell'*Intervista sul non-governo*²⁴: da una parte spiegava di aver bloccato l'adesione di Gianni Agnelli al PRI per paura di snaturare un partito interclassista e con una forte componente popolare pur rinunciando a mezzo milione di voti, dall'altra alle domande dell'intervistatore che gli mostrava come cominciasse ad esserci uno spazio elettorale nel centro in opposizione alle sinistre²⁵, La Malfa rispondeva di non poter seguire su questo le posizioni più conservatrici della DC e di voler restare fedele alla sua storia di uomo della sinistra democratica.²⁶ Tuttavia, Cook osserva come negli ultimi anni della sua vita politica La Malfa avesse privilegiato rapporti con aree più legate al pensiero liberale ed all'impresa, a sottolineare la disillusione nei confronti dei risultati della programmazione.

7. Conclusioni

In questo lavoro è stata ripercorsa la genesi politica e l'argomentazione economica della *Nota aggiuntiva* La Malfa del 1962. Si è argomentato come la programmazione fosse basata su un'idea di "comando e controllo" dell'economia che non tiene conto delle azioni e delle reazioni degli investitori privati, e come il loro ruolo sia fondamentale omesso dal funzionamento dell'economia. Inoltre la Nota non considerava in maniera adeguata nemmeno il comportamento dei decisori pubblici. Dal combinato disposto di queste lacune non deve sorprendere il sostanziale fallimento della programmazione. Rileggere la *Nota aggiuntiva* mostra una serie di problemi dello sviluppo economico italiano non ancora risolti dopo cinquanta anni e degli obiettivi molto condivisibili, e permette di ricostruire il percorso di analisi economica e politica di Ugo La Malfa, che parte dalla liberalizzazione degli scambi, giunge alla programmazione e poi torna ad una visione più liberale del sistema economico. In questo senso la *Nota aggiuntiva* è un documento complesso, sia nella storia politica italiana per le sue interpretazioni e conseguenze, sia nella storia politico-ideologica di uno dei "padri della patria".

²⁴ Ugo La Malfa, *Intervista sul non-governo*, Laterza, 1977.

²⁵ Giovanni Spadolini, nell'introduzione a *La Caporetto economica*, nota come questa linea politica critica verso il centro-sinistra avesse fatto riguadagnare voti nelle elezioni politiche del 1968, a raddoppiarli nelle elezioni regionali del 1970 e ancora ad incrementarli nelle elezioni politiche del 1972.

²⁶ Paul J. Cook, op. cit.

MINISTERO DEL BILANCIO

**PROBLEMI E PROSPETTIVE
DELLO SVILUPPO ECONOMICO
ITALIANO**

NOTA PRESENTATA AL PARLAMENTO
DAL MINISTRO DEL BILANCIO, ON. UGO LA MALFA
IL 22 MAGGIO 1962

INDICE

PREMESSA

Pag. 7

I. - LA SITUAZIONE ECONOMICA ITALIANA ALL'INIZIO DEGLI ANNI '50

II. - CARATTERI SALIENTI DEL PROCESSO DI SVILUPPO NEGLI ANNI '50

III. - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NEL PASSATO

IV. - OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

PREMESSA

1. — La «Relazione generale sulla situazione economica del Paese», recentemente presentata al Parlamento, ha messo in chiara luce come l'economia italiana sia stata globalmente caratterizzata - anche nel 1961 - dal permanere di un elevatissimo ritmo di accrescimento, con un saggio financo superiore a quello degli anni scorsi.

Chi ha la responsabilità della politica economica del Paese non può tuttavia ignorare che tale impetuoso sviluppo si è accompagnato al permanere di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali, evidentemente, non riescono a trarre sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema. Un esame, pertanto, del meccanismo che opera nella nostra economia, nonché delle linee di politica economica in atto, si rende indispensabile.

Ma non è soltanto la considerazione delle manifestazioni più evidenti degli squilibri presenti nella nostra economia che spinge ad un tale esame. In effetti, anche se non esistessero tali squilibri, detto esame verrebbe sollecitato da altre considerazioni.

In primo luogo, le pur notevoli capacità di crescita dimostrate dall'economia italiana non ci consentono di raffigurare il nostro ulteriore sviluppo economico come un movimento automatico destinato a continuare, senza contraccolpi che possano porre in pericolo anche alcuni risultati recentemente conseguiti. La politica economica deve perciò darsi carico della predisposizione di tutti quei mezzi atti a rendere stabile il processo di sviluppo, e questa considerazione acquista un maggior peso ove si pensi che eventuali pause nel ritmo di accrescimento sarebbero destinate ad incidere più pesantemente sulla situazione dei settori, delle zone e dei gruppi sociali che dall'ulteriore sviluppo attendono la risoluzione dei problemi che li riguardano.

Un secondo ordine di considerazioni deriva dal fatto che lo stesso progredire economico e il raggiungimento di livelli più elevati di reddito e di consumi lasciano scoperta, nella nostra come in tutte le altre economie industrializzate, un'ampia serie di bisogni che stentano a manifestarsi a livello di individui e di comunità, ma la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile. Da qui la necessità di rendere la politica di sviluppo più coerente e più consapevole dell'esistenza di un quadro di esigenze, che, con il passare del tempo, assumono caratteri sempre più differenziati e complessi.

Per queste ragioni non sembra possibile limitarsi alla registrazione dei positivi risultati globalmente raggiunti, ma è necessario prendere coscienza del tipo di problemi che si pongono alla società italiana, e delineare quindi linee di azione capaci di consentire la risoluzione dei problemi stessi.

Un tale esame, soprattutto quando tenda a porre le basi per la formulazione di obiettivi che il sistema economico è chiamato a conseguire, non può prescindere dal considerare il meccanismo oggi operante. Ciò soprattutto in relazione alle seguenti due circostanze: in primo luogo questo meccanismo ha determinato un contesto economico provvisto di un dinamismo che è necessario mantenere in ogni caso; in secondo luogo una diversa politica economica può assumere un contenuto concreto solo facendo diretto riferimento a ciò che possa e non possa realizzarsi attraverso il meccanismo in atto.

Solo prendendo in esame le tendenze spontanee del meccanismo economico in atto, saremo in condizione di valutare le modificazioni da apportare ad esso per porlo in grado di corrispondere a quelle aspettative di nuove soluzioni che l'evolversi della società italiana determina.

2. - La politica economica italiana di questo dopoguerra è stata ricca di interventi volti a modificare, più o meno profondamente, lo sviluppo spontaneo del sistema. E' stato questo il significato sia dei vasti investimenti pubblici eseguiti in vari settori dell'attività economica - e che hanno assai spesso superato i limiti della tradizionale attività nel campo pubblico - sia di tutti quei provvedimenti che, mutando il quadro delle convenienze all'investimento, hanno per tal via influenzato la composizione settoriale e regionale degli investimenti privati.

Si deve tuttavia riconoscere che, pur giovandosi di questa politica correttiva, l'elemento fondamentale che ha caratterizzato il nostro processo di sviluppo è stato costituito da un mercato sostanzialmente libero, su cui l'azione pubblica ha influito spesso limitatamente e talvolta, attraverso specifici interventi, non sufficientemente coordinati tra loro.

Per valutare quali ne siano state le conseguenze sulla progressiva evoluzione della nostra economia, occorre considerare che nel periodo immediatamente successivo alla conclusione della seconda guerra mondiale, si potevano configurare, per la nostra politica economica, due diverse linee di azione. Di esse, però, occorre dir subito che, malgrado le profonde diversità che le caratterizzano, avevano come elemento comune la possibilità di realizzarsi solo perseguendo una politica di deciso abbandono delle impostazioni autarchiche e di pieno inserimento dell'economia italiana nel mercato mondiale.

La prima linea consisteva nel far luogo, attraverso profondi processi di trasformazione produttiva nell'agricoltura e una rapida industrializzazione delle zone arretrate, ad un'ampia domanda di beni capitali, la quale si sarebbe posta come il termine di riferimento dell'evoluzione che poteva aver luogo nel sistema, determinando, in conformità, le direzioni dello sviluppo del reddito e dell'occupazione. Il successo di una simile politica era però subordinato alla possibilità di offrire al mercato un nuovo ordine di convenienze all'investimento proveniente da una particolare domanda di beni capitali, domanda il cui sorgere e la cui continuità non potevano essere spontaneamente garantiti dal mercato. La linea in questione poteva quindi configurarsi solo nell'ambito di una programmazione.

La seconda linea di azione consisteva invece nell'affidarsi alle scelte del mercato, vale a dire alle decisioni che i singoli operatori avrebbero potuto prendere sulla base degli elementi di giudizio a loro disposizione. Nell'ambito di questa linea, il termine di più immediato riferimento della evoluzione produttiva e del meccanismo di investimenti veniva ad essere - sul piano interno - lo sviluppo dei consumi, di quella componente cioè che, per essere legata a prospettive a più breve termine e spesso non necessariamente collegate fra di loro, fa nascere convenienze più immediatamente percepibili dagli operatori economici. La linea in questione poteva realizzarsi senza rilevanti elementi di programmazione.

Ora, come si è ricordato poco sopra, la linea effettivamente seguita è stata, sostanzialmente, la seconda. Tale linea ha indubbiamente fornito al nostro sistema economico una serie rilevante di impulsi e ciò ha senza dubbio avuto influenza nel far perdurare impostazioni di politica economica non vincolate a criteri di programmazione globale. Ma è pressoché superfluo notare che, nei limiti in cui le decisioni economiche corrispondevano soltanto agli impulsi forniti dal mercato, rimaneva procrastinata e spesso elusa la soluzione dei problemi di quelle zone, di quei settori e di quei gruppi sociali che risultavano ai margini del mercato, e che avrebbero potuto attendere un inserimento in esso solo da una modificazione del tradizionale meccanismo economico per essi operante.

Quando si dice perciò che molti problemi sono ancora aperti nel nostro Paese, non si intendono naturalmente svalutare gli eccezionali positivi risultati raggiunti, ma si vuole soltanto affermare che tali risultati, anche se conseguiti in misura globale considerevole, sono tuttavia i risultati propri di una linea di sviluppo e di una politica economica che non erano le uniche possibili, anche se di fatto l'una si è affermata sull'altra.

3. - Dopo un periodo di intenso sviluppo che, nei suoi aspetti essenziali, si è dunque svolto al di fuori di direttive di programmazione globale, è doveroso riproporsi il problema del tipo di

politica maggiormente idoneo alle nostre attuali esigenze di sviluppo economico. E ciò in virtù di due considerazioni: la prima attiene al fatto che molte situazioni di sotto-sviluppo, anche se sono state alquanto alleviate in termini assoluti, sono però diventate, per la nostra società, meno sopportabili in conseguenza del confronto, ormai sempre più facile ed immediato, con le situazioni che non solo sono migliorate più rapidamente ma continuano a presentare, nel quadro esistente, le più favorevoli prospettive di sviluppo futuro; la seconda, invece, si riferisce alla circostanza che lo stesso livello di reddito raggiunto dal Paese consente oggi di affrontare i vecchi problemi con una pressione sulle risorse nazionali assai meno intensa di quanto sarebbe stato necessario dieci anni or sono.

D'altra parte se, sempre al di fuori di un quadro di programmazione, nella fase iniziale l'accento venne posto sui problemi della ricostruzione del Paese e più tardi sul processo di liberalizzazione degli scambi con l'estero, al fine di porre in condizioni competitive il nostro sistema produttivo, oggi, nel quadro di una favorevole evoluzione della nostra economia, la soluzione dei problemi che non si sono potuti finora compiutamente affrontare, si impone. E si impone nel quadro di una politica di programmazione.

Di fronte al manifestarsi ormai concreto di tale esigenza, non si ignora come, da alcune parti, sia stata avanzata la tesi che il semplice proseguimento della politica finora attuata potrebbe condurre, anche se in un «tempo lungo», alla risoluzione del problema degli squilibri esistenti, e ciò scontando sia un più intenso trasferimento di popolazione nei luoghi in cui si verifica con maggiore rapidità e concentrazione lo sviluppo governato dalle leggi del mercato, sia un futuro spontaneo allargamento verso altre zone degli impieghi di capitali che ancora oggi tendono a localizzarsi nelle zone altamente sviluppate nel nostro sistema economico.

Ma proprio il fatto che in un periodo di alto sviluppo globale non si sia riusciti ad incidere in maniera determinante sul problema degli squilibri e soprattutto a modificare i meccanismi di crescita dei settori, delle zone e dei gruppi sociali «in ritardo» nella nostra economia, indica i limiti che in sé contiene un processo legato alle scelte che il mercato autonomamente effettua.

Abbiamo assistito a trasferimenti senz'altro imponenti di popolazione e di forze di lavoro dalle regioni meno sviluppate del nostro Paese alle regioni altamente sviluppate, ma questi trasferimenti, che da soli non potevano determinare profonde modificazioni delle strutture produttive, si sono andati risolvendo sempre più in un fattore di depauperamento di un ambiente economico, sociale ed umano incapace di trovare un nuovo equilibrio sulla base di condizioni più moderne di produzione e di produttività. Da questo punto di vista si può affermare, rasentando il paradosso, che a fronte di alcuni miglioramenti in parti pur estese

delle regioni meno sviluppate, è ormai possibile riscontrare in tali regioni il diffondersi di situazioni di abbandono e di regresso senza speranza, e un generale deterioramento dell'assetto territoriale. Situazioni del genere verrebbero ad estendersi se l'esodo dovesse assumere proporzioni ancor più rilevanti. D'altra parte un esodo di sempre più imponenti dimensioni non potrebbe mancare di influenzare negativamente la politica di sviluppo delle stesse zone più suscettibili di miglioramenti, e ciò perché verrebbero ben presto a far difetto due condizioni indispensabili per ogni iniziativa produttiva: la disponibilità di forze di lavoro, soprattutto di unità lavorative giovani e meglio inseribili nell'attività economica, e l'esistenza di un largo mercato potenziale, che non potrebbe certo manifestarsi in una situazione di vasto abbandono da parte della popolazione.

La limitata efficacia riequilibratrice dei movimenti di popolazione come strumento per risolvere squilibri di carattere strutturale e ancor più evidente ove si pensi che, nella situazione italiana, i trasferimenti di popolazione e di forze di lavoro vengono ad accrescere la disponibilità di manodopera di regioni caratterizzate da un modesto incremento demografico naturale, il che renderebbe possibile mantenere un ancora più intenso dinamismo di sviluppo, a fronte del quale gli squilibri con le regioni meno sviluppate non potrebbero non accrescersi e i movimenti di popolazione non continuare.

Tuttavia un movimento del genere sarebbe destinato a determinare conseguenze negative per lo stesso assetto delle regioni più sviluppate, che già oggi cominciano a presentare fenomeni di eccessiva agglomerazione e in certi casi di vera e propria congestione, che si traducono - e sempre più si tradurranno - in costi di insediamento assai elevati per le nuove unità di popolazione. In virtù di queste tendenze, la nostra spesa pubblica rischierebbe di essere sempre più impegnata a sostenere i maggiori «costi sociali» che derivano dall'eccessiva agglomerazione di popolazione nelle regioni altamente sviluppate e dalla necessità di provvedere, in ogni caso, al sostenimento di situazioni sempre più precarie nelle regioni meno sviluppate.

Quanto alla seconda obiezione, che sarebbe cioè possibile procedere gradualmente all'allargamento verso le regioni meno sviluppate degli impieghi di capitale, non è da dimenticare che questa possibilità resterebbe subordinata, come nel passato, alle esigenze delle zone altamente sviluppate, esigenze che condizioneranno il ritmo di formazione di nuovo capitale e le destinazioni del capitale stesso. Ora non può essere visto senza preoccupazione il fatto che l'adozione in talune parti del Paese di livelli di consumo e di abitudini proprie di una società ad alto reddito tende ad influenzare sempre più la destinazione

del nuovo capitale, legandola ad un sistema di convenienze che lo stesso processo di sviluppo concentra nelle zone più sviluppate.

D'altra parte, anche volendo ammettere che lo sviluppo spontaneo finirà, prima o poi, con l'investire le zone ed i settori meno sviluppati del Paese, si verrebbe a configurare la risoluzione dei problemi oggi aperti alla nostra economia lungo uno spazio di tempo che senza dubbio e da giudicarsi «troppo lungo» in riferimento alle esigenze ed alle legittime aspettative di una parte assai considerevole della popolazione italiana.

L'insieme di queste considerazioni fa ritenere quindi necessaria e possibile l'adozione di una politica programmata che indirizzi l'evoluzione economica del Paese nel senso più corrispondente alle esigenze di uno sviluppo equilibrato.

