

## PREMESSE DI PROGRAMMAZIONE

Situazione all'anno <sup>nel</sup> ~~anno~~ del 1950

- |  |                 |
|--|-----------------|
| I - Caratteri salienti del processo di sviluppo negli<br>anni '50      | 10              |
| II - Squilibri vecchi e nuovi nella società italiana                   | 26              |
| III - Premesse della programmazione economica nel re-<br>cente passato | 43              |
| IV - Obiettivi e prospettive della programmazione                      | <u>        </u> |

## P R E M E S S A

1 - La riconferma, nel 1961, dell'elevatissimo saggio di accrescimento che negli ultimi anni ha caratterizzato globalmente l'economia italiana, ed il permanere di situazioni di arretratezza settoriale che non traggono un sufficiente impulso dal progredire del nostro sistema, sollecitano e, in un certo senso, rendono indispensabile un attento esame del meccanismo di sviluppo che opera nella nostra economia e del quadro della politica economica attualmente in vigore.

Ma non è soltanto la visione di quelli che possiamo considerare gli equilibri fondamentali dell'economia italiana che ci spinge ad un tale esame. In effetti, anche se non esistessero tali squilibri, detto esame verrebbe sollecitato 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, tutta una gamma di bisogni civili che stentano a manifestarsi al livello di individui e di comunità e che, una volta manifestatisi, non possono essere soddisfatti attraverso la semplice azione del meccanismo di mercato esistente. E' chiaro che l'azione pubblica non può trascurare il fatto che questi bisogni esistono e che la loro soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile.

Per queste ragioni non sembra possibile limitarsi alla registrazione dei risultati globalmente raggiunti nel processo di sviluppo, ma è indispensabile formulare un giudizio completo sul valore che tali risultati assumono per la società e sulle questioni che si presantano ancor oggi irrisolte, o <sup>non</sup> sufficientemente risolte, nel quadro economico e sociale che si è venuto determinando nel nostro Paese.

Tuttavia un esame del genere, soprattutto quando tenda a porre le basi per la formulazione di obiettivi che il sistema economico è chiamato a conseguire nella sua ulteriore evoluzione, non può prescindere dal considerare il tipo di meccanismo che è oggi in azione, e ciò soprattutto in relazione a due circostanze : in primo luogo del fatto che questo meccanismo ha determinato un contesto economico, provvisto di un dinamismo che sembra necessario mantenere in ogni caso; in secondo luogo che non è possibile dare ad una diversa politica economica un contenuto concreto se non facendo diretto riferimento a ciò che è possibile, e a ciò che non è possibile attendersi dal tipo di sviluppo in atto.

2. - Come è noto, e come verrà più dettagliatamente ricordato in seguito, la politica economica italiana di questo dopoguerra è stata ricca di interventi volti a modificare, più o meno profondamente, lo sviluppo spontaneo della situazione economica. 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 pubblica in questo campo, sia di tutti quei provvedimenti che hanno avuto lo scopo di mutare il quadro delle convenienze all'investimento e di influenzare per tale via la composizione settoriale e regionale degli investimenti privati.

Si deve tuttavia riconoscere che, pur giovandosi di questa politica correttiva, l'elemento fondamentale che ha mosso il nostro processo di sviluppo è stato rappresentato da un mercato sostanzialmente libero su cui l'azione pubblica ha inteso influire entro margini limitati.

Per valutare quali siano state le conseguenze di tale circostanza sulla situazione raggiunta nell'ultimo decennio, occorre considerare che, una volta completata l'opera di ricostruzione (e il 1950 può essere considerato come l'anno che separa il periodo appunto della ricostruzione da quello dello sviluppo vero e proprio) si aprivano per la nostra economia due linee di politica.

La prima linea consisteva nel far luogo, sia attraverso profondi processi di trasformazione produttiva nell'agricoltura, sia attraverso una rapida industrializzazione delle zone arretrate, ad una ampia domanda di beni capitali, la quale si sarebbe posta come la componente più dinamica della domanda complessiva interna e quindi dello sviluppo del reddito e dell'occupazione. La possibilità di seguire una simile politica dipendeva tutta dalla capacità di contenere, entro ~~xx~~ limiti accettabili dal mercato, i rischi connessi ad un tale tipo di domanda, le cui caratteristiche dipendono in modo strettissimo dagli sviluppi a lungo termine di ogni singola componente produttiva dell'intero sistema economico.

Bisogna considerare che in un'economia il cui processo di espansione sia affidato alle sole forze di mercato è molto più facile ottenere la massimizzazione del reddito attuale che non l'ottimo saggio di sviluppo nel tempo. Ciò è dovuto al fatto che il reddito del futuro è funzione degli investimenti di oggi e non sempre le imprese sono portate, in assenza di indicazioni dall'esterno, a proiettare la propria attività nel futuro in maniera da assicurare un tasso di sviluppo costante o quasi all'intera economia. Ne consegue, ad esempio, che la concentrazione di investimenti con "breve maturazione" in un dato anno può portare ad un'espansione del reddito molto forte nel breve periodo, ma è causa di pregiudizio all'espansione futura. In concreto, quindi, una tale linea poteva realizzarsi solo nel presupposto e nell'ambito di una programmazione generale, cioè di un piano pluriennale

4. -

che avesse fornito ad ogni operatore quei termini di riferimento che sarebbe stato impossibile desumere in modo esclusivo ed immediato dal mercato. In altri termini, una ragionevole programmazione, indicando i vari obiettivi, avrebbe potuto indirizzare la scelta degli investimenti ed evitare questa ed altre forme di fluttuazione ciclica, attraverso una migliore ripartizione nel tempo degli investimenti. Nell'attività economica, infatti, si manifestano fluttuazioni cicliche di breve periodo, le cui cause sono soprattutto psicologiche. Ma subitanee crisi di sfiducia con conseguenti crolli in borsa o riduzioni se non arresti improvvisi nell'attività produttiva è molto più difficile che si presentino in una economia le cui linee di sviluppo sono state fissate in un programma: la "volatilità" delle aspettative ne risulterà ridotta e la stabilità dell'economia aumentata.

La seconda linea politica consisteva invece nel direttamente affidarsi, per quanto riguarda lo sviluppo e l'ampliamento della domanda interna, alle determinazioni spontanee e immediate del mercato, di quella componente cioè che, per essere legata a previsioni a più breve termine, e spesso non necessariamente collegate tra di loro, presenta rischi molto minori. Nell'ambito di questa linea, il mercato, cioè, poteva essere un fattore sufficiente al coordinamento delle decisioni di investimento. Ciò significa che la linea in questione poteva realizzarsi senza rilevanti elementi di programmazione.

Ora, come si è ricordato poco sopra, la linea effettivamente seguita è stata, salvo casi particolari, la seconda. Tale

./.