Infine, ed è questo elemento di non trascurabile importanza, è in situazioni congiunturali come l'attuale che rilevanti innovazioni possono essere introdotte nella vita economica. Soltanto in una fase di forte dinamismo è possibile attuare le necessarie modificazioni del meccanismo economico senza incontrare costi troppo elevati: è sufficiente incanalare correttamente i nuovi flussi di capitale e le nuove forze di lavoro per ottenere quelle redistribuzioni dell'apparato produttivo cui si mira. Invece, in una economia stagnante in cui l'accrescimento è molto lento, una trasformazione strutturale incontra limiti notevoli nei costi connessi agli spostamenti ed alla riconversione da un tipo all'altro di produzione. Agire sulla direzione dei flussi, ovverosia sull'elemento dinamico, è di gran lunga più agevole che influenzare la destinazione produttiva del capitale esistente; ed è quindi chiaro che le desiderate trasformazioni sono tanto più facilmente conseguibili quanto più rilevanti sono i flussi rispetto agli stocks esistenti, cioè quanto più è dinamico il sistema economico nel quale si opera. Ciò spiega perché, ai fini della stessa politica programmata, sia necessario mantenere l'attuale andamento espansivo.

Un'ultima considerazione attiene al fatto che, operando in questo modo, verremo a realizzare un sensibile allargamento interno di un sistema economico che, come il nostro, quando si fonda sempre più audacemente sulla domanda estera, ha bisogno di avere dietro di sé strutture più equilibrate di quelle che attualmente possiede; ha bisogno di stabilire un miglior rapporto tra domanda interna e domanda estera per rendere minori le ripercussioni della congiuntura internazionale.

4. - E' superfluo, a questo punto, sottolineare che le considerazioni precedenti non implicano affatto il disconoscimento del contributo che le zone ed i settori più dinamici hanno dato e danno alla elevazione del livello di vita delle popolazioni appartenenti alle regioni meno

sviluppare della nostra economia. Esse intendono soltanto sottolineare come questo contributo debba essere indirizzato in modo da costituire, non un mezzo di redistribuzione temporanea di redditi che il processo di sviluppo della nostra economia concentra nelle altre zone, ma un fattore di profonda modificazione del meccanismo esistente, sì da farne uno strumento sempre più idoneo allo sviluppo delle regioni, dei settori, dei gruppi sociali, «in ritardo» del Paese.

La politica di programmazione che oggi ci si propone di attuare non è altro, in sostanza, che un'azione rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti, sicché la politica di superamento degli squilibri non sia una circostanza di semplice accompagnamento di uno sviluppo che mantiene immutati i suoi centri motori, ma uno degli elementi di maggior rilievo e di maggiore impulso dello sviluppo stesso.

Ponendo al centro della futura politica economica i problemi del superamento degli squilibri fondamentali del Paese nel quadro di una continua e vigorosa crescita dell'intero sistema economico, ed adeguando a tali problemi la nostra azione, verremo ad influire sulle direzioni dell'ulteriore sviluppo ed otterremo una rilevante modificazione nelle decisioni relative ai consumi ed agli investimenti, in modo da porre anche le basi per il progressivo soddisfacimento dei bisogni civili che una società dotata di un alto livello di reddito, quale la società italiana si appresta a divenire, non sempre è in grado di spontaneamente realizzare.

LA SITUAZIONE ECONOMICA ITALIANA
ALL'INIZIO DEGLI ANNI '50

1. - L'esigenza di un più armonico sviluppo, settoriale, territoriale, sociale dell'economia italiana, era stata chiaramente avvertita già durante la fase della ricostruzione post-bellica. Tuttavia, in quel periodo, i problemi che impegnarono la nostra politica economica furono quelli di assicurare comunque la ripresa dell'attività produttiva e di garantire la stessa possibilità di sopravvivenza di vasti gruppi sociali; ci si trovò così impegnati a tener conto soprattutto di necessità di carattere immediato.

D'altra parte, l'orientamento che allora prevalse, di promuovere il ritorno ad una economia di concorrenza, non solo nei rapporti economici col resto del mondo, ma anche sul piano interno, rappresentò per una economia che fino al conflitto era stata caratterizzata da istituti e da tendenze corporative ed autarchiche, una innovazione profonda, destinata di per sé a modificare le condizioni in cui aveva funzionato in passato il meccanismo di sviluppo. In altri termini l'Italia non ebbe solo il problema, che si presentò ad altri Paesi, della conversione delle industrie di guerra in industrie di pace, ma anche quello dell'adattamento delle strutture produttive sorte e sviluppatesi in regime corporativo e di autarchia. Gli oneri, le difficoltà e le incognite di questa operazione avrebbero potuto indurre la politica economica, se non al mantenimento di indirizzi autarchici, a ripiegare sul vecchio e tradizionale indirizzo protezionistico o, quanto meno, rendere meno rapido il passaggio ad una situazione di pieno inserimento nel mercato mondiale. Invece l'abbandono della politica che isolava il mercato nazionale, abbandono che sembrò, a più d'uno, avventato e intempestivo, stimolò la nostra industria a valersi dei progressi tecnologici di cui avevano goduto gli altri Paesi industrializzati.

Considerando quindi, a distanza di un quindicennio, gli sviluppi di quella scelta, ci si conferma nell'opinione che il ritorno ad una economia di concorrenza, aperta agli scambi internazionali, rappresentò, insieme alla lotta contro l'inflazione e alla conseguita stabilità monetaria, un elemento di propulsione dell'intero sistema economico italiano, capace di introdurre stimoli di sviluppo nel quadro dei rapporti preesistenti. E basta pensare alla

liberalizzazione degli scambi, attuata alla fine del 1951, in anticipo su tutti gli altri Paesi europei dell'OECE, per valutare tutta la portata di tale politica.

Ovviamente la direttiva scelta non implicava - come già abbiamo avuto occasione di rilevare - l'accantonamento totale della possibilità di modificare in senso più corrispondente alle esigenze di uno sviluppo socialmente ed economicamente equilibrato il meccanismo di mercato che si andava ricostituendo; ciò che del resto non sarebbe stato neppure concepibile. Se infatti si ferma l'attenzione sulle decisioni di politica economica che furono prese nel corso della fase di ricostruzione, è possibile individuare - accanto alla scelta di fondo, costituita dal proposito di rendere operante nella massima misura possibile una economia di concorrenza - una serie di azioni di intervento e di riforma dirette ad indirizzare la ripresa economica verso il superamento di alcune fra le più rilevanti deficienze strutturali che il nostro sistema produttivo presentava.

Furono così mantenuti in vita taluni strumenti di intervento pubblico e se ne crearono di nuovi. A questo riguardo è da ricordare il deciso impegno con cui si precedette al potenziamento delle industrie di Stato: risale, infatti, ai primi anni del dopoguerra la decisione di lasciare all'IRI la responsabilità di una serie di industrie siderurgiche e meccaniche che, lungi dal rappresentare un residuo della politica autarchica, si dimostreranno ben presto strutture essenziali per la nuova economia di tipo aperto che si andava realizzando. Nello stesso periodo venne deciso di mantenere in vita l'AGIP, permettendo così l'azione svolta all'interno e all'estero dall'ENI nel campo energetico e in altri settori di grande interesse per la politica di sviluppo.

2. - L'azione di ricostruzione, che fra l'altro poté fruire di un apporto da parte dell'UNRRA, e poi degli Stati Uniti, di oltre 1.200 miliardi di lire, poté dirsi completata intorno al 1950, anno in cui il reddito pro-capite raggiunse di nuovo i massimi livelli prebellici. Ma il ripristino della capacità produttiva prebellica doveva rendere più evidenti gli elementi di debolezza del nostro sistema economico: il modesto reddito pro-capite, valutabile intorno alle 160 mila lire²⁷, non consentiva sufficienti margini per una adeguata formazione di nuovo capitale. Le strutture produttive, in particolare quelle dell'industria manifatturiera, risultavano arretrate.

²⁷ Il reddito pro-capite al 1950 era quindi pari a circa 260 dollari. Sembra interessante far notare che il limite superiore del reddito pro-capite dei Paesi sottosviluppati era stato determinato dall'ONU sull'ordine di 200 dollari.

L'industria manifatturiera, che forniva meno di 1/3 del prodotto nazionale, era caratterizzata dalla prevalenza di rami di industrie legati alle esigenze più elementari di consumo della popolazione, e il prodotto dell'industria metallurgica era al di sotto della metà di quello dell'industria tessile; anche l'industria chimica, in termini di reddito, contava per meno della metà dell'industria tessile. D'altra parte, tutta la nostra industria era caratterizzata da un notevole frazionamento di capacità produttiva determinato da un peso ancora rilevante delle unità piccolo-industriali: il Censimento del 1951 rilevò che 1/3 degli addetti alle unità produttive esistenti in Italia era impiegata in unità occupanti fino a 10 addetti e che il complesso delle unità fino a 50 addetti forniva lavoro a circa la metà degli occupati nell'industria italiana.

Il grado di assorbimento della forza di lavoro nel sistema produttivo, e la distribuzione di essa nei vari settori di attività, corrispondevano alla situazione di relativa arretratezza del sistema economico²⁸. Si valuta che circa 2 milioni di unità lavorative, pari all'11% della forza di lavoro, erano disoccupate. Ma la stessa forza di lavoro occupata non poteva dirsi tutta pienamente inserita nei processi produttivi: il 41% dell'occupazione si concentrava nell'agricoltura, determinando estesi fenomeni di disoccupazione nascosta e rilevanti distorsioni negli ordinamenti colturali. Anche nell'industria, diffusa era la sottoccupazione, come conseguenza della ridotta produttività di parecchi rami industriali, che risultavano legati a metodi produttivi sorpassati o a produzioni belliche.

L'equilibrio della nostra bilancia dei pagamenti - per un interscambio relativamente limitato, come risulta dal fatto che le nostre importazioni visibili ed invisibili rappresentavano, nel 1950, il 12% del reddito prodotto - era ancora affidato alle donazioni governative estere, ormai in via di esaurimento. Pertanto era da prevedere che negli anni immediatamente successivi, con l'aumento delle importazioni, il problema della bilancia dei pagamenti si sarebbe posto con una certa gravità.

²⁸ Si riportano alcune stime sulla ripartizione, nell'anno 1950, delle forze di lavoro, dell'occupazione e della disoccupazione nei vari settori produttivi:

	Forze di lavoro		Occupazione		Disoccupazione	
	Migliaia unità	%	Migliaia unità	%	Migliaia unità	%
Agricoltura	7.430	40	6.870	41	560	29
Industria	6.320	33	5.392	32	928	48
Attività terziarie	5.020	27	4.578	27	442	23
TOTALE	18.770	100	16.840	100	1.930	100

Fonte: I dati relativi all'occupazione sono desunti dal volume della SVIMEZ: *L'aumento dell'occupazione in Italia dal 1950 al 1957*, ed. Giuffrè, Roma 1959. Anche gli altri dati derivano da stime della SVIMEZ.

3. - Questa generale debolezza del sistema economico accentuava la gravità delle situazioni di squilibrio settoriale, zonale e sociale. Un divario fondamentale era rilevabile nella situazione dell'agricoltura rispetto ai settori non agricoli. Un'agricoltura, caratterizzata da ordinamenti colturali sempre meno corrispondenti alla evoluzione della domanda, e da un eccesso di forza di lavoro che rendeva difficile l'adozione di ordinamenti aziendali dotati di un sufficiente grado di produttività, poteva già considerarsi «in ritardo» rispetto al pur modesto livello di sviluppo dell'industria e delle attività connesse. Tale ritardo si traduceva in rilevanti differenze di reddito. Nel 1950 il prodotto pro-capite in agricoltura, come risulta dai seguenti dati, era valutato intorno al 55-60% del prodotto pro-capite degli altri settori:

SETTORI	Prodotto lordo per unità occupata al 1950		
	Migliaia di lire 1954	Indici	
		Totale = 100	Settori non agricoli = 100
Agricoltura	375	69	57
Settori non agricoli	655	121	100
TOTALE	541	100	83

Fonte: i dati sono stati ottenuti dividendo il valore aggiunto dei singoli settori espresso in lire 1954, per il numero degli occupati indicate nella nota (2). Quanto alla determinazione del valore aggiunto in lire 1954 essa è stata effettuata applicando ai dati ISTAT in lire correnti un coefficiente di conversione dedotto dal rapporto fra il reddito lordo in lire 1954 e il reddito lordo in lire correnti.

Questa situazione di squilibrio del settore agricolo rispetto agli altri settori, determinata a sua volta dalle profonde differenze territoriali, a seconda dell'incidenza dell'agricoltura nell'economia delle varie zone e della localizzazione dell'eccesso di forza di lavoro agricola. Così, già nel 1950, risultava significativa una tripartizione territoriale dell'economia nazionale: le regioni del cosiddetto «triangolo industriale»; l'economia dell'Italia centro-orientale ed infine l'economia meridionale.

Mentre nell'Italia nord-occidentale si era raggiunto un certo equilibrio fra agricoltura industria e fra forza di lavoro agricola e forza di lavoro non agricola, l'economia dell'Italia centro-orientale presentava fenomeni di sovrappopolamento abbastanza rilevanti, per quanto circoscritti ad alcune aree. Ma il divario fra agricoltura ed altri settori si rifletteva ancor più pesantemente sulla situazione del Mezzogiorno: basti pensare che oltre la metà della forza di lavoro meridionale era addetta all'agricoltura, vale a dire al settore produttivo a più basso

reddito pro-capite, e ciò senza tener conto del più basso livello di produttività di questa agricoltura rispetto a quello delle restanti zone del Paese.

Anche nel settore industriale esistevano diversità di struttura fra le varie regioni: al rilevante sviluppo dell'apparato industriale dell'Italia nord-occidentale corrispondeva una sensibile arretratezza di quello delle regioni centro-orientali ed una ancora maggiore arretratezza di quello del Mezzogiorno.

Abbastanza indicativi di dette differenze appaiono i dati del Censimento industriale del 1951 ed in particolare quelli relativi alla distribuzione degli addetti, nell'industria manifatturiera, secondo l'ampiezza delle unità locali (stabilimenti).

Ripartizione percentuale degli addetti all'industria manifatturiera nel 1951
secondo l'ampiezza delle unità locali

	Italia nord-occidentale	Italia centro-orientale	Mezzogiorno
In unità fino a 10 addetti	19	38	64
In unità da 11 a 50 addetti	14	16	12
In unità da 51 a 100 addetti	8	9	5
In unità da 101 a 500 addetti	25	18	9
In unità oltre 500 addetti	34	19	10
TOTALE	100	100	100

Fonte: Elaborazioni sulla base dei dati del III Censimento Generale dell'Industria e del Commercio.

I dati indicano che al 1951 la struttura dell'industria nord-occidentale era caratterizzata dalla prevalenza di aziende di media e grande dimensione. Nelle regioni centro-orientali invece la percentuale di addetti nelle aziende oltre i 100 addetti era del 37%, percentuale che scendeva al 19% nel Mezzogiorno.

La diversità di strutture produttive delle tre ripartizioni può essere riassunta con i dati relativi alla formazione del valore aggiunto per settori nel 1951. Il reddito lordo per abitante espresso in lire 1954, era nel 1951 di 363 mila lire nell'Italia nord-occidentale, di 220 mila lire nell'Italia centro-orientale e di sole 129 mila lire nel Mezzogiorno. Il reddito lordo per abitante nel Mezzogiorno era quindi pari al 36% di quello dell'Italia nord-occidentale.

Valore aggiunto per settori produttivi al 1951

SETTORI	Italia nord-occidentale		Italia centro-orientale		Mezzogiorno	
	Miliardi di lire 1954	%	Miliardi di lire 1954	%	Miliardi di lire 1954	%
Agricoltura	601	16	1.028	28	859	38
Industria	2.144	56	1.268	35	585	26
Attività terziarie (compresa la pubblica amministrazione)	1.058	28	1.350	37	813	36
TOTALE	3.803	100	3.646	100	2.257	100

Fonte: Elaborazioni sulla base dei dati in lire correnti forniti dall'Istituto Centrale di Statistica.

Tali divari, erano in parte corretti da un flusso di trasferimenti dalle regioni nord-occidentali, ed anche dall'estero, di cui beneficiavano le regioni centro-orientali e in misura proporzionalmente maggiore il Mezzogiorno: spesa pubblica, investimenti privati, donazioni, rimesse degli emigrati venivano a sostenere il processo di investimenti e gli stessi consumi delle regioni meno sviluppate del Paese. A questo riguardo si deve notare che nel 1951 i consumi del Mezzogiorno erano superiori del 10% al reddito netto, per cui essi venivano in parte finanziati dalle risorse provenienti dall'esterno.

Pur tenendo conto dell'effetto compensativo dei trasferimenti, le differenze di tenore di vita, di consumi e di investimenti fra le varie regioni risultavano notevoli le risorse pro-capite nel 1951 erano infatti pari a 296 mila lire nell'Italia nord-occidentale, a 243 mila lire nelle regioni centro-orientali e a 158 mila lire nel Mezzogiorno.

II

CARATTERI SALIENTI DEL PROCESSO DI SVILUPPO NEGLI ANNI '50

1. - Il periodo che ha avuto inizio nel 1950 ha visto uno sviluppo globale dell'economia italiana caratterizzato da ritmi particolarmente elevati, sia nei confronti della passata storia economica del nostro Paese, sia nei confronti di quanto è accaduto in altre economie. Verranno più avanti esposti i dati fondamentali che documentano questo processo di rapida espansione, nonché i mutamenti della struttura economica italiana a cui esso ha dato luogo. Basterà qui ricordare che il saggio annuo di incremento del reddito è stato fra i più elevati che si potessero supporre, che l'industria ha svolto un ruolo comparativamente sempre più rilevante nella formazione del reddito nazionale, con la conseguenza che la nostra economia è venuta assumendo in misura sempre maggiore le caratteristiche delle economie più avanzate; che masse cospicue di lavoratori, provenienti sia dalla disoccupazione che dalla sottoccupazione agricola, sono state assorbite dal processo produttivo; che la produttività del lavoro, specie nei settori industriali, è venuta aumentando a saggi molto considerevoli.

Il meccanismo economico che ha presieduto al conseguimento di tali risultati è stato, come si è ricordato precedentemente, un meccanismo essenzialmente di mercato, nel quale hanno agito potenti stimoli e fattori di espansione. Va ricordato in primo luogo l'elevato dinamismo imprenditoriale dei centri di decisione agenti sul mercato, i quali sono stati generalmente in grado di far corrispondere un'adeguata formazione di capitale alle occasioni di investimento che si venivano manifestando nel sistema. Tra gli stimoli ed i fattori di cui l'iniziativa imprenditoriale ha potuto beneficiare durante il periodo in questione, è da considerare in primo luogo la possibilità di inserire sempre più profondamente la nostra economia industriale nel mercato mondiale: lo sviluppo delle esportazioni ha in effetti costituito uno degli stimoli principali allo sviluppo della produzione industriale. In secondo luogo, l'ampia disponibilità di manodopera non ha posto difficoltà materiali all'espansione produttiva, e anzi ha consentito una situazione salariale che, specie nei settori nei quali più elevato è stato il progresso tecnologico, ha dato luogo al sorgere di alcuni divari tra incremento della produttività del lavoro e incrementi del costo del lavoro stesso. In conseguenza di ciò si sono formate e stabilizzate fonti interne di finanziamento degli investimenti industriali.

In terzo luogo è da ricordare che, proprio in virtù del livello relativamente basso del reddito pro-capite esistente all'inizio del periodo considerato, determinati tipi di consumi hanno potuto espandersi con grande rapidità, offrendo prospettive particolarmente favorevoli a molte produzioni.

La politica economica ha avuto anch'essa la sua influenza nel facilitare la rapida espansione globale dell'attività economica. Due elementi in particolare sembrano rilevanti a questo riguardo.

Innanzitutto va rilevata l'intensificazione, dopo il 1950, della politica di inserimento dell'economia italiana nel mercato mondiale. La tariffa generale del 1950 venne applicata in forma moderata, attraverso riduzioni unilaterali di carattere generale, riduzioni convenzionate e disposizioni speciali. Fu data inoltre pronta applicazione agli accordi OECE per la graduale abolizione delle restrizioni quantitative, e anzi le quote di liberalizzazione vennero ampliate al di là dello stesso limite stabilito dall'OECE ed estese ad altre aree del mondo. La politica di liberalizzazione trovò poi completamento nella pronta adesione data dall'Italia alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio e nell'impegno con cui il nostro Paese sostenne la creazione di una Comunità economica europea. Ora non c'è dubbio che questa politica, insieme all'alta congiuntura internazionale, ha aiutato la domanda estera a svolgere quel ruolo decisivo di stimolo per la produzione industriale che ha posto in essere uno dei maggiori fattori di sviluppo.

Va menzionato inoltre il mantenimento e l'espansione della spesa pubblica specie nei riguardi dei settori meno avanzati della nostra economia. In agricoltura furono adottate misure dirette ad elevare la produttività del settore e la convenienza degli investimenti privati: rientra fra tali misure l'adozione, in determinate zone, della riforma fondiaria, l'intensificazione dei programmi di bonifica e di creazione di capitale fisso in genere, la concessione di finanziamenti a condizioni di favore. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, l'intensificazione della spesa pubblica poté essere conseguita soprattutto in virtù dell'adozione di istituti più moderni ed efficienti, come la Cassa per il Mezzogiorno, cui fu affidato inizialmente il compito di promuovere la creazione del capitale fisso sociale necessario ad aumentare la convenienza degli investimenti privati, sia nell'agricoltura che nell'industria, e la cui attività si estese poi gradualmente ad altri settori e in altre direzioni. Degno di rilievo, sempre nel Mezzogiorno, fu l'impegno assunto dalle aziende pubbliche, alle quali fu fatto obbligo di localizzare in quelle zone non meno del 40% dei loro investimenti: le manifestazioni più

recenti di tale politica sono stati i grandi impianti siderurgici e chimici, rispettivamente di Taranto e di Gela.

Ora non c'è dubbio che questa vasta e articolata azione pubblica ha posto in essere uno stimolo considerevole all'offerta di beni da parte dei settori industriali, ed è venuta così a costituire una componente di rilievo dello sviluppo della domanda effettiva, e perciò del generale moto di progresso dell'economia italiana.

In questo quadro il problema degli squilibri regionali e settoriali se non ha potuto ricevere soluzione, è venuto tuttavia assumendo, dal punto di vista dell'occupazione, caratteristiche nuove.

Esse sono rappresentate principalmente dai vasti movimenti di forze di lavoro che, abbandonando le regioni e i settori meno progrediti, si sono andate indirizzando verso le attività produttive e le regioni che erano maggiormente partecipi del generale moto espansivo. Naturalmente questi trasferimenti di popolazione non possono da soli risolvere il problema degli squilibri, giacché le regioni e i settori che si pongono oggi come tributari di forze di lavoro verso altre regioni e settori, non per questo cessano di esistere come sezioni arretrate del sistema economico, e richiedono perciò ancora una politica diretta al superamento della loro arretratezza. Ma non c'è dubbio che, come meglio si dirà in seguito, una tale politica viene oggi a porsi in una situazione profondamente innovata dallo sviluppo generale dell'economia del Paese.

2. - Il reddito lordo del Paese si è accresciuto, tra il 1950 e il 1961, ad un saggio medio annuo del 6%. Tale aumento si è accompagnato ad una rilevante modificazione nella partecipazione dei vari settori economici alla formazione del reddito, in seguito alla diversa dinamica che hanno avuto nel periodo i settori medesimi.

Variazioni del valore aggiunto per settori produttivi

SETTORI	1950		1961		Saggio medio annuo % di incremento
	Miliardi di lire 1954	%	Miliardi di lire 1954	%	
Agricoltura	2.575	28	2.933	17	1,2
Industria	3.397	37	7.534	44	7,5
Attività terziarie	3.134	35	6.829	39	7,3
TOTALE	9.106	100	17.296	100	6,0

Fonte: Elaborazioni sulla base dei dati in lire correnti forniti dall'Istituto Centrale di Statistica.

La quota di valore aggiunto fornita dai settori non agricoli è aumentata dal 72% all'83%. Questo andamento è da porre in rapporto con il notevole dinamismo del settore industriale, dinamismo che risulterebbe ancora superiore ove si prendessero in esame gli incrementi delle quantità prodotte.

Il fenomeno di decrescente partecipazione dell'attività agricola alla formazione del prodotto complessivo - la quota di reddito nazionale prodotta dall'agricoltura è scesa dal 28% al 17% - risponde ad una tendenza riscontrabile nei Paesi economicamente avanzati, ma essa si è manifestata, in Italia, in un contesto economico in cui ancora è elevata la quota di forza di lavoro addetta all'agricoltura. La forza di lavoro agricolo, che è valutabile ancora intorno a 6 milioni di unità, risulta pari al 30% della forza di lavoro nazionale, con una percentuale che segna un massimo tra i Paesi della Comunità economica europea; e ciò nonostante il notevole trasferimento di forze di lavoro dalla agricoltura ad altri settori verificatosi nell'ultimo decennio.

Questo esodo dall'agricoltura è stato facilitato dalla creazione di nuovi posti di lavoro negli altri settori.

Si valuta che nel periodo 1950-61 gli occupati nell'industria e nelle attività terziarie sono aumentati di oltre 3 milioni e mezzo di unità, il che corrisponde ad un saggio d'incremento del 2,8% annuo. Insieme con l'emigrazione verso l'estero, questo andamento ha determinato una rilevante riduzione della disoccupazione e della sottoccupazione esistente all'inizio del periodo nei settori non agricoli e ha permesso l'assorbimento nei settori medesimi delle nuove leve di lavoro e dell'esodo dall'agricoltura.

Incremento del reddito ed aumento dell'occupazione hanno determinato un aumento sempre più rapido del tenore di vita. I consumi privati si sono accresciuti al saggio medio del 4,9% annuo, con aumenti differenziati per i vari tipi di consumo che può essere rilevato dai seguenti dati:

Variazioni dei consumi privati nel periodo 1950-61

CONSUMI	1950		1961		Saggio medio annuo % di incremento
	Miliardi di lire a prezzi del 1954	%	Miliardi di lire a prezzi del 1954	%	
Generi alimentari e bevande	3.951	54	6.195	50	4,7
Tabacco	320	4	533	4	5,5
Vestiario	906	12	1.293	10	3,5
Abitazioni e spese connesse	856	12	1.657	13	7,8
Spese igienico-sanitarie	232	4	577	5	12,4
Trasporti e comunicazioni	386	5	1.110	9	15,6
Spettacoli ed altre spese ricreative e culturali	359	5	574	5	4,9
Alberghi, pubblici esercizi e varie	303	4	519	4	5,9
TOTALE	7.363	100	12.458	100	5,8

Fonte: Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO).

Si constata il progressivo adeguamento alle preferenze che si manifestano nelle aree economicamente evolute; la spesa per generi alimentari e vestiario è passata, rispetto ai consumi privati, dal 66% al 60%. Il saggio di aumento reale delle spese per alimentazione è stato del 6,1% annuo, ma tale voce comprende anche le spese per gli articoli durevoli di uso domestico, un tipo di consumi relativamente nuovo e che meriterebbe una considerazione a parte, ad un saggio più che doppio di quello medio dei consumi privati, si sono accresciute le spese per trasporti.

Riservando peraltro un giudizio su tale diverso sviluppo dei vari tipi di consumi, è opportuno segnalare che, tenuto conto dell'aumento della popolazione, il saggio annuo di aumento dei consumi per abitante è risultato del 4,3%.

Malgrado che tale saggio di aumento dei consumi sia risultato notevolmente superiore a quello registrato nei precedenti periodi della storia italiana, il saggio di incremento degli investimenti è stato elevatissimo; ciò vuol dire che la maggior formazione del reddito ha permesso una espansione rilevante dei consumi, senza che da ciò derivassero conseguenze sfavorevoli per il processo di investimenti, che ha anzi riguardato una quota sempre più importante del reddito nazionale.

Si è così avuta una intensificazione del processo di formazione di capitale, come può essere desunto dal fatto che gli investimenti lordi, che nel 1950 erano pari al 19% del reddito nazionale, ne hanno rappresentato il 26% nel 1961. Al netto degli ammortamenti, gli investimenti costituiscono oggi il 17% del reddito, mentre ne erano l'11% nel 1950.

Le direzioni in cui si è svolto il processo di investimento risultano evidenti dai dati seguenti, relativi alla ripartizione degli investimenti lordi.

Variazioni degli investimenti lordi fissi per rami di attività

INVESTIMENTI FISSI	1950		1961		Saggio medio annuo % di incremento
	Miliardi di lire a prezzi del 1954	%	Miliardi di lire a prezzi del 1954	%	
Agricoltura	207	12	482	10	8,0
Industria	633	37	1.411	31	7,6
Trasporti e comunicazioni	291	17	925	20	11,1
Abitazioni	288	17	1.033	23	12,3
Opere pubbliche	196	11	418	9	7,1
Varie	114	6	329	7	10,1
TOTALE	1.729	100	4.598	100	9,3

Fonte: Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO).

Gli investimenti in abitazioni sono aumentati ad un saggio del 12,3%, contro un saggio di aumento medio del 9,3%; essi sono quindi passati a rappresentare il 23% degli investimenti fissi nel 1961 mentre ne costituivano il 17% nel 1950. A determinare tale rilevante aumento hanno contribuito in parte le esigenze di un miglioramento del tenore di vita della popolazione e le stesse necessità poste dai sempre più importanti trasferimenti di popolazione e di forze di lavoro fra le varie regioni del Paese. Ma per una quota non trascurabile detto aumento può essere attribuito allo sviluppo assunto da un tipo di edilizia residenziale che, per le sue caratteristiche, dovrebbe, con maggiore proprietà, essere considerato tra i consumi²⁹.

²⁹ La seguente tabella nel testo originario viene inclusa come nota alla fine di questo periodo. Per motivi di leggibilità viene invece riprodotta nel testo (ndr).

Investimenti in abitazioni a prezzi 1954 (medie triennali)

(Miliardi di lire)

TRIENNI (1)	Totale importi (2)	Con sovvenzione dello Stato		% sul totale Italia	
		Importo (3)	% (4)	Totale (5)	Con sovvenzione dello Stato (6)
Italia nord-occidentale					
1951-53	151,2	27,7	18,3	37,6	25,9
1959-61	402,1	36,7	9,1	40,2	19,5
Italia nord-orientale e centrale					
1951-53	189,2	45,1	23,8	47,0	42,1
1959-61	418,0	88,3	21,1	41,8	46,9
Italia meridionale e insulare					
1951-53	61,9	34,3	55,4	15,4	32,0
1959-61	179,5	63,2	35,2	18,0	33,6
ITALIA					
1951-53	402,3	107,1	26,6	100,0	100,0
1959-61	999,6	188,2	18,8	100,0	100,0

I) L'importanza relativa dell'edilizia sovvenzionata (col. 4) nel complesso del Paese è andata notevolmente diminuendo attraverso il tempo; correlativamente si è accresciuta l'importanza relativa dell'edilizia non sovvenzionata a quindi di tono più elevato.

II) Questa tendenza (col. 4) si manifesta nel complesso anche per le tre grandi ripartizioni

III) L'importanza relativa dell'edilizia sovvenzionata è più forte nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia (col. 4).

IV) Nel 1959-61 il complesso degli investimenti in abitazioni risulta distribuito (col. 5) per circa 2/5 nell'Italia nord-occidentale; 2/5 nell'Italia nord-orientale e centrale (per l'influenza di Roma) e, infine, per poco meno di 1/5 soltanto nell'Italia meridionale e insulare.

Fonte: Istituto Centrale di Statistica

E di questo particolare fenomeno dovremo occuparci, quando si tratterà di stabilire gli obiettivi della programmazione.

Gli investimenti nell'industria sono aumentati ad un saggio che non può essere certo considerato modesto, e cioè al 7,6% all'anno. Tuttavia il peso degli investimenti industriali sul totale degli investimenti fissi risulta diminuito tra il 1950 e il 1961, in conseguenza degli eccezionalmente elevati sviluppi degli investimenti sia nell'edilizia che nei trasporti e negli altri servizi.

Nel settore agricolo si è avuto un incremento degli investimenti - che comprendono anche opere pubbliche infrastrutturali e fabbricati rurali - ad un saggio dell'8%. Questo saggio, anche se inferiore al saggio medio di aumento degli investimenti complessivi, risulta assai elevato se messo a confronto con il saggio di incremento, assai più modesto, del reddito agricolo.