5. -

linea ha indubbiamente dotato il nostro sistema economico di possibilità evolutive immediate che solo un decennio fa non erano neppure sospettabili, e ciò ha senza subbio avuto la sua influenza nel far perdurare impostazioni di politica economica sostanzialmente al di qua di un quadro vero e proprio di programmazione. Ma, è pressoè chè superfluo notare che nei limiti in cui le decisioni economiche venivano a corrispondere soltanto agli impulsi forniti dal mercato e all'evoluzione dei consumi, non potevano trovare rapida soluzione le situazioni di quelle zone che risultavano escluse da un vero e proprio mercato, e che avrebbero potuto attendere un inserimento in esso, solo da una modificazione del loro tradizionale meccanismo economico.

Quando si dice perciò che molti problemi sono ancora aperti nel nostro Paese, non si intende naturalmente svalutare i risultati raggiunti, ma si vuole soltanto affermare che tali risultati, anche se conseguiti in misura globale considerevolissima, sono tuttavia i risultati propri di una linea di sviluppo e di una politica economica che non erano le uniche possibili. Pertanto i risultati propri della politica economica che abbiamo presentato come alternativa non sono stati conseguiti nell'esatta misura in cui una politica ha prevalso sull'altra.

3.- Al termine di un decennio di sviluppo che, nelle sue linee essenziali, si è svolto al di fuori della programmazione, è doveroso riproporsi il problema del tipo di politica che deve governare il nostro sviluppo economico, e ciò in virtù di due considerazioni : In primo luogo molte situazioni di arretratezza, anche

./

6. -

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 si sono sviluppate di più, ma continuano a presentarsi, nel quadro esistente, le massime prospettive di sviluppo futuro. In secondo luogo, lo stesso livello di ricchezza che il Paese ha raggiunto consente oggi di affrontare i vecchi problemi con una pressione sulle risorse nazionali relativamente assai meno intensa di quanto poteva avvenire dieci anni or sono. Se infatti i problemi di struttura poterono essere accantonati nel periodo di ricostruzione materiale del Paese e se più tardi il processo di liberalizzazione verso l'estero e la necessità di porre in condizioni competitive il nostro sistema produttivo ebbero precedenza su ogni altra considerazione, oggi, in fase di economia dinamica e in previsione del persistere dell'andamento espansivo in corso, le trasformazioni strutturali si impongono alla scelta politica.

E' per questo che il Governo di centro-sinistra esprime oggi, in relazione agli indirizzi delle forze politiche e sociali che lo sostengono, l'esigenza di una programmazione economica. Di fronte al manifestarsi ormai concreto di questa esigenza, il Governo sa bene 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 nel nostro sistema economico, 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 naturale allargamento verso altre zone degli impieghi di capitali che ancora oggi tendono a

./.

7. -

localizzarsi nelle zone più altamente sviluppate del nostro sistema economico.

Ma proprio il fatto che in uno dei periodi più eccezionalmente ricchi di sviluppo globale il problema degli squilibri, almeno per quanto riguarda l'assorbimento della forza di lavoro inutilizzata, sia stato risolto attraverso il trasferimento di tale forza di lavoro dalle zone arretrate alle zone sopra-sviluppate, indica i limiti che in sé contiene il processo spontaneo. Si può ritenere che un semplice fatto immigratorio valga a risolvere un problema che produce aspetti di vera e propria congestione di alcune zone e di quasi totale depauperazione in altre? Che cosa sarà dell'equilibrio generale delle zone che perdono le migliori forze di lavoro? E che cosa sarà in tali regioni del rapporto tra industria e agricoltura, quando la forza di lavoro, già legata all'agricoltura, non trova impiego industriale in territori finitimi, sicché l'agricoltura o le attività terziarie non possono, al limite, rappresentare attività compensative? Ed in quanto alla seconda obiezione, se è vero che il processo di sviluppo spontaneo finirà, prima o poi, con l'investire zone arretrate - e bisogna dimostrare che ciò sia vero - perchè allora non anticipare attraverso una politica programmata, indirizzi che, quando arrivano, arriveranno sempre troppo tardi? In altri termini il punto essenziale è in ogni caso che, se anche la seconda prospettiva potesse giudicarsi possibile ed accettabile, essa configurerebbe la risoluzione dei problemi oggi aperti dalla nostra economia al termine di un lasso di tempo che è da giudicarsi troppo lungo in riferimento alle esigenze ed alle legittime aspettative di una parte considerevolissima della popolazione italiana.

./.



8.-

D'altra parte, ed è questo elemento di estrema importanza, è in situazioni congiunturali come l'attuale che una trasformazione di fondo può essere attuata nella vita economica. Soltanto in una fase di forte dinamismo positivo è possibile attuare trasformazioni strutturali senza incontrare costi molto elevati. Infatti è sufficiente incanalare correttamente, i nuovi flussi di capitale e le nuove forze di lavoro per ottenere quella ridistribuzione dell'apparato produttivo che si desidera. Invece, in un'economia stagnante o in cui l'accrescimento è molto lento, una trasformazione strutturale incontra limiti insormontabili nei costi connessi agli spostamenti e alla riconversione da un tipo all'altro di produzione. Agire sulla direzione dei flussi, ovvero sulla l'elemento dinamico, è di gran lunga più agevole che ridimensionare direttamente gli "stocks". Le variazioni nell'importanza relativa di questi ultimi sono più facili da ottenere attraverso il differente saggio di sviluppo cui si accrescono. E' questa considerazione che spiega perchè, in previsione del persistere dell'andamento espansivo in corso, la programmazione sia tuttora attuale.

Queste considerazioni non vogliono significare che si debba disconoscere il considerevole contributo che le zone ed i settori più dinamici hanno dato e continuamente danno all'elevazione della produttività e del livello di vita delle popolazioni appartenenti alle zone arretrate della nostra economia : e inverò sia la sempre maggiore capacità di assorbimento di nuove forze di lavoro che si verifica nelle zone e nei settori più sviluppati, sia il flusso di risorse che, provenendo da queste zone sviluppate dell'economia italiana, si diffonde verso le zone più arretrate, sono fenomeni di rilevante importanza che sarebbe fuori di luogo sottovalutare.

./

Ma la politica di programmazione che oggi il Governo si propone non è altro in sostanza che un'azione rivolta, mediante gli opportuni strumenti ed istituti, ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti, sicchè 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 vigorosa crescita dell'intero sistema economico, ed adeguando a tali problemi la nostra azione, verremo ad influire sulle direzioni dell'ulteriore sviluppo e otterremo una rilevante modificazione degli esistenti schemi di consumo e di investimenti. Si possono in tal modo porre 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 soddisfare.

## I

CARATTERI SALIENTI DEL PROCESSO DI SVILUPPO NEGLI ANNI '50

1.- Come abbiamo già notato nella premessa, i problemi di uno sviluppo settoriale e territorialmente equilibrato della nostra economia avrebbero potuto essere posti nel momento della ricostruzione post-bellica.

Tuttavia - abbiamo già detto - di fronte all'urgenza in quel periodo, di problemi che condizionavano la stessa possibilità di sopravvivenza di vasti gruppi sociali e data la limitatezza di risorse disponibili, la nostra politica economica si trovò impegnata a tener conto di necessità di carattere immediato. E ciò fece passare in secondo ordine l'esame della possibilità di radicali innovazioni delle strutture economiche preesistenti, innovazioni che non avrebbero potuto conseguire i propri frutti se non in più lungo periodo di tempo.

D'altra parte lo stesso orientamento fondamentale di consentire il ritorno ad una libera economia di mercato con possibilità di riflessi non solo interni, ma anche internazionali rappresentò, rispetto alla precedente economia corporativa ed autarchica, 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 ebbero altri paesi, della conversione delle industrie di guerra in industrie di pace, ma anche quello dell'adattamento delle strutture produttive nate e sviluppatasi in regime corporativistico e di autarchia. Gli oneri, le difficoltà e le incognite di questa operazione avrebbero potuto fare ristagnare la politica economica, se non nell'indirizzo autarchico, nel vecchio e tradizionale indirizzo protezionistico o, quanto meno, rendere meno rapido il

11 )

passaggio ad una situazione di pieno inserimento nel mercato mondiale. Invece l'abbandono della politica di isolamento del mercato italiano, abbandono che sembrò a più di uno avventato e intempestivo, doveva consentire al nostro Paese - negli anni successivi - di fruire anche di quei progressi tecnologici di cui avevano goduto gli altri Paesi industrializzati e di portarsi poi alla pari con le altre economie nella strada del progresso.

Considerando quindi, a distanza di un quindicennio, gli sviluppi della decisione allora presa, ci si conferma nell'opinione che il ritorno ad una economia di mercato, 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 impensabili 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'CECE, per valutare, nella sua fase culminante, la portata di tale politica.

Ovviamente la politica scelta non implicava l'accantonamento totale della difficoltà 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 mercato - una serie di azioni di intervento e di riforma diretta ad indirizzare la ripresa economica verso il superamento di alcune fra le più rilevanti deficienze strutturali che il nostro sistema produttivo presentava.

./.

12)

Furono così mantenuti in vita taluni strumenti di intervento pubblico e se ne crearono dei nuovi; a questo riguardo è da ricordare il deciso impegno con cui si procedette al potenziamento delle industrie di Stato. Risale ai primi anni del dopoguerra la decisione di continuare nell'attività dell'AGIP, che doveva dar luogo poi alla imponente azione, svolta all'interno e all'estero dall'ENI nel campo energetico e in altri settori di vitale interesse, e il mantenimento da parte dell'IRI di una serie di industrie, siderurgiche e meccaniche, che, lungi dal rappresentare un residuo della politica autarchica, si dimostrarono ben presto strutture essenziali per la nuova economia di tipo aperto che si andava realizzando.

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 1200 miliardi di lire, poté dirsi completata, come è stato osservato, 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, che raggiungeva appena i 250 dollari, non consentiva sufficienti margini per una adeguata formazione di nuovo capitale; gli investimenti fissi netti non superavano il 10% del reddito nazionale; le strutture produttive, in particolare quelle della nostra industria, risultavano arretrate rispetto ai procedimenti tecnologici introdotti da tempo negli altri Paesi europei, come effetto di un rinnovamento tecnico e scientifico, cui l'Italia era rimasta esclusa a causa del suo isolamento autarchico.

./.

1.3)

L'industria manifatturiera, che forniva meno di 1/3 del prodotto nazionale, era caratterizzata dalla prevalenza dei rami di industria legati alle esigenze più elementari di consumo della popolazione, 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 della industria tessile. D'altra parte, tutta la nostra industria era caratterizzata da un notevole frazionamento di capacità produttive, determinato da un peso ancora rilevante della produzione artigianale e piccolo-industriale; il Censimento del 1951 rilevò che i 4/5 delle unità produttive esistenti in Italia erano rappresentati da unità artigiane.

Il grado di assorbimento della forza di lavoro nel sistema produttivo e la distribuzione di essa nei vari settori di attività corrispondevano alla deficienza di beni capitali e alla situazione di relativa arretratezza del sistema economico(1): circa due milioni di unità lavorative, pari al 10% della forza di lavoro, erano disoccupate; ma la stessa forza di lavoro occupata non poteva dirsi tutta pienamente inserita nei processi produttivi: il 41% di tale occupazione si concentrava nell'agricoltura, determinando estesi fenomeni di sottoutilizzazione e rilevanti distorsioni negli ordinamenti culturali. Ma anche nell'industria diffusa era la sottoccupazione come conseguenza inevitabile della ridotta produttività di parecchi rami industriali, alcuni dei quali le-

(1) Si riportano alcune stime sulla ripartizione delle forze di lavoro, dell'occupazione e della disoccupazione nei vari settori produttivi al 1950:

	Forze di lavoro		Occupazione		Disoccupazione	
	Migl. unità	%	Migl. unità	%	Migl. 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
	18.770	100	16.840	100	1.930	100

14 )

gati a metodi produttivi superpassati o a produzioni belliche.

In questo quadro di generale debolezza del sistema economico, erano già presenti situazioni di squilibrio settoriale e zonale che in certi casi assumevano caratteri di gravità acuta. Un divario fondamentale era rilevabile nella situazione dell'agricoltura rispetto ai settori non agricoli. L'agricoltura, caratterizzata dalla prevalenza di strutture fondiarie superpassate, da ordinamenti colturali sempre meno corrispondenti all'evoluzione della domanda, e da un eccesso di forza di lavoro che rendeva difficile ogni processo di riassetto aziendale, poteva già considerarsi "in ritardo" rispetto al pur modesto livello di sviluppo dell'industria e dell'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:

	Prodotto lordo per unità occupata al 1950	
	migliaia di lire correnti	N.I.
— <u>Agricoltura</u>	<u>325</u>	<u>57</u> —
— <u>Altri settori:</u>	<u>568</u>	<u>100</u> —
Industrie	546	96
Attività terziarie	594	105
TOTALE	496	83

15)

Questa situazione di squilibrio del settore agricolo rispetto agli altri settori a sua volta determinava delle profonde differenze territoriali, a seconda dell'incidenza dell'agricoltura nell'economia delle varie zone e della ripartizione dell'eccesso di forza di lavoro agricolo; si aveva così già nel 1950 una tripartizione del territorio 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 e industria e fra forza di lavoro agricolo e forza di lavoro non agricolo, 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 meno avanzato stato di trasformazione dell'agricoltura meridionale, e quindi del più basso livello di produttività di questa agricoltura rispetto a quelle delle restanti parti del Paese.