La cospicua formazione di capitale e l'introduzione di nuove tecnologie hanno condotto ad un accrescimento assai elevato della produttività; prendendo come indice sintetico il prodotto per unità occupata - che costituisce uno dei più usati anche se non perfetti metodi di misura - si nota che il saggio di aumento della produttività è stato del 4-4,5% nei settori non agricoli; ma anche l'agricoltura, soprattutto in virtù dell'esodo di forze di lavoro, ha potuto aumentare in modo sensibile la sua produttività. La maggiore produttività è stata uno dei fattori dell'aumento delle nostre esportazioni; ciò ha permesso, insieme con il migliorato saldo delle partite invisibili, di superare un deficit della bilancia dei pagamenti che sembrava dovesse pesare ancora per un lungo periodo sull'economia del Paese.

La tabella riportata nella nota³⁰ a piè di pagina indica la crescente importanza dei nostri scambi con l'estero in rapporto al reddito nazionale lordo.

Si può concludere che a partire dal 1950, l'Italia ha compiuto notevoli progressi nell'avvicinamento del suo sistema economico a quello dei Paesi più sviluppati; il nostro reddito netto pro-capite, in lire correnti, è risultato nel 1961 di 375 mila lire, pari a 600 dollari e il nostro sistema economico opera ormai in condizioni di elevata competitività nei confronti dei sistemi produttivi degli altri Paesi.

Ma a questo punto, e dopo l'esposizione di così favorevoli risultati quantitativi globali, un giudizio sul tipo di sviluppo che abbiamo avuto nel passato periodo non può considerarsi completo se non si prende in esame la situazione relativa ai vari squilibri, vale a dire se non si esamina l'ordine dei progressi compiuti dalla nostra economia nella costituzione di un sistema economico interno pienamente integrato.

30

Importazioni, esportazioni e reddito nazionale lordo

(Miliardi di lire a prezzi 1954)

ANNI	Importazioni (a)	Esportazioni (b)	Reddito nazionale lordo (c)	Rapporti %	
				a/c	b/c
1951	1.234	1.135	10.511	11,7	10,8
1952	1.396	1.100	10.719	13,0	10,3
1953	1.637	1.328	11.480	14,3	11,6
1954	1.678	1.433	12.027	14,0	11,9
1955	1.814	1.637	12.860	14,1	12,7
1956	2.058	1.876	13.413	15,3	14,0
1957	2.310	2.313	14.280	16,2	16,2
1958	2.285	2.428	14.882	15,4	16,3
1959	2.511	2.846	16.088	15,6	17,7
1960	3.437	3.387	17.258	19,9	19,6
1961	3.959	3.983	18.663	21,2	21,3

Fonte: Istituto Centrale di Statistica.

3. - Passando all'esame dei vari squilibri territoriali, sembra necessario sottolineare che l'azione correttiva disposta in tale campo era volta alla realizzazione di due obiettivi.

Il primo obiettivo consisteva nel realizzare un aumento del reddito delle regioni meno sviluppate ad un saggio non inferiore a quello del reddito delle altre zone, in modo da arrestare l'accrescersi dei divari e possibilmente di avviare la riduzione delle distanze fra i rispettivi redditi. Il secondo obiettivo era rappresentato dalla modificazione dei meccanismi economici delle regioni «in ritardo» al fine di inserire dette regioni con un ruolo attivo nei processi più dinamici che avevano già luogo nella restante parte del Paese. Si trattava quindi di rendere più omogeneo il sistema economico nazionale, attuando una profonda trasformazione dell'ambiente economico-sociale delle regioni meno sviluppate, essenzialmente legate alle attività primarie, introducendo in esse un elemento di propulsione e di crescita, costituito dalla creazione di numerose iniziative industriali capaci di integrarsi con l'apparato produttivo esistente nelle altre regioni.

I due obiettivi risultavano strettamente connessi, essendo la modificazione del meccanismo di sviluppo finalizzata all'obiettivo di aumento del reddito e di riduzione delle distanze; infatti, mentre un elevato saggio di incremento del reddito avrebbe potuto anche ottenersi in seguito a fatti redistributivi, caratteristica essenziale della politica di sviluppo era la crescita dell'azione diretta ad operare proprio sui meccanismi di crescita delle regioni meno sviluppate; ed è proprio su questo punto che converrà concentrare il nostro esame.

Sulla misura in cui è stato conseguito l'obiettivo di industrializzazione delle regioni meno sviluppate, può dare qualche indicazione un attento esame delle variazioni intervenute nelle unità locali e negli addetti, fra il Censimento del 1951 e quello del 1961, nelle industrie manifatturiere le quali sono evidentemente le più significative:

a) nel periodo 1951-61 si è avuto un generale processo di concentrazione nell'industria manifatturiera italiana; mentre infatti gli addetti sono aumentati di quasi un milione di unità, le unità locali sono diminuite di circa 26 mila unità; il rapporto addetti/unità locali è passato da 5,5 nel 1951 a 7,4 nel 1961;

b) questo processo di concentrazione si è svolto soprattutto nelle regioni centro-orientali dove, in conseguenza sia dell'aumento delle unità produttive sia del più che proporzionale incremento degli occupati, il rapporto addetti/unità locali è passato da 4,7 nel 1951 a 6,6 nel 1961;

c) nel Mezzogiorno, secondo il Censimento, si sarebbe avuto una diminuzione netta di 28 mila unità locali rispetto a quelle esistenti nel 1951; questa diminuzione rappresenta il

saldo netto fra la diminuzione delle unità locali fino a 10 addetti, riduzione che sarebbe stata di 29 mila unità, e la creazione di stabilimenti di maggiore dimensione;

d) la suddetta diminuzione nel Mezzogiorno di 28 mila unità locali si è accompagnata ad un aumento di 65 mila addetti pari al 12% degli addetti del 1951; questo dato sta a significare che nel Mezzogiorno si è avviato un processo di razionalizzazione come risulta anche dal fatto che il rapporto addetti/unità locali è passato da 2,6 nel 1951 a 3,4 nel 1961; questo processo di razionalizzazione non si accompagna tuttavia a quella crescita che potrebbe permettere di assorbirne gli effetti sull'occupazione, crescita che l'intero sistema produttivo italiano consentirebbe, come lo dimostra il fatto che l'industria italiana ha assorbito nelle altre regioni oltre 900 mila unità.

Variazioni nette delle unità locali e degli addetti nelle industrie manifatturiere
fra il Censimento del 1951 e il Censimento del 1961

REGIONI	1951	1961	Incremento (+) Decremento (-)	Incremento % nel periodo
A) Unità locali				
Italia Nord-occidentale	187.323	186.527	-796	-0,4
Italia Centro-orientale	234.690	237.735	3.045	+1,3
Italia Meridionale e Insulare	209.862	181.488	-28.374	-13,5
ITALIA	631.875	605.750	-26.125	-4,1
B) Addetti				
Italia Nord-occidentale	1.850.750	2.315.481	+464.731	+25,1
Italia Centro-orientale	1.094.540	1.558.857	+464.317	+42,4
Italia Meridionale e Insulare	552.930	617.899	+64.969	+11,7
ITALIA	3.498.220	4.492.237	+994.017	+28,4

Fonte: Elaborazioni sulla base di dati forniti dall'ISTAT.

Per chiarire le ragioni di tale andamento, è da ricordare che, sull'intensità dello sviluppo dell'apparato produttivo delle regioni sottosviluppate, ha influito il fatto che l'inserimento in una corrente di scambi internazionali in continuo aumento ha spinto la nostra industria manifatturiera alla ricerca di sempre maggiori condizioni di concorrenzialità che sono state perseguite lungo la linea del potenziamento delle strutture esistenti e dell'allargamento delle dimensioni delle unità produttive. Questo fenomeno ha portato il nostro sistema industriale verso livelli di maggiore redditività e di più economico sfruttamento del capitale. Ne è derivato un aumento del reddito industriale a saggi assai elevati e con un impiego proporzionalmente minore di capitale; tale svolgimento però ha concorso ad accentuare la

localizzazione dello sviluppo produttivo nei distretti già industrializzati e nelle zone ad essi contigue.

Questa convenienza all'accentramento nelle zone già industrializzate non poteva non diminuire a misura che le unità esistenti andavano raggiungendo le dimensioni minime per sostenere la concorrenza internazionale. Non sembra dubbio che tale limite è stato ormai in numerosi casi raggiunto da tempo. Un'azione localizzatrice nelle regioni meno sviluppate di una porzione maggiore dell'incremento che ha luogo nel sistema industriale italiano può svolgersi con maggiore successo, non soltanto nell'interesse delle regioni sottosviluppate ma anche senza mortificare il naturale sviluppo delle regioni più avanzate, regioni che come è noto, non dispongono ormai che di limitate risorse di forze di lavoro e che hanno anche in numerosi settori raggiunto dimensioni produttive assai considerevoli.

Quanto detto non vale evidentemente a disconoscere l'apporto fatto al Mezzogiorno dalle restanti zone del Paese, e anche dall'estero, di risorse nel corso del periodo, attraverso le tre forme del trasferimento di capitale produttivo privato e pubblico, della redistribuzione dei redditi fatta a mezzo della politica di spesa pubblica e delle rimesse dei lavoratori emigrati. Questo apporto è stato mantenuto a livelli assai elevati dalla generale espansione produttiva del Paese; in effetti l'afflusso di risorse dall'esterno, che era già rilevante nel 1951, è aumentato, a prezzi 1954, ad un saggio più che doppio di quello di incremento del reddito prodotto nel Mezzogiorno (10,7% contro 4,7%); questo andamento³¹ ha consentito di accrescere notevolmente il processo di investimento³² - che potrà dare più rilevanti risultati in

³¹ E' da notare che l'afflusso delle risorse esterne ha avuto un andamento relativamente discontinuo; nel 1960 tale afflusso è aumentato, a prezzi del 1954, del 34% rispetto al 1959 mentre nel 1961 il flusso si è ridotto del 7%.

³²

Investimenti fissi per tipo di beni e ripartizione
(Tassi medi di sviluppo 1951-1961)

	Abitazioni	Opere pubbliche	Impianti e attrezzature	TOTALE
Italia nord-occidentale	13,12	11,97	8,13	9,28
Italia nord-orientale e centrale	10,61	10,31	7,50	8,56
Italia meridionale e insulare	15,41	6,29	11,23	10,62
ITALIA	12,33	8,81	8,52	9,30

- a) Il tasso medio annuo di aumento degli investimenti è stato nel Mezzogiorno superiore che nelle altre zone.
 b) Il tasso medio annuo di aumento per OO.PP. nel Mezzogiorno è stato soltanto del 6,29% contro 15,4% per le abitazioni e 11,2% per gli impianti ed attrezzature.
 c) Il tasso medio di aumento degli investimenti di OO.PP. nel Mezzogiorno (6,29%) è stato di molto inferiore a quello verificatosi nelle altre due ripartizioni (11,97% e 10,31%).

Fonte: Istituto Centrale di Statistica.

termini di reddito nei prossimi anni - malgrado un elevato aumento dei consumi, i quali si sono accresciuti ad un saggio del 5%.

Né d'altra parte si viene a sottovalutare una serie di importanti iniziative, talvolta di ampia portata, che si sono localizzate nel Sud e del fatto che il processo di industrializzazione del Mezzogiorno si sta avviando con caratteristiche di notevole interesse, sia per quanto riguarda gli indirizzi produttivi sia per i criteri di localizzazione e di concentrazione geografica. D'altra parte anche nel Mezzogiorno il processo di industrializzazione non poteva che accompagnarsi gradualmente al manifestarsi del necessario dinamismo locale per quanto concerne i fattori imprenditoriali e la volontà di investimento,

Tuttavia è da pensare che un'azione più intensa di quella svolta nel passato, ma soprattutto meglio coordinata e vista nel quadro di una politica economica nazionale che si fosse proposta come principale obiettivo il problema delle regioni sottosviluppate, avrebbe potuto certamente accelerare i tempi della necessaria trasformazione e conseguire maggiori risultati di quelli che ora riscontriamo.

In effetti la serie pur rilevante di interventi svolti nel Mezzogiorno non è stata sufficiente a bilanciare i motivi di accentramento al Nord del processo di sviluppo che si svolgeva nelle regioni già sviluppate e a ridurre i divari di reddito con le altre zone, divari che, come risulta dai conti economici territoriali dell'Istituto Centrale di Statistica, si sono anzi accresciuti³³. Gli interventi che l'azione pubblica avrebbe potuto predisporre per inserire i problemi delle zone meno sviluppate fra gli elementi essenziali dello sviluppo economico del Paese sono stati assai limitati rispetto ai bisogni, e la stessa politica della spesa pubblica, la politica fiscale, la politica del credito, la posizione assunta nei confronti degli autofinanziamenti, non si sono certo proposti di incidere sullo sviluppo in atto nel Nord per dare luogo ad una adeguata e non transitoria redistribuzione delle risorse a vantaggio delle regioni meridionali, giocando così un ruolo relativamente contraddittorio a quello della politica di intervento nel Sud.

Quanto detto riguardo al Mezzogiorno, non esaurisce l'argomento delle regioni sottosviluppate del Paese. Infatti, come si è visto, erano presenti nel 1951 notevoli problemi anche per le regioni centro-orientali. Ora parecchi dati, riguardanti sia il processo di industrializzazione sia l'andamento del reddito, mostrano l'inizio di un ravvicinamento della situazione economica delle regioni centro-orientali rispetto a quella delle regioni nord-

³³ Peralto, è da notare che nel 1961 il reddito del Mezzogiorno é aumentato ad un saggio superiore a quello delle altre zone, in conseguenza dell'incremento della produzione agricola.

occidentali. Tale ravvicinamento però non riguarda tutte le regioni centro-orientali, dal momento che in alcune di esse l'avvio dello sviluppo industriale non è stato sufficiente ad introdurre elementi di equilibrio in un'economia, e soprattutto in una società, messa in crisi dal decadere del ruolo dell'agricoltura. Le conseguenze di questa situazione si colgono nei fenomeni di esodo di popolazione e di forze di lavoro, impossibilitate a trovare un più produttivo utilizzo nelle regioni di origine e d'altra parte attratte da migliori possibilità di reddito e di vita nelle regioni nord-occidentali e all'estero; tale fenomeno può essere dedotto dal confronto delle risultanze degli ultimi due censimenti.

Variazioni della popolazione tra il 1951 e il 1961

(migliaia di unità)

REGIONI	Incremento naturale 1951-1961	Incremento effettivo 1951-1961	Movimento netto
Italia Nord-occidentale	323	1.352	+1.029
Italia Centro-orientale	1.169	812	-457
Mezzogiorno	2.650	884	-1.866
ITALIA	4.142	2.948	-1.194

Fonte: Dati dell'Istituto Centrale di Statistica.

Ora se nelle regioni centro-orientali i due fenomeni della creazione di nuove attività economiche e dell'esodo della popolazione si svolgono con caratteri tali da far intravedere almeno per talune zone, la possibilità di un futuro riassetamento dell'economia, riassetamento che sarà necessario facilitare al massimo, ben diversa è la posizione del Mezzogiorno. Infatti nelle regioni meridionali l'esodo di popolazione ha luogo con un notevole anticipo rispetto alla creazione di nuove attività produttive, e ciò determina il permanere e l'aggravarsi in zone sempre più diffuse di situazioni di abbandono secolari.

Trasferimenti di risorse dall'esterno e esodo di popolazione si sono svolti in effetti nel Mezzogiorno in proporzioni quanto mai rilevanti; insieme essi hanno dato luogo ad una situazione che presenta ormai aspetti diversi da quella passata e in parte contrastanti. L'apporto di risorse ha determinato fenomeni di industrializzazione di rilevante interesse; all'infuori delle aree interessate da questi fenomeni permangono invece situazioni di depressione la cui gravità non appare, in termini statistici, dalle valutazioni medie influenzate dai processi di industrializzazione che hanno luogo nel resto del Mezzogiorno.

In questa situazione i compiti che si propongono alla politica di intervento sono maggiori di quelli che detta politica si era posta nel passato; essa infatti deve sempre più specificarsi in senso territoriale e settoriale per tener conto dell'esigenza di accelerare i processi di sviluppo delle zone più suscettibili e realizzare nel contempo un'integrazione dell'economia di queste zone con quella delle aree destinate a trovare un diverso riassetto a seguito dell'ulteriore esodo della popolazione. Ma quello che più preme rilevare è che lo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre regioni in ritardo, compresa la vasta area delle regioni centro-orientali, deve divenire una delle componenti più importanti della politica di sviluppo dell'economia nazionale. Questa considerazione deriva anche dal fatto che la politica di intervento può oggi contare nelle regioni in questione, non soltanto su un apporto infrastrutturale maggiore che nel passato, ma anche su una più favorevole disposizione delle forze locali.