La diversità di strutture produttive delle tre ripartizioni può essere riassunta con i dati relativi alla formazione del reddito per settori nel 1951:



16)

Valore aggiunto per settori produttivi al 1951

	Italia Nord-Occidentale		Italia Centro-Orientale		Mezzogiorno	
	miliardi di lire correnti	%	miliardi di lire correnti	%	miliardi di lire correnti	%
Agricoltura	563	16	964	28	805	38
Industria	2.010	56	1.189	35	549	26
Attività terziarie	992	28	1.265	37	762	36
<b>TOTALE</b>	<b>3.565</b>	<b>100</b>	<b>3.418</b>	<b>100</b>	<b>2.116</b>	<b>100</b>

Il reddito per abitante prodotto nel 1951 era di circa 300 mila lire nell'Italia Nord-Occidentale, di 180 mila lire nell'Italia Centro-Orientale e di solo 120 mila lire nel Mezzogiorno. Il reddito pro-capite nel Mezzogiorno era quindi pari al 40% del reddito pro-capite dell'Italia Nord-Occidentale.

Questi dati già indicano l'esistenza di notevoli differenze nel settore industriale; dove, ad un rilevante apparato produttivo nell'Italia Nord-Occidentale, corrispondeva una rilevante arretratezza di quello delle regioni Centro-Orientali, mentre nel Mezzogiorno la grave depressione dell'economia agricola era il portato dell'insufficiente presenza del settore industriale, peraltro rappresentato da strutture produttive assai deboli e tecnologicamente ed economicamente sorpassate.

Abbastanza espressivi di queste rimarchevoli differenze appaiono i dati del Censimento industriale del 1951 e in particolare quelli relativi alla distribuzione degli addetti secondo

17)

L'ampiezza delle imprese:

Ripartizione percentuale degli addetti al 1951 secondo  
l'ampiezza delle unità locali

	Italia Nord-Occidentale	Italia Centro-Orientale	Mezzogiorno
% addetti in unità locali che occupano fino a 10 addetti	19	38	64
% addetti in unità locali che occupano da 11 a 100 addetti	22	24	17
% addetti in unità locali che occupano da 101 a 500 addetti	25	18	9
% addetti in unità locali che occupano oltre 500 addetti	34	20	10
TOTALE	100	100	100

Si può rilevare, da tali dati, che al 1951 la struttura della industria Nord-Occidentale era caratterizzata dalla prevalenza di aziende di media e grande dimensione, nelle regioni Centro-Orientali invece la percentuale di addetti nell'aziende di minore dimensione era del 62%, percentuale che saliva all'81% nel Mezzogiorno; pressochè assente nel Mezzogiorno era la media industria (9%).

18)

3.- Gli squilibri fra agricoltura e industria e fra regione e regione tendevano quindi, a presentarsi, già all'inizio della nuova fase dell'economia italiana, come squilibri di natura strutturale, cioè tali da non poter essere risolti nel quadro delle automatiche possibilità di una pura economia di mercato; vi è anzi da ritenere che se questa non fosse stata condizionata da opportuni interventi, avrebbe potuto dal luogo a situazioni anche più squilibrate di quelle che oggi rileviamo.

Si ebbero così, dopo la fase iniziale della ricostruzione, due accentuazioni particolari della politica precedentemente scelta. Da una parte venne dato un più intenso impulso alla politica di inserimento dell'economia italiana nel mercato internazionale. La tariffa generale del 1950, che già poteva considerarsi una tariffa non protettiva, venne applicata in forma sempre più moderata attraverso riduzioni unilaterali a carattere generale, riduzioni convenzionate e disposizioni speciali; fu data inoltre pronta applicazione agli accordi OEEC per la graduale abolizione delle restrizioni quantitative, e anzi le quote di liberalizzazione vennero ampliate al di là dello stesso limite stabilito dall'OEEC ed estese alle altre aree del mondo. D'altra parte, vennero adottate nuove più drastiche linee di intervento per cercare di colmare alcuni squilibri tradizionali. In agricoltura furono adottate misure dirette ad elevare la produttività del settore e la convenienza degli investimenti privati. Rientrarono fra tali misure l'adozione, in certe zone della riforma fondiaria, l'intensificazione dei programmi prebellici di bonifica e di creazione di capitale fisso in genere, la concessione di finanziamenti a condizioni di favore. Nello stesso tempo si proseguiva in alcune azioni di sostegno dei prezzi (ammassi, contingentamenti, ecc.) richieste dalla necessità di mantenere il reddito dell'agricoltura perdurando l'eccesso

./

1.9)

della forza di lavoro agricola.

Nel Mezzogiorno l'intervento pubblico assunse caratteristiche più moderne anche se esso, rispetto alle necessità globali di quelle regioni, alle concezioni che oggi si hanno di una politica di sviluppo nelle zone arretrate, apparve più tardi inadeguato. Fu disposta la creazione di un organismo straordinario, la Cassa per il Mezzogiorno, cui era affidato il compito di dar luogo ad un complesso di infrastrutture ritenute necessarie per aumentare la convenienza all'investimento privato, sia nell'agricoltura che nella industria; e l'attività di tale organismo fu estesa poi gradualmente ad altri settori e in altre direzioni. L'azione di intervento fu, inoltre, completata da una serie di agevolazioni fiscali, creditizie e di altri incentivi.

In campo industriale, l'impegno delle aziende pubbliche in settori-chiave della politica di sviluppo andò intensificandosi; a tali aziende - che a motivo della loro origine si erano trovate a gestire impianti collocati prevalentemente nel Nord - venne fatto obbligo di localizzare non meno del 40% dei loro investimenti nell'Italia Meridionale. Le manifestazioni più rilevanti anche se più recenti di tali direttive sono i grandi impianti siderurgici e chimici rispettivamente di Taranto e di Gela.

4.- Il clima di maggiore concorrenzialità stabilitosi nel Paese, a seguito dell'inserimento della nostra economia del mercato mondiale, suscitò un intenso processo di rinnovamento delle strutture produttive che si consolidarono, raggiungendo gradualmente un notevole livello tecnico. In queste condizioni il Paese poté sfruttare al massimo i vantaggi di una congiuntura internazionale stabilmente favorevole e soprattutto della crescente domanda estera di prodotti industriali, sicchè la nostra economia è

andata accostandosi sempre più alle caratteristiche di una economia altamente industrializzata.

E' l'espansione del settore industriale e soprattutto della nostra industria manifatturiera che sta alla base dell'elevato saggio di aumento del reddito nazionale realizzato nel periodo che va dal 1950 al 1961. E' noto che in tale periodo il reddito nazionale lordo del Paese si è accresciuto ad un saggio del 6%, vale a dire a un saggio che non era stato possibile conseguire, come media di un periodo così lungo, nelle precedenti fasi di sviluppo dell'economia italiana che è superiore ai saggi raggiunti nello stesso tempo dagli altri Paesi del mondo occidentale.

Tuttavia, già quando si scende all'esame di questo saggio, che esprime il progresso globale della nostra economia, si pongono subito in luce - torniamo a ripetere - i problemi dei rapporti tra i vari settori produttivi e le diverse zone del Paese, problemi che hanno per base il diverso ritmo di crescita del reddito agricolo rispetto al reddito degli altri settori. Il ritmo di incremento risulta evidente dai seguenti dati, che esprimono le variazioni del valore aggiunto in lire aventi potere d'acquisto costante (lire 1954):

Variazioni del valore aggiunto per settori produttivi

	1 9 5 0		1 9 6 1		Saggio medio annuo % di in- cremento
	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	6.824	39	7,3
<b>TOTALE</b>	<b>9.106</b>	<b>100</b>	<b>17.296</b>	<b>100</b>	<b>6,0</b>

21 )

Si può notare che la quota di reddito nazionale prodotta dall'agricoltura è scesa dal 28% al 17%. Questo andamento è indubbiamente legato al notevole dinamismo del settore industriale, ma non possiamo trascurare che, se fattori generali, comuni a molti Paesi di civiltà economica avanzata, limitano il ritmo del progresso dell'agricoltura rispetto a quello degli altri settori, la nostra agricoltura è travagliata da problemi interni. Particolari che ne riducono ulteriormente le possibilità di sviluppo e di inserimento in un mercato moderno. Prema, a tale riguardo, rilevare che, per mantenere il pur insoddisfacente equilibrio fra reddito pro-capite agricolo e reddito pro-capite dei settori non agricoli e soprattutto per non aggravare la situazione economica delle regioni agricole rispetto a quella delle regioni industrializzate, sarebbe stato necessario un esodo di forze di lavoro dell'agricoltura maggiore di quello che si è avuto.

Questo esodo, d'altra parte, non è stato certo, finora, trascurabile anzi è stato piuttosto rilevante. Nel periodo 1950-1961 è stato possibile fornire occupazione ad oltre 3 milioni e mezzo di unità lavorative e, inoltre, si è provveduto al riassorbimento della rilevante quota di sottoccupazione esistente nell'industria e nelle attività terziarie all'inizio del periodo. Questo andamento, insieme con l'emigrazione verso l'estero, ha consentito l'eliminazione di gran parte della disoccupazione esistente, l'assorbimento delle nuove leve di lavoro e una importante riduzione dell'eccesso di forza di lavoro nel settore agricolo; la forza di lavoro agricolo è diminuita, nell'undicennio, di circa un milione e mezzo di unità, ma essa ammonta ancora a circa 6 milioni di unità, pari al 30% della forza di lavoro italiana, mentre l'agricoltura fornisce solo il 17% del pro-

./.

22)

dotto nazionale.

Incremento del reddito ed aumento dell'occupazione hanno determinato un miglioramento sempre più intenso del tenore di vita. I consumi privati si sono accresciuti ad un saggio medio del 4,9% annuo, con aumenti differenziati per i vari tipi di consumo, andamento 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	4,2
Tabacco	320	4	533	4	4,7
Vestiario	906	12	1.293	10	3,3
Abitazioni e spese connesse	856	12	1.657	13	6,2
Spese igienico-sanitarie	282	4	577	5	6,7
Trasporti e comunicazioni	386	5	1.110	9	10,1
Spettacoli e altre spese ricreative e culturali	359	5	574	5	4,4
Alberghi, pubblici esercizi e varie	303	4	519	4	5,0
<b>TOTALE</b>	<b>7.363</b>	<b>100</b>	<b>12.458</b>	<b>100</b>	<b>4,9</b>

=====

23)

E' da rilevare, che le spese per i consumi che possono essere considerati di "prima necessità" sono aumentate ad un saggio inferiore al saggio di incremento medio : le spese, infatti, per generi alimentari e affini, vestiario, igiene e sanità sono passate, rispetto al totale dei consumi privati, dal 70% nel 1950 al 65% nel 1961. Il saggio di aumento reale delle spese per abitazioni è stato del 6,1% annuo; comprese, in questa voce, anche le spese per gli articoli durevoli di uso domestico un tipo di consumo relativamente nuovo e che meriterebbe una considerazione a parte. Ad un saggio pressochè triplo del saggio di aumento medio dei consumi privati, si sono accresciute le spese per trasporti.

Riservando peraltro un giudizio su tale diverso sviluppo dei vari tipi di consumi, sembra opportuno ricordare che, tenuto conto dell'aumento della popolazione, al suddetto saggio del 4,9% di incremento dei consumi privati, corrisponde un saggio di aumento dei consumi pro-capite del 4,3%; è questo un tasso che si distacca nettamente da quelli dei precedenti periodi della storia italiana.

Quanto al processo di investimento, è da ricordare che, per quanto esso non si sia svolto con l'intensità che sarebbe stata richiesta se noi avessimo voluto affrontare decisamente i problemi di una adeguata formazione di capitale nei settori e nelle zone depresse del Paese, ha tuttavia registrato rilevanti aumenti. Mentre nel 1960 fu destinato agli investimenti produttivi netti l'8% del reddito nazionale, la corrispondente percentuale nel 1961 è stata dell'11%. I vari settori produttivi hanno partecipato a tale processo in misura differente, ciò che è confermato, in mancanza di dati specifici, dalle variazioni degli investimenti lordi:



24)

Variazioni degli investimenti lordi fissi per rami di  
attività produttiva  
 (a prezzi 1954)

	1950		1961		Saggio medio annuo % di in- cremento
	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%	
Agricoltura	207	14	482	13	8,0
Industria	633	44	1.411	40	7,6
Trasporti e comunica- zioni	291	20	925	26	11,1
Opere pubbliche	196	14	418	12	7,1
Varie	114	8	329	9	10,1
TOTALE	1.441	100	3.565	100	8,6

Gli investimenti destinati all'agricoltura e alla stessa industria sono aumentati di saggi intorno all'8%, che si possono senz'altro considerare rilevanti, ma inferiori al saggio medio di incremento.