Il processo di sviluppo che si prospetta nel Mezzogiorno e nelle altre regioni in ritardo può quindi trarre profitto non solo dall'alto livello di attività e di reddito del Paese, ma dalle convenienze che si sono create in questi anni nelle regioni stesse. In queste condizioni una vigile ed efficace politica economica nazionale può intervenire sui processi produttivi in modo da determinare un più ragionevole equilibrio fra un esodo di forze di lavoro che continua a svolgersi dalle regioni sottosviluppate alle altre regioni, che sono ormai a basso incremento naturale, con l'esigenza di una distribuzione dell'apparato produttivo che tenga conto delle necessità di sviluppo delle regioni in cui risiede la gran parte delle forze di lavoro che va occupata nei prossimi anni.

In questo modo sarà possibile avviare effettivamente quel processo di riduzione delle distanze economiche, fra le varie zone del Paese, che lo sviluppo dell'ultimo decennio non ha realizzato pur nel quadro di sensibili miglioramenti di reddito e di consumo anche per le regioni meno sviluppate.

4. - La considerazione delle disarmonie territoriali contribuisce ad inquadrare meglio il problema dello squilibrio fra agricoltura e industria, squilibrio che non deriva soltanto da una situazione generale di ritardo evolutivo del settore agricolo, ma dal peso che l'eccesso delle forze di lavoro ancora presenti nella nostra agricoltura determina sull'andamento della produttività del settore e sugli ordinamenti colturali.

Questo eccesso di forze di lavoro si localizza essenzialmente nelle zone di collina e di montagna del Centro e del Sud ed impedisce quelle riconversioni colturali che rappresenterebbero il presupposto per l'inserimento dell'agricoltura in un sistema moderno di rapporti economici. In dette zone, l'esodo di forze di lavoro che si è avuto nel periodo è stato

rilevante, ma non ha tuttavia inciso profondamente sulla trasformazione delle realtà aziendali, trasformazione che, d'altra parte, non può avvenire automaticamente, attraverso una modifica del rapporto fra popolazione e risorse, ma, per diventare effettiva, richiede un complesso di iniziative pubbliche e private a ciò deliberatamente rivolte.

Le zone di pianura sembrano invece più facilmente suscettibili di un assetto soddisfacente, in quanto esse già sono abbastanza inserite nel mercato e operano a livelli di produttività non solo relativamente elevati, ma abbastanza uniformi nelle varie regioni del Paese. Tuttavia per queste zone, si pongono ancora problemi non lievi, tra cui assumono importanza la ricomposizione fondiaria e l'organizzazione dei mercati e della trasformazione industriale dei prodotti.

L'esistenza di questi diversi problemi, che sono stati affrontati finora prevalentemente sotto l'aspetto di sostegno di situazioni rese precarie anche dall'esistenza dell'eccesso di popolazione, ha indubbiamente indebolito, malgrado un rilevante miglioramento produttivo la posizione del settore agricolo rispetto agli altri settori. Questa situazione è stata già rilevata parlando dell'evoluzione del reddito agricolo; peraltro sembra interessante far notare meglio tale andamento citando alcune stime in merito alla evoluzione del prodotto pro-capite in vari settori dell'economia.

Variazioni del prodotto per occupato per settori tra il 1950 e il 1961
(migliaia di lire 1954)

SETTORI	1950	Indice	1961	Indice	Saggio medio annuo di incremento
Agricoltura	375	57	497	47	2,7
Settori non agricoli	655	100	1.064	100	5,2
TOTALE (a)	541	83	892	84	5,4

(a) Le variazioni del prodotto per occupato nel complesso dell'economia italiana sono state influenzate dai trasferimenti delle unità lavorative tra i vari settori produttivi; pertanto il saggio di incremento medio del prodotto pro-capite per il complesso risulta superiore ai saggi di incremento riscontrati nei singoli settori.

Fonte: Elaborazioni sulla base dei dati del valore aggiunto e di stime della SVIMEZ sull'andamento dell'occupazione.

Come si può notare dai suddetti dati, il prodotto pro-capite per unità occupata che nel 1950 era pari, in agricoltura, al 57% di quello degli altri settori, corrisponde ora al 47% malgrado si sia avuto nel periodo un consistente esodo di popolazione dall'agricoltura.

Tale andamento è stato in parte corretto dai trasferimenti di reddito che si sono avuti a favore del settore agricolo. E' pure da ricordare che in alcune zone, soprattutto nelle regioni industrializzate, esistono, all'interno delle famiglie agricole, possibilità di integrare il reddito agricolo con altre forme di reddito. Tuttavia, il diverso andamento del prodotto pro-capite fra i vari settori, pone in evidenza il persistere di situazioni di squilibrio fra il tenore di vita dei ceti agricoli rispetto alle altre categorie produttive.

5. - Gli squilibri fra le varie regioni del Paese e fra i diversi settori hanno quindi assunto una diversa importanza, e in taluni casi, una maggiore gravità rispetto alla situazione che presentava all'inizio della fase di sviluppo.

Ora sembra necessario porre l'accento su alcune deficienze che sono state determinate dallo stesso svolgersi del processo di sviluppo o che sono apparse sempre più palesi con il progredire del sistema economico. Si tratta di squilibri che, in genere, non riguardano, come quelli territoriali e settoriali, le proporzioni fra le varie sezioni dell'apparato produttivo, ma interessano da una parte la ripartizione delle risorse fra i vari fattori produttivi o fra i vari usi e dall'altra alcuni elementi destinati ad influenzare i successivi sviluppi dell'economia.

Un primo aspetto indubbiamente preoccupante del processo di sviluppo in atto è costituito dalla circostanza che ceti sempre più vasti manifestano una crescente inclinazione ad adottare abitudini di vita proprie di una società ad alti redditi, in una situazione in cui una parte rilevante della popolazione è ancora ai margini del processo produttivo. La tendenza a destinare una parte dell'aumento del reddito a consumi sempre meno necessari e ad investimenti speculativi o poco produttivi, non può, a lungo andare, non avere gravi conseguenze su una politica di sviluppo che si proponga di ridurre gli squilibri settoriali e regionali.

Ciò risulta ancor più evidente quando si pongano a confronto tali spese ed investimenti con i fondi che la società lascia a disposizione dell'azione pubblica per la soddisfazione di bisogni fondamentali del vivere civile, quali, per citare gli esempi più clamorosi, la sanità e - più direttamente connesso al meccanismo economico - l'istruzione. Circa quest'ultima, appare evidente, accanto ad una rilevante arretratezza di strutture, che stentano ad adeguarsi all'evoluzione che ha avuto luogo nella società e nel sistema produttivo del Paese, una insufficienza dei fondi assegnati allo scopo.

Dobbiamo ancora rilevare che non tutti i giovani adempiono all'obbligo scolastico sancito dalla Costituzione, e che rappresenta a sua volta un diritto del cittadino: la percentuale di coloro che sono iscritti alla scuola dell'obbligo è oggi dell'88%, ma quella dei giovani che

conseguono la licenza è di appena il 40%. L'inadempienza dell'obbligo scolastico è ascrivibile sia a motivi di carattere economico e sociale che alla deficienza delle strutture della scuola; quanto al primo punto sono da rilevare l'inadeguatezza dei servizi di assistenza scolastica e la difficoltà di vincere resistenze ambientali e atteggiamenti ostili degli stessi interessati; quanto al secondo, sembrano particolarmente significativi i dati riguardanti il numero delle aule; le aule esistenti nella scuola dell'obbligo nel 1959 erano circa 170 mila; secondo una stima del Ministro Medici, le esigenze della scuola dell'obbligo avrebbero richiesto l'entrata in funzione di circa 60 mila nuove aule per far fronte alle esigenze correnti. Ma naturalmente il dato relativo alle aule è uno fra i tanti che possono essere presi ad indice delle necessità di adeguamento delle strutture e dell'organizzazione scolastica, che ancor oggi si pongono, malgrado i miglioramenti avvenuti negli ultimi anni.

Una certa staticità delle istituzioni scolastiche è dimostrata anche dal numero dei laureati che, nell'ultimo quinquennio, sono passati da 20.200 nell'anno accademico 1954-55 a 21.400 nell'anno accademico 1959-60. Nello stesso periodo il rapporto fra laureati e studenti iscritti e fuori corso è rimasto invariato intorno al 10%. Per far fronte alle esigenze di personale poste dal processo di sviluppo in corso, la società dovrebbe essere posta in condizione di aumentare continuamente il gettito annuo dei laureati fino a quasi triplicarlo nel prossimo decennio, con un maggior incremento nei laureati dei corsi tecnici e scientifici. Ed è superfluo osservare che non si tratta soltanto di accrescere numericamente il flusso dei laureati, ma di superare la situazione al tempo stesso di sovraffollamento e di assenteismo, che caratterizza l'odierna vita universitaria.

La inadeguatezza delle attuali strutture scolastiche alle esigenze dell'attività produttiva è particolarmente evidente nel Mezzogiorno e in alcune zone centro-orientali dove alla scuola spettano importanti compiti di formazione civile che non sempre possono essere svolti, come nelle regioni avanzate, da altre strutture. Pertanto il compito della scuola nel processo di rinnovamento del Mezzogiorno e di alcune zone centro-orientali acquista importanza decisiva. Dal modo in cui sapremo risolvere il problema dell'istruzione scolastica e professionale in tali zone dipenderà largamente la risoluzione del problema dello sviluppo delle zone stesse.

Gli altri problemi che hanno assunto un carattere nuovo in seguito agli stessi svolgimenti del processo di sviluppo sono quelli, molto importanti, della ricerca scientifica e dell'assetto urbano.

Col progredire del processo di sviluppo e con l'assunzione da parte del nostro Paese di un ruolo assai attivo negli scambi internazionali, è apparsa sempre più evidente l'importanza della ricerca scientifica quale fattore indispensabile a fornire il nostro sistema economico di

ritrovati e di tecniche che siano all'avanguardia e consentano una elevata competitività con le altre economie. Nello stesso tempo ci siamo trovati a dover constatare sia l'insufficienza delle risorse destinate alla ricerca scientifica, sia la mancanza di un organo politico che veda al coordinamento delle attività di ricerca scientifica che si svolgono a vari livelli varie sedi e all'orientamento di tali attività secondo le linee dello sviluppo economico del Paese.

Quanto ai problemi di un razionale assetto delle nostre città, i processi di trasferimento della popolazione intervenuti nel recente passato, hanno enormemente aggravato deficienze che già si erano rivelate nei periodi precedenti; è stato proprio il modo in cui non si è riuscito a risolvere soddisfacentemente il problema dell'inserimento di nuova popolazione nei centri urbani esistenti, a porre in evidenza la necessità di una profonda revisione delle strutture e delle istituzioni che presiedono alla organizzazione dei nostri insediamenti e del rapporto fra popolazione e attività economica.

6. - I problemi vecchi e nuovi della nostra economia impongono ora un'azione molto risoluta di quella che è stata svolta nel passato e soprattutto un'audace nuova impostazione garantita appunto dalla scelta di una politica di programmazione generale. Senza attardarsi sulle valutazioni del passato, lo sviluppo economico del Paese richiede oggi una considerazione d'insieme dei processi che si vanno svolgendo nel quadro della nostra economia, processi che presentano la duplice caratteristica:

a) di poter essere resi armonici ed equilibrati più facilmente che nel precedente periodo, a ragione dei maggiori livelli di attività economica raggiunti dal Paese;

b) di richiedere questa maggiore armonia e questo maggiore equilibrio nell'interno non solo delle regioni e dei settori più arretrati, ma anche della parte più progredita del Paese.

In effetti sarebbe illusorio ritenere che la persistenza di accentuati squilibri, sia localizzati in determinati settori o zone del sistema economico, non finisca per rivelarsi giudizievole - economicamente, socialmente e politicamente - per le stesse parti sviluppate del sistema e per la continuità del processo stesso di sviluppo dell'economia.

III

PREMESSE DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NEL PASSATO

1. - Le esperienze di politica economica che si sono fatte in Italia dopo l'ultimo conflitto non possono certo essere considerate come fasi e momenti successivi del maturare nel Paese della coscienza della necessità di un intervento organico volto a favorire un ordinato sviluppo dell'economia nazionale; al contrario, molte di tali esperienze si giustificano solo in relazione a particolari vicende e congiunture politiche ed economiche. Inoltre alcune di queste esperienze, richiamandosi all'esigenza di «piani» e «programmi», hanno finito coll'esercitare una funzione non certo chiarificatrice sul significato e sul contenuto di un'attività di programmazione generale diretta ad inquadrare in una visione d'insieme i problemi dello sviluppo economico del Paese.

E' anche per questa ragione che ci si limiterà qui a richiamare, di tali esperienze, prevalentemente quelle che si sono proposte non obiettivi sezionali - settoriali o regionali - ma obiettivi globali circa lo sviluppo della vita economica del nostro Paese; il richiamo a soluzioni settoriali, come quelle che si sono avute tra il 1950 e il 1954, e quelle che si sono adottate dopo il 1958, servendo solo come elementi di valutazione politica da collocare fra le esigenze di globalità manifestatesi nei diversi momenti. In questo ben definito quadro - e fermando perciò l'attenzione solo sulle esperienze del «Programma a lungo termine» del 1948 e dello «Schema Vanoni» del 1954, nonché sulle ricerche avviate dalla «Commissione Papi» nel 1961 - non si può non rilevare come ognuna di dette esperienze vada collocata e valutata in una ben determinata situazione e si debba considerare rispondente alla sensibilità di chi la promuoveva ed ai problemi che ciascuna di esse riconosceva e mirava ad affrontare.

2. - Il «programma a lungo termine» del 1948 trova i suoi precedenti nei «piani di massima di importazione» del 1946, 1946-47 e 1947—48. In tali piani si tentò - con estrema modestia di elementi conoscitivi - di dare ai programmi di aiuto internazionale una funzione non solo assistenziale ma di fattore propulsivo dello sviluppo dell'economia³⁴.

³⁴ Si deve ricordare che la elaborazione di questi piani fu demandata al Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, che si avvaleva, come organo di consulenza tecnico-scientifica, del Consiglio Nazionale delle Ricerche, il quale, a sua volta, operava, prima attraverso una Segreteria tecnica costituita presso il Ministero dell'Industria e, successivamente, mediante un «Centro di studio e piani tecnico-economici», costituiti presso l'IRI. Accanto a questa organizzazione centrale ebbe un particolare interesse, come esperienza amministrativa e

Da queste esperienze di piani annuali si passò - a seguito degli impegni presi con l'OECE — alla predisposizione di un piano a più lungo termine, per impostare su base pluriennale la nostra ricostruzione e la destinazione degli aiuti americani. Così nel 1948 presso la Segreteria generale del CIR — con l'assistenza delle amministrazioni e l'opera di commissioni di tecnici e di esperti - si procedette alla elaborazione di un documento chiamato «Programma a lungo termine», per il quadriennio 1948-49-1952 che il Ministro Tremelloni presentò nell'ottobre 1948. Questo programma, essenzialmente legato alle necessità della ricostruzione, si proponeva, tuttavia, obiettivi che poi vedremo diventare costanti della politica economica degli anni successivi: da una parte l'accrescimento del potenziale economico del Paese, con un ritmo di aumento del reddito tale da garantire un miglioramento della bilancia dei pagamenti e una maggiore occupazione, dall'altra un miglioramento della situazione delle regioni depresse del Paese e in particolare del Mezzogiorno. Per raggiungere questi obiettivi era prevista una notevole massa di investimenti nei settori produttivi e nei servizi pubblici cui avrebbe provveduto, in misura rilevante, lo Stato.

Il concludersi della fase della ricostruzione rese però evidente alcuni importanti problemi strutturali del nostro Paese, che furono affrontati non con programmazioni generali ma con programmi particolari, ai quali si fa cenno, come abbiamo detto, per fissare le caratteristiche di una fase importante della nostra politica economica. E' del 1949-50 il dibattito sulla riforma fondiaria che si chiude nel periodo 1950-51 con l'approvazione delle relative leggi e l'istituzione degli enti di riforma. Ancora nel 1950 viene approvata la creazione della Cassa per il Mezzogiorno con il relativo piano decennale di interventi che sarà successivamente prolungato e ampliato. Negli stessi anni si dà avvio, per iniziativa pubblica o privata, a programmi di investimenti industriali che avranno fondamentale importanza nello sviluppo economico dell'ultimo decennio. Si tratta, in primo luogo, dei piani di sviluppo siderurgico e di relativa riorganizzazione delle attrezzature industriali impostate già nel 1948, che si inseriranno poi, con più ampi obiettivi, nella nuova fase aperta dalla adesione italiana alla CECA, di quelli di sviluppo della industria della raffinazione del petrolio, dell'industria dell'armamento navale e delle ricerche di metano e di idrocarburi, In due altri settori l'intervento pubblico cerca di darsi un'impostazione programmatica ai fini di una politica generale di occupazione e di sviluppo: in quello dell'edilizia popolare con il primo piano

organizzativa, l'attività del Consiglio Industriale Alta Italia che, attraverso uffici di settore e Comitati tecnici, assicurò per qualche tempo l'apporto di organizzazioni economiche, di sindacati e di organi regionali.

settennale del 1949 (Piano Fanfani) affidato alla gestione INA-Case in quello agricolo con il piano dodecennale approvato con la legge 25 luglio 1952, n. 9.