Quanto alla produttività, il saggio di aumento è stato, nel complesso, elevatissimo, e si pone intorno al 4,5% nei settori non agricoli; ma anche l'agricoltura, in virtù dell'esodo di forze di lavoro, ha potuto raggiungere un sensibile ritmo di produttività. La maggiore produttività ha influito sull'andamento dei nostri rapporti con l'estero, attraverso un aumento della competitività delle nostre esportazioni agricole ma, soprattutto, industriali. Ciò ha

./

25)

permesso di superare un deficit che sembrava dovesse pesare ancora per un lungo periodo sull'economia del Paese e di giungere alla formazione di una rilevante riserva di oro e di mezzi di pagamenti sull'estero. Tale riequilibrio della nostra posizione nei rapporti con l'estero è stato conseguito, torna opportuno sottolinearlo, non in virtù di pratiche restrittive delle importazioni, ma in regime di quasi completa liberalizzazione. Le nostre importazioni visibili e invisibili sono passate dal 13,6 del nostro prodotto nazionale nel 1950 al 19,4 nel 1961.

Incremento del reddito, aumento dell'occupazione, miglioramento del tenore di vita della popolazione, riequilibrio dei nostri rapporti con l'estero, sono importanti risultati globali del processo di sviluppo svoltosi a partire dal 1950; resta ora da vedere quali risultati potrà conseguire nello stesso periodo l'azione volta a ridurre gli squilibri interni.

## II

SQUILIBRI VECCHI E NUOVI NELLA SOCIETA' ITALIANA

1.- Per risalire alle cause che hanno determinato il mantenimento e, talvolta, l'aggravamento dei nostri squilibri strutturali, sembra necessario tornare a riflettere su alcune caratteristiche del processo di sviluppo che si è svolto negli anni '50 nell'economia italiana. In particolare, due punti possono essere qui ricordati.

a) L'inserimento in una corrente di scambi internazionali in continuo aumento a causa della favorevole congiuntura mondiale, ha determinato, nella nostra industria manifatturiera, la ricerca di sempre maggiori condizioni di concorrenzialità, che sono state perseguite lungo la linea del potenziamento delle strutture esistenti e dell'allargamento delle dimensioni produttive. Questo orientamento, che ha assunto la massima intensità negli anni successivi alla nostra adesione alla Comunità Economica Europea, ha contribuito a far sì che il pur rilevante sviluppo industriale verificatosi in Italia desse luogo ad un numero relativamente modesto di nuove unità produttive.

b) L'incremento del reddito e una migliore distribuzione di esso fra i diversi fattori produttivi hanno dato luogo ad una marcata espansione dei consumi interni in direzioni che tendevano a favorire l'apparato industriale esistente, il quale già andava potenziandosi per far fronte alle sollecitazioni del mercato internazionale.

-27.-

Entrambi questi fenomeni hanno concorso a portare il nostro sistema industriale verso livelli di maggiore redditività e di più economico sfruttamento del capitale. Ne è derivato un aumento del reddito industriale ottenuto a condizioni ed a saggi impensabili nel quadro preesistente, il che ha anche lasciato a disposizione dell'economia risorse che altrimenti avrebbero dovuto essere destinate alla stessa industria per sostenere lo sviluppo del reddito.

E' stato questo un andamento che avrebbe potuto essere considerato del tutto favorevole per un sistema economico che fosse stato sufficientemente equilibrato nelle sue componenti settoriali e zonalì. Di fatto, e tenendo conto delle condizioni preesistenti, lo sviluppo che ha avuto luogo nella nostra economia, sulla base degli impulsi forniti dal mercato, ha riguardato essenzialmente il settore industriale, ed in modo particolare una industria concentrata in aree relativamente limitate del Paese e che da tale sviluppo traeva stimoli addizionali ad un suo ulteriore potenziamento nei centri esistenti. Naturalmente, dove si aveva questo notevole sviluppo industriale, si aveva anche, a cerchi concentrici, la propagazione dello sviluppo in altri campi, dall'agricoltura alle attività terziarie. Ma i cerchi andavano sparendo, come cerchi nell'acqua, man mano che ci si allontanava dai punti di maggiore sviluppo.

In presenza di una tale tendenza sarebbe stata necessaria una intensa azione capace di trarre profitto dai fatti positivi che si svolgevano nell'economia e dalle maggiori risorse disponibili, per predisporre condizioni favorevoli ad uno sviluppo più equilibrato settorialmente e territorialmente. In altri termini, si può esprimere, con una certa ragionevolezza, l'opinione che non sarebbe stato dannoso, da un punto di vista non solo sociale ma anche economico se,

28. -

man mano che procedeva il moto espansivo della nostra industria, si fosse provveduto ad una migliore distribuzione territoriale degli incrementi di capacità produttiva, comunque maggiore di quella che si è avuta. In questo modo, oltre ad evitare fenomeni di troppo elevata agglomerazione -se non di congestione- che sono apparsi evidenti in questi ultimi anni, si sarebbe potuto ottenere un maggiore equilibrio territoriale, riducendo nelle regioni agricole gli effetti del minor ritmo di sviluppo dell'agricoltura rispetto al settore industriale.

Abbiamo già avuto occasione di osservare che una tale azione, se lasciata al mercato, come in effetti è stata, era destinata a trovare ostacolo in un sistema di convenienze che tendeva a spingere in altro senso le decisioni dei centri economici; il successo di talè azione sarebbe stato quindi pensabile solo nel quadro di una linea diretta a porre, accanto alle convenienze che il mercato andava creandosi, altre convenienze non meno valide, anche se a più lungo termine. Le caratteristiche di questa linea sono state già esposte e non sembra qui opportuno tornare sull'argomento; solo basterà ripetere che nei limiti in cui la linea del mercato ha prevalso sull'altra, gli svolgimenti spontanei del sistema economico hanno indubbiamente agito sull'andamento degli squilibri settoriali e territoriali del nostro Paese, in alcuni casi acutizzandoli, in altri apportando un miglioramento solo relativo e certo meno intenso di quel che sarebbe stato desiderabile.

29. -

2.- D'altra parte, i correttivi predisposti, e di cui abbiamo parlato in precedenza, non sono stati nel complesso sufficienti. Essi hanno lasciato largamente scoperti vecchi problemi e ne hanno posto altri, non meno gravi, seppure più facilmente affrontabili.

Un esame dei risultati conseguiti dall'azione correttiva dei nostri squilibri territoriali, porta in primo luogo a distinguere il periodo 1951-56 dal periodo 1956-61.

Saggi medi annui di sviluppo del reddito lordo tra il 1951 e 1961  
per circoscrizioni

Periodi	Italia Nord-Occidentale	Italia Centro-Orientale	Mezzogiorno	Italia
1951-56	4,5	5,5	5,0	5,0
1956-61	7,1	6,9	6,3	6,8

=====  
Nel primo periodo il reddito del Mezzogiorno è aumentato ad un saggio mediamente non inferiore a quello del Centro-Nord; hanno concorso a questo risultato l'aumento della domanda determinato dalla spesa pubblica, soprattutto per infrastrutture, il consolidamento delle pur modeste strutture industriali meridionali, specie nei rami interessati all'intervento pubblico, ed un certo avvicinamento dei prezzi fra il Mezzogiorno e le altre zone del Paese; una notevole cautela nell'interpretazione di questo primo sviluppo è d'altra parte imposta dalla considerazione della modesta base di partenza. Anche all'interno del Centro-Nord molti dati sembrano indicare che

le zone agricole Centro-orientali videro piuttosto attenuarsi che accrescersi i precedenti divari con le regioni industrializzate Nord-Occidentali.

Il periodo successivo avrebbe dovuto coincidere con una nuova fase dello sviluppo economico del Mezzogiorno; la politica di intervento pubblico nelle infrastrutture attendeva di essere completata dall'avvio di un processo di industrializzazione, che sfruttasse le convenienze all'investimento che si erano già create nelle regioni meridionali.

Tale prospettiva, però, solo in parte si è tradotta in realtà. Di fatto, successivamente al 1956, si accentuò la tendenza a realizzare attraverso un potenziamento dei centri industriali esistenti una quota elevata dell'espansione industriale italiana. Questo andamento, nel favorire essenzialmente le regioni Nord-occidentali, venne a restringere la possibilità di un allargamento al Sud dei centri imprenditoriali settentrionali, specie di quella media industria che rappresenta il tessuto connettivo di un sistema industriale moderno. In effetti tale tipo di industria fu sempre più sollecitato ad assumere dimensioni maggiori e gradi di meccanizzazione più elevati nell'ambito delle unità di produzione già in funzione.

Non è certo da trascurare il fatto che, perdurando gli stimoli espansivi determinati dal mercato, si procedette anche alla costituzione di nuove unità; ma si tratta di un fenomeno che, per portare il sistema industriale del Nord fino al Mezzogiorno, avrebbe dovuto assumere caratteristiche di movimento molto più impetuoso, capace di superare le rigidità istituzionali che facevano in

31.-

genere preferire l'allargamento del sistema nelle zone di vecchio insediamento o al massimo una sua estensione, con criteri tipicamente geografici, nelle regioni più vicine. Perciò della costituzione di nuovi impianti sono venute fino ad oggi a beneficiare soprattutto le stesse regioni Nord-occidentali e quelle regioni Centro-orientali che, per essere contigue alle prime, o per essere in particolari condizioni geografiche, hanno potuto godere in modo più rilevante degli effetti diffusivi dell'industrializzazione.

Quanto alle altre regioni Centro-orientali, i pur interessanti fatti di industrializzazione spontanea che si sono realizzati in varie aree, e che hanno contribuito a mantenere elevato l'incremento del reddito di tutta la ripartizione, non sono stati però sufficienti 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 forza 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. Ma è nel Mezzogiorno che l'esodo di popolazione e di forze di lavoro assume caratteri di imponenza che possono essere dedotti dal confronto delle risultanze degli ultimi due censimenti.

./



Variazioni della popolazione tra il 1951 e il 1961

(migliaia di unità)

	Incremento naturale 1951-1961	Incremento effettivo 1951-1961	Movimento netto emigratorio (-) o immigratorio (+)
Regioni Nord-occidentali	323	1.352	+ 1.029
Regioni Centro-orientali	1.169	712	- 457
Mezzogiorno	2.650	884	- 1.766
ITALIA	4.142	2.948	- 1.194

Ora, se nelle regioni Centro-orientali i due fenomeni della creazione di nuove attività economiche e dell'esodo della popolazione si svolgono con un certo sfasamento, ma tuttavia con caratteri tali da far intravedere la possibilità di un futuro riassetamento dell'economia, riassetamento che sarà necessario facilitare e accelerare al massimo, ben diversa è la posizione del Mezzogiorno.

In linea generale si può dire che le regioni meridionali sono state interessate al processo di sviluppo economico del Paese in due modi: da una parte una maggiore occupazione delle

forze di lavoro meridionali, occupazione che, per le caratteristiche già descritte del processo di sviluppo, ha comportato il trasferimento di una parte di tali forze in altre zone del Paese - ed in assai larga misura all'estero-; dall'altra una redistribuzione di risorse destinata a sostenere i processi di investimento nel Mezzogiorno. Entrambi i fenomeni avrebbero dovuto consentire, attraverso il miglioramento del rapporto fra popolazione e risorse, un'accumulazione di capitale -direttamente o indirettamente produttivo- capace di avviare un meccanismo di sviluppo proprio del Mezzogiorno.

Ma la semplice predisposizione di una serie di condizioni economiche è risultata non sufficiente a consentire la messa in moto del processo di sviluppo. Da un lato è venuto a mancare -in misura adeguata alla dimensione dei problemi aperti nella società meridionale- l'apporto di fattori imprenditoriali e tecnici provenienti dai centri industriali già in funzione nel Paese, dall'altro lato il costituirsi al Sud di condizioni potenzialmente favorevoli alla localizzazione dell'industria, non si è accompagnato al manifestarsi di opportunità proprie dell'ambiente (dinamismo imprenditoriale locale, attitudine ad investire, motivazioni all'ascesa personale, preparazione professionale, ecc.). Si è infatti visto che isolate iniziative, talvolta di ampia portata -e sono soprattutto le iniziative di questo tipo che più hanno potuto essere indotte a localizzarsi al Sud dalla molteplicità delle agevolazioni creditizie, fiscali, doganali, ecc. predisposte dai pubblici poteri- sono rimaste inefficaci come fattore di pro-

34. -

pulsione di un sistema che restava, sotto gli altri aspetti, attestato su posizioni di immobilismo.

Risulta così evidente come in assenza di una più decisa azione di intervento non si sia riusciti a far seguire nel Mezzogiorno, ai primi risultati favorevoli, uno sviluppo più consistente, paragonabile a quello che si svolgeva nelle altre zone del Paese e in particolare nell'Italia Nord-occidentale.

D'altra parte, un'emigrazione di popolazione e di forze di lavoro di portata pari a quella che è avvenuta nell'ultimo decennio, non può essere considerata come un fattore risolutivo delle difficoltà dell'economia meridionale. Un tale esodo, ove non si accompagni ad una modificazione profonda delle strutture produttive, viene a risolversi non in un fattore di riequilibrio ma in un depauperamento di risorse umane, che oltre tutto aggrava situazioni di abbandono secolare, consentendo il permanere e l'irrobustirsi di strutture sociali e di sistemi civili in contrasto con le esigenze di una società democratica.

3. - La considerazione delle disarmonie territoriali contribuisce ad inquadrare meglio il problema dello squilibrio fra agricoltura ed industria, squilibrio che non deriva soltanto da una situazione generale di maggiore ristagno del settore agricolo rispetto al settore industriale, ma dal peso che l'eccesso delle forze di lavoro ancora presenti nella nostra agricoltura determina sull'andamento della produttività del settore

./.