3. - Questi programmi parziali, regionali o settoriali, malgrado l'incontestabile utilità che ciascuno di essi ebbe nel rispettivo campo di applicazione, non risultavano naturalmente di per sé stessi sufficienti a dare soluzione ai grandi problemi di fondo, cioè quelli della persistenza di zone sottosviluppate e dell'alto livello di disoccupazione. Si andava perciò delineando l'idea di un piano di sviluppo economico che abbracciasse un lungo periodo di tempo (un decennio) e che si proponesse di avviare a soluzione i più rilevanti squilibri presenti nell'economia italiana. E' questo il secondo importante tentativo di programmazione generale fatto nel nostro Paese in questo dopoguerra.

Tale esperienza ebbe il suo promotore nel ministro Vanoni che, nel 1954, in occasione della esposizione economico-finanziaria, indicò la opportunità di una riconsiderazione generale del processo di sviluppo della nostra economia, ai fini di una migliore coordinazione della politica economica in atto e dell'adozione di misure intese ad accelerare l'assorbimento delle forze di lavoro disponibili. Il documento che scaturì da tale riconsiderazione è noto sotto il nome di «Schema» o «Piano Vanoni». In effetti, esso non venne a configurarsi come un vero e proprio piano; lo Schema si proponeva infatti di delineare una serie di condizioni, la cui realizzazione avrebbe potuto consentire la risoluzione di problemi fondamentali del nostro Paese, quali l'assorbimento della disoccupazione e delle nuove leve di lavoro, il riequilibrio della bilancia dei pagamenti e l'accorciamento delle distanze fra le regioni sviluppate e quelle depresse del Paese.

Lo Schema poneva come condizione di base il mantenimento per tutto il decennio di un elevato saggio di aumento del reddito ad un saggio annuo non inferiore, in media, al 5%; tale saggio avrebbe dovuto essere realizzato attraverso una intensificazione del processo di investimenti. A questo proposito lo Schema indicava che la percentuale degli investimenti netti sul reddito sarebbe dovuta salire dal 14%, percentuale allora valutata per il 1954, al 18% nel 1964. Tuttavia il conseguimento del suddetto saggio del 5% non veniva considerato come la sola condizione per il raggiungimento degli obiettivi proposti dallo Schema; infatti l'aumento del reddito avrebbe potuto realizzarsi sulla base di livelli di produttività diversi da quelli previsti, e quindi con un maggiore o minore aumento dell'occupazione, e soprattutto con una ripartizione territoriale degli sviluppi addizionali più o meno aderente agli obiettivi dello Schema stesso. Pertanto, nel delineare l'insieme delle condizioni necessarie, lo Schema suggeriva una modificazione del meccanismo di sviluppo dell'economia italiana, attraverso

un rilevante intervento pubblico che avrebbe dovuto affiancarsi all'iniziativa privata, al fine non solo di assicurare la continuità del saggio di aumento del reddito ma anche di attuare una distribuzione del capitale produttivo più favorevole nei confronti dei settori e delle regioni «in ritardo». L'azione pubblica prevista in vari settori della economia (opere pubbliche, servizi di pubblica utilità, agricoltura, formazione professionale, Mezzogiorno) non era concepita, a differenza del passato, come uno strumento per la predisposizione di elementi favorevoli al generale processo di sviluppo, ma come uno degli strumenti di orientamento della crescita economica e sociale del Paese.

Gli obiettivi dello Schema venivano quindi a configurarsi in un quadro strettamente condizionato da politiche e da un meccanismo di sviluppo con caratteristiche diverse da quelle che avevano caratterizzato il passato.

Richiamandoci alle due linee di sviluppo che si ponevano all'economia italiana all'inizio del periodo, quella che assegnava alla domanda di investimenti il ruolo di orientamento della domanda effettiva e l'altra che si affidava alle scelte poste dal normale funzionamento del mercato, si può dire che lo «Schema Vanoni» tendeva ad introdurre nell'economia italiana proprio la prima linea a preferenza della seconda, indirizzandola alla risoluzione dei problemi dei nostri squilibri territoriali e settoriali. Fino ad oggi, fu quella l'unica occasione in cui tale alternativa venne posta in termini concreti.

4. - Lo Schema, presentato alla fine del 1954, fu ampiamente esaminato in sede internazionale e largamente discusso nel Paese; si pervenne anche, nel marzo 1955, su richiesta dell'OECE, alla redazione di un programma quadriennale, ma esso non venne mai a concretizzarsi in termini operativi.

In effetti, lo Schema rimase solo un punto di riferimento, seppure importante, di talune scelte dell'azione governativa. Da una parte il sistema economico era venuto, in misura crescente, a valersi di impulsi tanto favorevoli da non rendere necessaria un'azione propulsiva per il mantenimento di un elevato saggio di aumento del reddito; dall'altra incominciava ad avanzarsi la tesi che il sistema economico italiano, nel suo ulteriore progredire, avrebbe potuto dare automatica soluzione anche ai problemi degli squilibri. In ogni caso la nostra politica economica preferì non intervenire con i maggiori mezzi che l'elevata congiuntura avrebbe potuto porre a disposizione per indirizzare il processo di sviluppo alla realizzazione di tutti gli obiettivi posti dallo Schema, e non soltanto di alcuni di essi.

Nella seconda metà del 1956 venne riproposta l'esigenza di un'azione concreta e ordinata al superamento del problema dei nostri squilibri. Il Consiglio dei Ministri, per il migliore

coordinamento dei provvedimenti di attuazione dello «Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito» decideva la costituzione di un Comitato dei Ministri presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio, on. Segni, con una apposita Segreteria tecnica funzionante presso il CIR. Inoltre veniva costituito un «Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito», presieduto dal prof. Pasquale Saraceno, per assicurare al Comitato dei Ministri la collaborazione di un gruppo di esperti, che avrebbe dovuto «approfondire l'accertamento degli elementi che condizionano la realizzazione degli obiettivi previsti dallo Schema, ed esprimere pareri e suggerimenti sui provvedimenti necessari e sugli strumenti da porre in atto per la sua attuazione».

Tuttavia il Comitato mise ben presto in luce che gli svolgimenti autonomi del mercato e la diversità di stimoli cui era sottoposto il sistema economico italiano rispetto a quelli previsti dallo Schema, avevano ormai introdotto elementi nuovi tanto rilevanti da richiedere una diversa precisazione degli obiettivi che lo Schema si era proposto e delle politiche relative. In effetti, mentre gli obiettivi di aumento del reddito e dell'occupazione e il riequilibrio della bilancia dei pagamenti erano stati già raggiunti e potevano considerarsi in corso di realizzazione, lo stesso andamento del mercato aveva determinato un accentuarsi - anziché un restringersi - degli squilibri.

5. - A partire soprattutto dal 1958, si perde di vista nuovamente la prospettiva di programmazione globale e si torna alla politica dei piani settoriali, sperimentata in epoche precedenti. Acquistano rilevante importanza nel quadro di tale politica, il 1° e 2° programma delle autostrade, il programma delle strade statali e provinciali, il piano verde, il piano decennale delle ferrovie, il piano della scuola, riveduto e adattato dalla sua edizione iniziale.

Ma talune considerazioni relative allo schema Vanoni, che continuavano ad essere oggetto di discussione, nonché la presentazione al Parlamento della prima relazione sulla situazione economica delle regioni meridionali da parte del Presidente del Comitato Ministri per il Mezzogiorno, riaprirono nel Paese, negli ambienti politici, scientifici ed economici, un ampio dibattito sulla situazione delle regioni depresse ed in particolare dell'Italia meridionale, sulle profonde cause del permanere degli squilibri in atto e sulle politiche necessarie per il superamento di tale situazione.

Detto dibattito si trasferì alla fine in Parlamento, con la presentazione di varie mozioni che diedero luogo ad un'ampia discussione sulla politica meridionalistica nel quadro dello sviluppo economico. La discussione si concluse con l'approvazione di una mozione comune, la quale, riconosciuta la necessità di compiere ogni ulteriore sforzo per una politica rivolta a

favorire l'evoluzione del Mezzogiorno e delle altre aree depresse del Paese e conseguentemente di attuare una politica nazionale coordinata in ogni campo e decisamente rivolta alla eliminazione dei dislivelli e delle strozzature che impediscono di saldare l'economia del Mezzogiorno e delle altre aree sottosviluppate con quelle in sviluppo crescente in altre parti d'Italia, si prendeva atto dell'impegno da parte del Governo di presentare al più presto al Parlamento uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito.

A tale impegno corrispose la costituzione di una Commissione, presieduta dal prof. Giuseppe Ugo Papi, che il Ministro del Bilancio on. Pella insediava nel marzo 1961, con l'incarico di «procedere alla elaborazione di detto Schema».

I lavori e le indagini della Commissione sono stati diretti a fornire elementi conoscitivi per giungere alla elaborazione di una programmazione generale economica. Veniva così avviata, fra l'altro la elaborazione di un modello aggregato di prima approssimazione dello sviluppo economico italiano alla fine del 1970, prendendo a base l'evoluzione del periodo 1951-60; le previsioni alternative avanzate, sulla base di tre diversi valori del rapporto marginale capitale—reddito e della produttività del lavoro, condurrebbero a concludere sulla possibilità di pervenire ad una sostanziale riduzione della disoccupazione globale e, nella previsione più favorevole, ad una situazione di pratico pieno impiego³⁵. Nello stesso tempo venivano avviate ricerche intese ad individuare alcuni aspetti strutturali del nostro sistema ed a studiare i problemi connessi con lo sviluppo economico italiano.

³⁵ Le tre ipotesi che sono servite all'elaborazione delle tre previsioni alternative, sono le seguenti:

a) sulla base di un rapporto marginale capitale—reddito abbastanza elevato - 5,2 - e una propensione al consumo pari al 78,5% del reddito, il modello giunge a prevedere, nel 1970, un reddito globale di circa 29.500 miliardi, un consumo globale di circa 23.200 miliardi e investimenti globali per 6.300 miliardi, con un incremento annuo del reddito del 4,53% e un numero di disoccupati, in relazione ad un tasso di incremento medio annuo della produttività per addetto del 3,8%, che oscilla fra le 856.000 e le 995.000 unità

b) sulla base di un rapporto marginale capitale—reddito pari a 4,2 e una propensione al consumo pari al 78,5% del reddito, il modello prevede nel 1970 un reddito globale di 32.700 miliardi circa, un consumo globale di 25.500 miliardi circa e investimenti globali per 7.200 miliardi, con un incremento del reddito del 5,50%, cioè presso a poco uguale a quello realizzatosi nel decennio 1951-60, ed un numero di disoccupati, in relazione ad un tasso di incremento medio annuo della produttività per addetto del 4,7%, che oscilla fra le 637.000 e le 776.000 unità;

c) sulla base, infine, di un rapporto marginale capitale—reddito pari a 3,8 e una propensione al consumo pari sempre al 78,5 % del reddito, il modello prevede al 1970 un reddito globale di circa 34.600 miliardi, un consumo globale di 26.900 miliardi circa e investimenti globali per 7.700 miliardi, con un incremento medio annuo del reddito del 6,12% con un numero di disoccupati, in relazione ad un tasso di incremento medio annuo della produttività per addetto del 5,1%, che oscilla tra le 311.000 e le 450.000 unità.

La Commissione - che dopo la formazione del nuovo governo ha concluso la sua attività presentando il 19 febbraio 1962 una relazione e documentazione dei lavori svolti e delle indagini effettuate - si è trovata nelle condizioni di non poter disporre dei dati statistici necessari per la preparazione di un modello di sviluppo disaggregato per regioni - Nord e Sud - e per grandi settori.

6. - Esperienze e tentativi sono stati compiuti in questi anni anche nella realizzazione di «piani regionali». Tali iniziative hanno apportato un largo contributo alla conoscenza dei problemi e delle risorse locali, ma i documenti sin qui predisposti, in tempi diversi, con diversi obiettivi, con differenti metodologie, non costituiscono ancora una effettiva organica programmazione regionale che, peraltro, ha la sua ragione di essere e la logica impostazione solo in riferimento a una programmazione generale dalla quale deve trarre elementi generali di orientamento e nella quale deve inserirsi per armonizzarsi e per assicurare i necessari indispensabili coordinamenti.

I tentativi fin qui compiuti possono ricondursi a diversi ordini di iniziative.

Nel 1952, il Ministero dei Lavori Pubblici elaborò i criteri e le direttive per il coordinamento dei piani locali urbanistici: tali piani avrebbero dovuto essere elaborati presso i Provveditorati alle Opere Pubbliche. L'iniziativa non ha dato in genere sinora ampi risultati finali, salvo in Campania ove si è giunti alla redazione di un piano regionale, pubblicato nel settembre 1960.

Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, in attuazione degli impegni costituzionali costituì una Commissione economica di studio per la preparazione del piano di rinascita della Sardegna, il cui rapporto conclusivo servì di base, attraverso successive elaborazioni, alla formulazione del provvedimento legislativo relativo agli interventi straordinari in quella regione, di recente approvazione, e che costituisce un precedente valido circa i rapporti che occorrerà istituire fra programmazione generale e programmazione regionale.

Lo stesso Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, al fine di coordinare gli interventi straordinari per la Calabria, costituì nel gennaio 1956 una Commissione di studio per il piano di sviluppo economico della Calabria, le cui conclusioni sono contenute in un rapporto pubblicato nel 1958.

Per la Sicilia è stato elaborato, da una Commissione costituita nel 1956 su iniziativa della regione, un piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia. Successivamente nel 1961, un gruppo di esperti internazionali condusse ricerche che la SOFIS

ha pubblicato sotto il titolo «Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia». Una nuova iniziativa regionale è ora in atto.

Nel settembre del 1959 il Ministro dell'Industria ha insediato una Commissione Centrale per lo studio e la redazione dei piani regionali di sviluppo, con il compito di effettuare studi ed indagini intese ad accertare le possibilità di sviluppo industriale delle regioni italiane anche in rapporto alle risorse locali e alle forze di lavoro disponibili. La Commissione ha svolto solo un lavoro preliminare; si è cercato inoltre di promuovere presso le Camere di Commercio la costituzione di Comitati regionali di studio delle prospettive di sviluppo locale. Sono stati sinora costituiti Comitati in sette regioni: Umbria, Lucania, Puglia, Toscana, Lazio, Marche, Emilia.

IV

OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

1. - Abbiamo già precisato, nella premessa a queste note, le ragioni di fondo che portano a preferire, in questa fase dello sviluppo economico e sociale del nostro Paese, una politica di programmazione generale. Volendo pervenire a una maggiore analisi, occorre aggiungere a quelle ragioni, le seguenti argomentazioni:

a) sebbene non esistano per ora sintomi che possano far pensare ad un possibile rallentamento del ritmo globale di sviluppo, è ragionevole prospettarsi l'eventualità che un saggio di crescita come quello verificatosi nell'immediato passato possa non essere sostenibile a lungo dalle sole forze di mercato. Si tenga presente a tal riguardo, in primo luogo, che nella misura in cui il nostro sviluppo è avvenuto e avviene sotto lo stimolo delle esportazioni, esso è esposto alle vicende della congiuntura internazionale; e, in secondo luogo, che l'altra componente assai dinamica della domanda effettiva, cioè i consumi privati, potrebbe manifestare in futuro fenomeni di saturazione o comunque di rallentamento del ritmo di crescita. E' inutile dire che nel caso in cui il ritmo globale di sviluppo dovesse abbassarsi, ciò avrebbe delle conseguenze gravi non solo per l'economia e la società delle zone più sviluppate, ma soprattutto, per le zone ed i settori che ancora compongono la parte arretrata del nostro sistema. In tal caso le zone arretrate non verrebbero più a beneficiare, nella stessa misura del passato, delle capacità di attrazione delle zone e dei settori più sviluppati. E lo stesso processo di riassorbimento degli squilibri da parte del meccanismo di mercato potrebbe venire compromesso molto seriamente;

b) peraltro, auspicando che l'economia italiana continui ad evolversi ad un alto saggio di sviluppo, e operando politicamente affinché si mantenga questo obiettivo, l'esperienza finora fatta dimostra come ciò non sia sufficiente a far superare, al nostro sistema economico, la condizione di dualismo tra parti sviluppate e parti arretrate. I tradizionali squilibri tra le regioni nord-occidentali e il resto dell'Italia e tra industria e agricoltura persistono in larga misura. E' chiaro che, anche in considerazione dei problemi sociali e politici sollevati dal ricordato dualismo, v'è l'esigenza di superare tali squilibri, al più presto, senza affidarsi - come abbiamo già rilevato nella premessa - alle speranze del «tempo lungo»;

c) in terzo luogo un elevato tasso di incremento di reddito, anche se diffuso su tutto il territorio, e anche se accompagnato dall'assorbimento della disoccupazione, non

necessariamente si tradurrebbe in un corrispondente incremento diffuso di benessere e in un progresso umano e sociale. Non sempre, infatti, come si è detto, all'arricchimento si accompagna un maggiore livello di vita civile maggior livello che richiederebbe, non solo e non tanto il più (maggiori flussi globali di reddito e di consumi), ma soprattutto il meglio, ossia una struttura produttiva e sociale e un impiego di questi flussi che siano conformi alle esigenze di una società in reale ed equilibrato progresso civile.

Deriva da tutte le considerazioni fin qui fatte che alla programmazione economica debbano essere assegnati i seguenti obiettivi fondamentali. In primo luogo la programmazione dovrà approntare gli strumenti di un possibile intervento che venga richiesto dalla necessità di provocare uno sviluppo globale sulla base di ritmi altrettanto elevati di quelli che si sono verificati nel passato; in secondo luogo si tratta di accelerare opportunamente il processo di superamento degli squilibri tradizionali; in terzo luogo occorre orientare l'evoluzione economica e sociale in modo da soddisfare le esigenze di civiltà democratica e di progresso ripetutamente indicate.

2. - L'individuazione di alcuni squilibri caratteristici nel nostro sistema economico e sociale, mostra chiaramente come i fini che oggi si pongono alla politica economica hanno carattere qualitativo, e non solo quantitativo. Da questo punto di vista ha bisogno di ulteriore, più specifica qualificazione, l'importanza che viene attribuita agli sviluppi dei flussi globali di reddito, di investimenti e di consumi.

La misurazione degli incrementi di flussi globali appare inevitabilmente condizionata dal riferimento a strutture produttive e distributive che un più rigoroso apprezzamento dei bisogni di una società può far considerare suscettibili di modificazione o riadattamento. Se ad esempio mutasse la distribuzione, si altererebbe la valutazione economica comparativa dei vari beni e si altererebbe quindi la valutazione dell'entità di un incremento di reddito nazionale derivante da una data massa di beni e servizi.

E' quindi necessario, fin da ora e in vista dell'attività di programmazione, non limitare il giudizio alla valutazione dei soli risultati quantitativi che il sistema economico si è dimostrato capace di conseguire. L'economia italiana ha tutti i motivi per essere fiera dei risultati - di ricostruzione prima, di sviluppo quantitativo poi - finora raggiunti. Ma le lacune sopra indicate devono ora essere colmate e gli squilibri corretti. A questa stregua dovrà essere giudicato il futuro processo di sviluppo.

3. - E' chiaro che la programmazione, in quanto diretta a determinare nuovi sviluppi della generale situazione economica del Paese, dovrà investire tutti i settori dell'economia. Peraltro è possibile indicare taluni campi particolari di intervento, che più specificamente possano essere toccati, o perché in essi si fanno più manifesti gli squilibri esistenti, o perché in essi può essere più pronto l'adeguamento del ritmo della spesa pubblica alle eventuali necessità della situazione economica.

Innanzitutto occorrerà perseguire, in campo agricolo, le soluzioni che corrispondono alla massima efficienza tecnica ed economica. Il grande esodo che si è verificato e si sta correntemente verificando dalle campagne, e al quale corrispondono considerevoli capacità di assorbimento da parte dei settori secondario e terziario, rende ormai possibile una soluzione dei problemi nella quale le considerazioni di profittabilità e di efficienza abbiano il sopravvento su quelle di natura meramente sociale. Strumenti importanti di questo intervento nell'agricoltura sono stati considerati, nel programma di governo, gli «Enti di sviluppo», i quali dovranno continuare rispetto ad una realtà più vasta e con obiettivi rinnovati l'azione iniziata dagli Enti di riforma fondiaria.

In secondo luogo occorrerà intensificare l'azione di industrializzazione nel Mezzogiorno e alcune zone centro-orientali. A tal fine la politica economica dovrà attentamente seguire e sollecitare gli sviluppi che incominciano a delinarsi nel senso di una estensione alle zone depresse della formazione di capitale industriale. I problemi che si porranno a questo riguardo saranno da un lato quello di una più efficiente localizzazione degli investimenti, lungo la linea di una maggiore concentrazione delle nuove unità produttive in grandi aree di sviluppo industriale, e dall'altro lato, e in conformità con tale impostazione, una maggiore aderenza degli investimenti rivolti alla formazione di economie esterne, alle necessità proprie della industria.

Tuttavia la politica di intervento dovrà darsi carico anche dell'incoraggiamento delle iniziative potenziali nelle altre aree depresse del Mezzogiorno e delle zone centro-orientali al fine di giungere ad una trasformazione in senso moderno di tutto l'ambiente socio-economico, trasformazione che solo in parte può essere affidata agli effetti diffusivi dei grandi centri di industrializzazione. Una tale politica, per essere economicamente valida, comporta il sistematico accertamento delle potenzialità di sviluppo delle singole regioni; la programmazione regionale, d'altra parte, estesa a tutto il Paese, consentirà di meglio riguardare i problemi del consolidamento e dello sviluppo delle regioni considerate. Appare, in altri termini, necessario individuare ed attuare su scala regionale indirizzi e interventi che risultano aderenti alla varietà delle soluzioni locali e che siano d'altra parte conformi agli

obiettivi della programmazione nazionale. Ma per potere stabilire tale conformità, si richiede che l'azione di programmazione su scala regionale, pur essendo differenziata, abbia carattere globale e non settoriale.

In terzo luogo occorre porre attenzione a un vasto gruppo di problemi, che devono dar luogo a corrispondenti interventi, la cui rilevanza, meno avvertita nel passato, si manifesta sempre più evidente. Di questi problemi faremo particolare cenno qui di seguito:

a) Viene, intanto, in primo piano l'intervento pubblico in certi campi che appaiono tradizionali, e che tuttavia sono risultati finora assai sacrificati, non tanto per mancanza di mezzi, quanto soprattutto per mancanza di adeguata scelta politica: il campo dei consumi pubblici e dei servizi pubblici.

Si colloca, con grande rilievo, in questo quadro la scuola, della quale abbiamo già trattato, poiché la crisi delle strutture scolastiche è gravissima nel nostro Paese, e assume il carattere di un processo cumulativo, pericolosamente vicino al punto in cui diverrà irreversibile. I dati che l'intervento pubblico dovrà modificare sono, come già abbiamo avuto occasione di rilevare: la scarsa propensione delle famiglie alle spese per l'istruzione; la struttura delle remunerazioni e degli incentivi, in termini di reddito e di status sociale, che favoriscono la spinta verso guadagni rapidi e scoraggiano una seria istruzione generale e professionale (non consistente nella ricerca di un titolo indipendentemente dalla preparazione); la scarsità dei fondi dedicati alla ricerca scientifica e all'istruzione in genere. Si pone la necessità di migliorare il sistema scolastico: e di tale miglioramento è premessa essenziale la formazione quantitativamente e qualitativamente adeguata di docenti con un piano a lunga cadenza. Gli altri interventi da attuare, al di fuori del settore scolastico propriamente detto, dovranno essere rivolti a modificare la distribuzione del reddito e il sistema di remunerazione e di incentivi al fine di creare le premesse necessarie, non solo interne ma anche esterne, ad un più soddisfacente sviluppo dell'istruzione.

La rapida diffusione di consumi «opulenti», sintomo di squilibri nella distribuzione degli incrementi di reddito, provoca essa stessa conseguenze che destano preoccupazione. Per una sorta di effetto di imitazione, anche i percettori di bassi redditi sono indotti a trascurare e a comprimere i consumi più essenziali pur di possedere beni, specialmente di consumo durevole, che l'esempio delle classi più agiate e l'opera di persuasione dei mezzi pubblicitari fanno preferire. Le conseguenze che ne derivano non sono misurabili, ma sembra che debbano essere in qualche modo contenute.

b) Nell'assicurare a tutti un livello civile di vita, l'azione diretta dallo Stato, in quanto si tratti di problemi di sua pertinenza, deve essere rafforzata. Di pertinenza dello Stato sono

infatti oltre all'istruzione, la assistenza sanitaria, che deve essere ugualmente valida ed efficiente per tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni finanziarie, la previdenza sociale e le assicurazioni, che garantiscano a tutti un minimo di sicurezza di vita. Di pertinenza dello Stato sono ancora tutte le pubbliche utilità, dai trasporti all'energia, che ovunque dovrebbero essere disponibili nella misura necessaria.

Al riguardo si deve tener presente che l'aumento e il miglioramento dei consumi pubblici rappresentano una delle forme più desiderabili di aumento del reddito reale e di miglioramento del tenore di vita, in quanto esse risultano più equamente distribuibili fra tutti i membri della collettività. Una espansione dei consumi pubblici comparativamente ai consumi privati, ossia un tasso di incremento dei primi superiore a quello dei secondi, rappresenta pertanto un contributo fondamentale al raggiungimento di un reale benessere collettivo.

Un'azione di questo genere richiede naturalmente una decisa volontà politica, alla formazione della quale sembra indispensabile l'adesione dei sindacati operai. Questi possono, infatti, decisamente contribuire alla ricerca del miglioramento delle condizioni dei lavoratori che provenga soltanto in parte dall'aumento dei salari, e si fondi, per il resto, su altre forme di aumento del reddito reale (buone scuole aperte alle giovani generazioni; migliore assistenza medica; minore tempo e minori spese per i trasporti tra casa e luogo di lavoro, e così via).

Per quanto riguarda i consumi e i servizi pubblici, una rigorosa revisione e un accurato controllo dei progetti di spesa potrà dare alla pianificazione una particolare incisività nella formulazione dei grandi programmi di spese per la scuola, la sanità, le ferrovie, le strade, si dovrà evitare che prevalga la via di minore impegno. Non basta espandere le strutture esistenti; occorre tener conto che le insufficienze di tali strutture non sono tali da poter essere eliminate soltanto con un aumento delle loro dimensioni a caratteristiche inalterate, ma spesso richiedono, per ragioni di efficienza e correlativamente di economicità, trasformazioni qualitative di grande portata.

c) Oltre ai tradizionali squilibri territoriali del nostro Paese che abbiamo varie volte ricordati, occorre tenere presenti gli squilibri che di recente si sono andati producendo in alcuni campi particolari. Tali squilibri si manifestano nella congestione di alcuni centri urbani e di alcune aree, nello spopolamento di altre aree e di molti piccoli e medi centri, denunciato con drammatica evidenza dai dati dell'ultimo censimento. Alcuni di questi fenomeni sono inevitabili: ma è compito delle autorità politiche e amministrative a tutti i livelli, far sì che i conseguenti squilibri vengano ridotti al minimo e venga creato, attraverso un'accurata pianificazione urbanistica di cui offrono abbondanti esempi i paesi più progrediti, l'ambiente più favorevole ad uno sviluppo non solo economico, ma anche civile. Altri fenomeni

dovrebbero e potrebbero essere contenuti mediante una politica di localizzazione industriale che impedisca da un lato la creazione di alveari umani, dall'altro lo spopolamento e l'impoverimento di minori centri cittadini.

Spetta alla politica economica il compito di indirizzare la localizzazione dei nuovi investimenti, sì da influire sul fenomeno degli stessi spostamenti di popolazione. Occorre esaminare, per ciascuna zona agricola, fino a che punto sia desiderabile permettere una modificazione delle strutture produttive che accentui lo spopolamento. Se questo fenomeno si mostrasse inevitabile, occorrerebbe facilitare l'esodo, organizzandolo con mezzi adeguati.

Facendo riferimento alle esperienze dei paesi che, prima del nostro sono pervenuti alla formazione di grandi centri industriali, è necessario frenare l'ulteriore sviluppo dei grandi agglomerati urbani, onde evitate i costi economici e sociali rapidamente crescenti inerenti a tale sviluppo, nonché l'immiserimento economico e civile dei centri minori e di intere regioni. Ormai anche fra gli imprenditori privati (che pur non sopportano i grandi costi sociali dello sviluppo urbano) si diffonde la convinzione che bisogna collocare in ambienti complessivamente assai poco congestionati, gli impianti industriali. Ma questo possibile riflusso di iniziative industriali dalle grandi città non può avvenire senza una coordinazione che elimini, o almeno riduca, gli inconvenienti ad esso connessi in termini di alterazione dei rapporti tradizionali tra insediamenti residenziali e luoghi di lavoro, e quindi in termini di costi di trasporto, di costi per nuove abitazioni, ecc.

Soltanto nel quadro di una programmazione organica della localizzazione industriale e residenziale, sarà possibile accelerare in modo deciso il processo che deve avvicinare il livello economico del Mezzogiorno e delle aree depresse del centro-nord a quello delle aree più avanzate del Paese. L'esperienza di un decennio di politica meridionalista ha mostrato che l'intervento parziale e limitato non dà tutti i risultati necessari nonostante i cospicui mezzi finanziari impiegati. Gli interventi pubblici a carattere parziale (e perciò sempre in larga misura arbitrari e causa di distorsioni soprattutto nel campo creditizio e in quello tributario) finiscono per provocare un insieme di interferenze dello Stato nella vita economica maggiore di quello reso necessario da una organizzazione della localizzazione delle attività economiche.

4. - La formazione di capitale che avrà luogo nell'economia italiana sia in conseguenza del normale andamento degli investimenti, sia in conseguenza delle nuove componenti di sviluppo che saranno introdotte dalla programmazione nel nostro meccanismo economico, assumerà dimensioni che potranno probabilmente determinare nuovi problemi rispetto alla formazione corrente di risparmio.

Si tenga presente a questo riguardo che la politica di programmazione, mentre da un lato non scoraggia il processo di accumulazione che l'economia già per suo conto esprime, e anzi in taluni casi addirittura lo sollecita ulteriormente, dall'altro lato determina essa stessa processi accumulativi che non avrebbero avuto altrimenti luogo. La realizzazione dei programmi nei vari campi sopra indicati, comporta di per sé un aumento degli investimenti correntemente destinati ai diversi settori. Oltre a ciò, occorrerà proseguire ed intensificare, in tutto il Paese, la spesa relativa alla creazione di infrastrutture richieste sia dall'aumento del livello di vita della popolazione; sia dalle sempre maggiori necessità delle attività produttive, mentre in molte zone occorreranno diffusi interventi di sistemazione urbanistica, i quali rischiano di trovare un limite nei livelli raggiunti dai prezzi delle aree fabbricabili.

Per consentire che la programmazione possa raggiungere tutti questi vari scopi nell'ambito di una sufficiente stabilità monetaria, si prospettino due possibili linee di azione.

La prima consiste nella riduzione, in tutti i casi in cui ciò è possibile ed opportuno, di quegli impieghi del risparmio che non comportano una vera e propria formazione di capacità produttiva. Esempio cospicuo di una simile possibilità è dato dall'edilizia residenziale. In questo settore esiste una pressione considerevole sulle risorse investibili per la costituzione di beni che hanno tutte le caratteristiche dei beni di consumo.

Una seconda linea di azione è costituita dalle politiche dirette ad aumentare il risparmio. Tenendo presente che i fabbisogni addizionali di risparmio sorgeranno prevalentemente dalla necessità di allargare la spesa pubblica, occorrerà che lo Stato si procuri disponibilità aggiuntive mediante l'opportuno uso dello strumento fiscale. Una revisione del sistema fiscale, parallelamente alla formazione ed attuazione del «piano» si mostra necessaria. Al fine fiscale dovrà tenersi presente che gli alti livelli a cui certe categorie di redditi personali sono giunte in conseguenza del rapido e disordinato sviluppo economico, consentono la formazione di cespiti che possono essere colpiti sia con l'imposizione diretta che con quella indiretta. Bisogna all'uopo considerare da un lato il carattere stravagante della spesa che spesso da quegli alti redditi deriva e, dall'altro lato, il fatto che porzioni notevoli di tali redditi provengono da attività speculative, tra le quali ha assunto rilievo particolare negli ultimi anni la formazione di plusvalenze sulle aree fabbricabili.

Sarà infine opportuno studiare forme dirette a tramutare in risparmio una parte degli incrementi di redditi personali che potranno aver luogo sulla base del progresso della produttività, in tal modo, mentre si sosterrà l'accumulazione di risparmio si eviterà che essa abbia luogo in misura sproporzionata all'interno delle imprese e per scopi settoriali non sufficientemente inquadrati in una visione generale. Tali processi sono un fattore di

concentrazione in alcuni settori privilegiati e sottraggono una troppo larga frazione degli investimenti sia all'influenza orientatrice del mercato sia agli indirizzi e al controllo della politica economica.

5. - Funzione essenziale di qualsiasi tipo di programmazione è la scelta, per un dato periodo, del volume e della direzione degli investimenti. Nel definire il volume desiderato degli investimenti occorrerà tener conto dell'assorbimento di tutta la mano d'opera in eccesso - quella disoccupata e quella sottoccupata - nel settore agricolo (dove il fenomeno è di impressionante evidenza, se si pensa che in molte zone i braccianti non lavorano più di 100-120 giorni all'anno) e in parte nel settore terziario. La direzione di essi deve essere stabilita in relazione al conseguimento di una migliore composizione di occupazione e di consumi, e non semplicemente in relazione all'estrapolazione delle tendenze spontanee in atto.

L'aumento di occupazione non deve risultare in uno spreco di mano d'opera in settori che tradizionalmente costituiscono un rifugio per i sottoccupati e che esercitano una funzione ritardatrice sullo sviluppo economico. L'esempio che in proposito solitamente si cita è quello dell'agricoltura, ma forse più importanti, ai fini dello sviluppo del sistema, sono gli effetti negativi della sottoccupazione nel settore terziario. Non sempre una rapida espansione del settore terziario è sintomo di crescente ricchezza, potendo essa derivare in parte da un sovraffollamento motivato dalla relativa facilità di accesso che il settore stesso presenta, del capitale escluso dalle industrie oligopolistiche e di mano d'opera non qualificata.

Una espansione di questo secondo tipo delle attività commerciali può risolversi in un aumento del costo della vita, in seguito all'aumento di prezzi derivante dalla capacità in eccesso e quindi in una sorta di disordinata tassazione imposta alla collettività per il mantenimento dei sottoccupati. Avviene in questo caso che l'aumento delle remunerazioni del lavoro, pur provocando un aumento del costo del lavoro per le imprese, non si traduca in corrispondenti miglioramenti dei redditi reali dei lavoratori, a causa degli aumenti dei prezzi al consumo. Neppure del tutto positiva è la valutazione che può darsi di altre forme e modalità di espansione del settore terziario: lo straordinario incremento di quello che viene definito marketing ossia dell'organizzazione dei mezzi impiegati per vendere i prodotti (dalla pubblicità ad altre forme di concorrenza, allo stesso sistema di vendite rateali) non sempre appare consona al grado di sviluppo del Paese ed alle alternative possibilità di impiego dei mezzi che in tal modo vengono impiegati.

Come abbiamo detto, la programmazione dovrà anzitutto riguardare gli investimenti pubblici, che in tanto possono essere giustificati in quanto ne siano chiari i fini e definiti i

benefici netti sociali: e i benefici saranno maggiori se al criterio delle iniziative sporadiche si sostituirà quello degli interventi organici e coerenti. E' evidente che, nel calcolare costi e benefici, si dovrà adottare non un metro strettamente finanziario, ma un metro economico che tenga conto degli effetti dei singoli investimenti sull'economia nel suo complesso: in questo contesto occorrerà prendere in attenta considerazione i moniti che nel nostro ed in altri Paesi si levano contro la tendenza ad esagerare gli investimenti in capitali materiali a scapito di quelli in capitali personali.

Ma la programmazione dovrà anche riguardare gli investimenti privati. Negli stessi ambienti imprenditoriali si comincia a riconoscere la opportunità che lo Stato persegue una politica capace di garantire un certo tasso di sviluppo del reddito, uno sviluppo sostenuto essendo condizione essenziale per attenuare i rischi e correggere rapidamente gli eventuali errori di valutazione delle iniziative private. D'altronde la storia della grande industria moderna e in gran parte la storia di investimenti attuati grazie alla possibilità di controllare il mercato e di influenzare con vari mezzi la domanda pubblica e privata, garantendosi contro i maggiori rischi delle iniziative. Queste forme di vera e propria pianificazione privata degli investimenti e della espansione dei consumi sono un argomento decisivo contro la contrapposizione fra uno sviluppo lasciato alle forze dell'iniziativa privata e risultante da decisioni singole prese in obbedienza alle indicazioni spontanee dei consumatori ed uno sviluppo risultante da decisioni programmate. La concentrazione delle decisioni è ormai una caratteristica del settore privato non meno che del settore pubblico. Appare pertanto evidente l'opportunità di ricondurre le maggiori decisioni di investimento sotto una forma di programmazione che garantisca un ritmo regolare di sviluppo a tutti gli operatori e che i rimedi alla deficienza di una crescita attuata senza tener conto delle esigenze della collettività e dei costi sociali. La programmazione per lo sviluppo è probabilmente lo strumento più efficace per difendere le piccole e medie iniziative, che, per ragioni tecnologiche e di struttura, si trovano in posizione precaria e instabile. La programmazione per lo sviluppo può inoltre ridurre la persistente sottovalutazione da parte dei privati della convenienza ad investire, sottovalutazione dovuta a ragioni note da tempo alla teoria economica: forzata limitazione dell'orizzonte economico dei privati, che non hanno né i mezzi né la possibilità di operare con visioni più vaste, quali quelle che spettano allo Stato; esistenza in alcuni settori di rischi per il privato e non per la collettività; impossibilità che i privati contabilizzino i vantaggi di investimenti che non consistano in immediati profitti, ma creino beneficio all'intera collettività.

6. - Predisporre le indagini e gli accertamenti necessari alla fissazione in concreto degli obiettivi della programmazione economica generale, redigere in altri termini, il «piano», che dovrà proiettare la sua efficacia in un lungo spazio di tempo, non è opera che si possa intraprendere senza preparazione tecnica e politica adeguata. Ciò comporta, da una parte, la predeterminazione del modo come i problemi della politica economica «a breve» saranno affrontati, perché non ne risulti una contraddizione con le linee di fondo che la programmazione generale esige; dall'altra, la predisposizione di tutti gli strumenti necessari alla più rapida redazione del «piano», ed alla sua concreta attuazione.

Dopo il primo generalissimo lavoro conoscitivo iniziato dalla Commissione Papi, il Governo è venuto nella determinazione di creare una Commissione di programmazione, che riunisca insieme gli esperti con i rappresentanti delle maggiori organizzazioni economico-sindacali di imprenditori e di lavoratori. Questo diverso modo di organizzazione della Commissione di programmazione sottintende, da una parte, l'esigenza di continuare nelle indagini conoscitive, dall'altra la volontà di creare un primo vasto incontro fra le grandi organizzazioni rappresentative di interessi, ai fini della soluzione dei problemi che la programmazione pone. La critica che vorrebbe assimilare la politica di programmazione democratica ad una politica di programmazione autoritaria, è smentita da questa impostazione. E l'iniziativa privata, come l'iniziativa sindacale, sono chiamate intorno al tavolo della programmazione, a discutervi liberamente, proprio per cancellare quel pregiudizio. Ma se questo è uno degli scopi che si vogliono raggiungere, l'altro è costituito dalla volontà di iniziare a sottrarre le rappresentanze degli interessi degli imprenditori e dei lavoratori alla semplice e immediata considerazione della dinamica di un mercato spontaneo, che quotidianamente pone i suoi

problemi, per fissarle su prospettive più generali, più di fondo e più a lungo termine. Ovviamente, non ci si può attendere che questo terreno di incontro, ed il «piano» nascano in breve spazio di tempo. Occorre una lunga opera di orientamento e di persuasione al riguardo; occorre far comprendere a tutte le forze produttive e sindacali l'ordine di priorità nei quali i problemi si pongono. Da qui discende la necessità di un quotidiano sforzo di conciliazione, di conciliazione soprattutto fra i problemi che sorgono «a breve» e quelli che verranno inquadrati e avviati a soluzione, nell'ambito del piano. D'altra parte, tenendo conto del fatto che l'assetto razionale del sistema tributario e condizione sine qua non per una politica del «piano», si comprende come accanto alla Commissione di programmazione sia utile costituire una Commissione per la riforma tributaria, che lavori in parallelo con quella.

Ma il lavoro stesso della nuova Commissione, come il lavoro generale dell'Amministrazione pubblica, nel periodo intercorrente fra il momento presente e il momento di redazione del «piano», che si collocherà a qualche anno di distanza, non avrebbe fondamento più certo e sicuro, più «programmatico» dell'attuale, se non si costituisse il più rapidamente possibile l'organo tecnico necessario perché la Commissione di programmazione, l'Amministrazione pubblica, il Comitato interministeriale per la programmazione, che dovrà sostituire l'attuale Comitato interministeriale della ricostruzione, abbiano a disposizione i documenti, le indagini, le ricerche necessarie alle loro decisioni. Su questo terreno ha trovato difficoltà la Commissione Papi; su questo terreno troverebbe difficoltà la nuova Commissione.

Poiché è nell'ambito del Ministero del Bilancio, che si articolerà l'attività di programmazione, ed all'uopo, secondo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio on. Fanfani, il Ministero si convertirà in Ministero del bilancio e della programmazione, l'organo tecnico dovrà essere alle dirette dipendenze di tale Ministero, anche se dovrà avere una sua particolare autonomia, per adempiere alla propria funzione. E' allo studio, al riguardo, la possibilità di trasformazione e di adattamento ai nuovi compiti di organi esistenti, sì da utilizzare esperienze passate, innestando su esse le esigenze che nel frattempo sono maturate.

Naturalmente partendo da questo nucleo tecnico centrale, del quale lo Stato non ha potuto finora disporre in misura adeguata alle crescenti responsabilità che esso va assumendo nella direzione della vita economica, bisogna articolare diversamente l'attività tecnica di tutte le Amministrazioni statali e pubbliche, che devono dare un contributo alla programmazione. Giova al riguardo considerare che alcune attuali insufficienze derivano soprattutto da una struttura dell'apparato amministrativo modellata quasi esclusivamente sulla tradizionale organizzazione verticale per settori. Come è noto, fra i vari settori dell'Amministrazione pubblica esistono difficoltà gravissime e assai spesso insuperabili di coordinamento (difficoltà che spesso si riproducono anche nell'ambito di un medesimo Dicastero), mentre la realizzazione di una qualsiasi politica di programmazione comporta che l'accento sia posto sugli elementi di carattere per così dire orizzontale. Quale che sia, infatti, il contenuto specifico di un determinato programma di sviluppo, si tratta sempre di un complesso di interventi che, sebbene aventi talvolta carattere settoriale, ricevono la loro giustificazione economica dalla loro simultanea e coordinata attuazione.

Non a caso, allorché si trattò di affrontare in forma programmatica il problema di un intervento nel Mezzogiorno, si fu indotti, con la creazione della Cassa, ad uscire dalla tradizionale organizzazione amministrativa pubblica, creando un istituto che, rispetto alla

organizzazione tradizionale, avesse proprio, come principale elemento di differenziazione, l'orizzontalità della propria struttura e perciò la possibilità di effettuare un coordinamento effettivo tra i vari settori di intervento. E neppure è casuale la circostanza che i limiti che si sono riscontrati nell'azione della Cassa siano dipesi in buona misura dal fatto che tale organismo era per così dire staccato dall'ambito della generale Amministrazione pubblica, e trovava ostacoli obiettivi così seri alla propria azione che le difficoltà conseguenti non hanno potuto essere compiutamente superate neppure dall'attiva presenza di un apposito «Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno».

A parte il problema più generale della Pubblica Amministrazione, che richiederà ancora molto tempo per essere risolto, occorre trovare un congegno tecnico, il più efficiente e rapido possibile, perché accanto alla struttura verticale della stessa operi una scarnita struttura orizzontale. Anche a questo proposito, sono in corso studi ed indagini capaci di dare una immediata risposta al problema.

Ma vi è tutta un'altra vasta gamma di modifiche importanti che vanno apportate ai nostri sistemi attuali, perché la politica di programmazione abbia un fondamento sicuro. Intendiamo alludere alla modifica dei modi e dei tempi di presentazione del bilancio dello Stato, alla modifica delle norme di contabilità dello Stato e, se è ammissibile il suggerimento, alla modifica di alcune strutture e procedure parlamentari oggi in vigore. Alcuni di questi aspetti sono stati considerati da esimi parlamentari ed hanno fatto oggetto di particolari studi e proposte. Si ricorda, in proposito, il disegno di legge di delega al Governo per la modifica delle norme sul patrimonio e la contabilità generale dello Stato presentato al Parlamento dal Ministro Pella nel gennaio 1962. Tali studi e proposte richiedono solo di essere ricondotti ad una visione unitaria e coerente; ciò che il Ministero del Bilancio sta studiando di fare al più presto.

Sarà innanzi tutto opportuno spostare la decorrenza dell'esercizio finanziario in modo da farlo coincidere con l'anno solare, ciò che permetterà di considerare i dati del bilancio dello Stato nel quadro più vasto della contabilità economica nazionale, e quindi anche in relazione agli obiettivi posti dai programmi economici generali.

Sarà poi necessario modificare radicalmente la struttura degli stati di previsione. Su ciò vi è una certa convergenza di posizioni tra le conclusioni alle quali sono pervenuti gli studi dell'Amministrazione e le proposte avanzate in sede parlamentate. E' generalmente riconosciuta l'urgenza di adottare nuove classificazioni delle entrate e delle spese: cioè una classificazione economica ed una classificazione funzionale. La prima permetterà di distinguere le spese correnti da quelle in conto capitale, cioè quelle di amministrazione da

quelle di investimento; la seconda porrà in evidenza gli effettivi oneri di bilancio in rapporto a ciascuna funzione e a ciascun servizio, in modo da tendere agevole una analisi precisa dei costi della pubblica amministrazione.

L'eventuale adozione di un unico disegno di legge comprensivo di tutti gli stati di previsione dei singoli Ministeri comporterà una discussione unitaria e concentrata dei bilanci davanti ai due rami del Parlamento, e cioè una modifica radicale della procedura di approvazione attuale dei bilanci. Ma su ciò non potrà che decidere il Parlamento, dopo che il Governo avrà articolato le sue proposte al riguardo.

Più volte sono stati posti in rilievo i troppo lunghi tempi tecnici di esecuzione delle spese pubbliche come un innegabile sintomo di grave disfunzione amministrativa. Il fenomeno è particolarmente grave se si considera che la percentuale maggiore dei residui passivi riguarda i settori dei lavori pubblici, dell'agricoltura e dell'industria, e cioè in primo luogo le spese di investimento. Sarà necessario, per eliminare questo inconveniente, non solo modificare alcune norme della legge di contabilità generale dello Stato, ma disporre gli stanziamenti in bilancio in relazione a programmi ben precisi e, possibilmente, a progettazioni già pronte.

La riforma della struttura degli stati di previsione e della procedura di approvazione del bilancio dello Stato da parte del Parlamento, le modifiche della legge sulla contabilità generale dello Stato, saranno solo il primo passo del riordinamento generale della materia legislativa inerente alle spese pubbliche. Bisognerà che il Parlamento stimoli il Governo a far sì che i singoli Ministeri agiscano sulla base di poche leggi organiche distinte per settori di attività con stanziamenti fissati annualmente nel bilancio per le competenze e per gli interventi di istituto. Accanto a questi stanziamenti, una serie di leggi contenenti piani straordinari di spese pluriennali coordinati fra loro in base al programma economico generale, costituiranno un sistema valido allo scopo.

7. - Obiettivi e strumenti della programmazione verranno così a porsi su una base estremamente concreta e funzionale, sì da eliminare gli squilibri e da dare un equilibrato ed armonico sviluppo al sistema economico. Ma chiudendo con questa prospettiva l'esposizione fin qui fatta ed auspicando che i propositi manifestati diano presto luogo non soltanto a decisioni concrete, ma ad ampi ed illuminanti dibattiti, sembra utile ancora una volta sottolineare, se fosse ancora necessario, che dello sviluppo del sistema economico costituirà, in ogni caso, componente essenziale, non solo l'attività dello Stato e degli Enti pubblici in genere, ma quella, assai più estesa e decisiva dei privati, senza della quale la programmazione democratica non avrebbe senso alcuno.