35.-

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 in forme ancora generalizzate i processi di ristrutturazione aziendale e di riconversione colturale che rappresentano il presupposto per l'inserimento della agricoltura in un sistema moderno di rapporti economici, quale quello che si è stabilito negli altri settori.

L'esodo di forze di lavoro che si è avuto nel periodo è stato senza dubbio rilevante, ma non ha tuttavia inciso profondamente sulla trasformazione delle realtà aziendali agricole, trasformazione che, d'altra parte, non può avvenire automaticamente, attraverso una modificazione del rapporto fra popolazione e risorse, ma che per diventare effettiva richiede una sempre maggiore azione pubblica. La ristrutturazione delle nuove imprese agricole e l'inserimento di esse in un mercato da cui in effetti sono ancora largamente escluse, comportano fra l'altro la riforma delle strutture fondiari e contrattuali, l'orientamento degli investimenti secondo indirizzi colturali a più alta produttività, l'organizzazione della formazione professionale, l'assistenza tecnica e finanziaria.

Le zone di pianura sembrano invece più facilmente suscettibili di un assetto soddisfacente, in quanto già esse 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, in dipendenza anche della natura di alcuni loro prodotti, si pongono ancora problemi

./.

non lievi, tra cui assume importanza l'organizzazione dei mercati e della trasformazione dei prodotti.

L'esistenza di questi diversi problemi, affrontati finora prevalentemente sotto l'aspetto di sostegno di situazioni rese particolarmente 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 nei vari settori dell'economia.

Variazioni del prodotto pro-capite per settori tra il 1950 e il 1961

(migliaia di lire 1954)

	1950	N.I.	1961	N.I.	Saggio medio annuo % in- crem.
<u>Agricoltura</u>	<u>375</u>	<u>57</u>	<u>497</u>	<u>47</u>	<u>2,6</u>
Settori non agricoli:	<u>655</u>	<u>100</u>	<u>1.064</u>	<u>100</u>	<u>4,5</u>
- Industria	630	96	1.046	98	4,7
- Attività terziarie	685	105	1.083	102	4,3
<b>TOTALE</b>	<b>541</b>	<b>83</b>	<b>892</b>	<b>84</b>	<b>5,2</b>

./.

37. -

Come si può notare dai suddetti dati, il prodotto pro-capite, 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 forze di lavoro.

E' evidente che tale diverso andamento, non corretto adeguatamente dai pur rilevanti trasferimenti di reddito che si sono avuti, si è venuto a riflettere in una accentuazione dello squilibrio esistente nel tenore di vita degli addetti ai diversi settori e nelle stesse capacità di formazione di risparmio destinabile al miglioramento delle attrezzature produttive; questo squilibrio apparirebbe ancora più grave se si prendessero ulteriormente in esame i diversi aspetti territoriali.

4.- L'accento che si è fatto circa le differenze di tenore di vita fra gli addetti ai diversi settori economici, sollecita un esame dell'evoluzione dei consumi secondo i vari gruppi sociali. A riguardo è da rilevare che, malgrado l'incremento dei consumi sia stato di entità tale da interessare strati sempre più ampi della popolazione, notevoli difformità si sono avute nella distribuzione di tale incremento. In particolare, oltre alla già detta disparità tra l'andamento dei consumi della popolazione agricola rispetto alla restante popolazione, si è notato un certo accentuarsi delle sperequazioni esistenti nei consumi degli stessi ceti urbani. Ciò non

./.

38. -

significa che le classi a reddito meno elevato non abbiano migliorato considerevolmente il proprio tenore di vita; anzi esse hanno goduto di livelli e di tipi di consumo del tutto diversi da quelli passati. Tuttavia l'adozione, presso altri ceti, di abitudini proprie di una società ad alti redditi, ha reso evidenti differenze di vita piuttosto notevoli.

D'altra parte non è solo sotto questo aspetto che lo andamento dei consumi deve essere considerato. Ove si confrontino le spese che la nostra società affronta per l'acquisto di mezzi di trasporto sempre meno di prima necessità, e di certi tipi di beni di consumo durevole, rispetto a quelle che vengono destinate alla soddisfazione di bisogni fondamentali del vivere civile, come l'istruzione e la sanità, risulta evidente un orientamento di consumi complessivi poco conforme alle stesse necessità di ulteriore sviluppo del nostro sistema, e non solo per quel che riguarda la parte arretrata di esso.

Quanto si è detto risulta con maggiore chiarezza quando si prendono in esame i problemi della scuola italiana, problemi che sono imputabili non solo a strutture non corrispondenti alla evoluzione che ha avuto luogo nella società e nella economia del Paese, ma che derivano in modo rilevante anche dalla scarsità di fondi assegnati alla scuola e all'assistenza dei giovani. 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; i progressi che si sono ottenuti nell'undicennio in questo campo non sono certo rilevanti, e la percentuale di adem-

./.

39.-

pimento dell'obbligo scolastico oscilla ancora intorno all'80%.

Questa inadempienza è ascrivibile sia a motivi di carattere economico e sociale che alla deficienza delle strutture educative; quanto al primo punto è ancora da notare l'inadeguatezza dei servizi di assistenza scolastica e la difficoltà di vincere resistenze ambientali e atteggiamenti ostili degli stessi interessati; quanto al secondo, sembra particolarmente significativo il dato riguardante le aule destinate alla scuola dell'obbligo: secondo una stima del Ministro Medici, al 1960 le aule esistenti venivano stimate intorno a 150.000, mentre in tale anno le esigenze della scuola dell'obbligo avrebbero richiesto l'entrata in funzione di circa 60.000 nuove aule per far fronte alle esigenze correnti.

Una certa staticità delle istituzioni scolastiche è dimostrata anche dal numero dei laureati che, fra l'anno accademico 1950/51 e l'anno accademico 1959/60, è passato da 19.700 a 21.400. E' da notare a questo riguardo che, per far fronte alle esigenze di personale poste dal processo di sviluppo in corso la società italiana dovrà essere posta in condizione di aumentare continuamente il gettito annuo dei laureati, che si è stimato dovrebbero raggiungere gradualmente le 90.000 unità annue, con una ripartizione nei vari corsi di laurea assai diversa di quella attuale.

Abbastanza significativi sembrano inoltre i dati sulla distribuzione delle nuove leve di lavoro secondo il titolo di studio conseguito:

./.



	40.-
	<u>1 9 6 1</u>
	%
Privi di licenza elementare . . . . .	5,8
Con licenza elementare . . . . .	53,2
Con licenza di scuola media inferiore . . . . .	27,6
Con diploma di scuola superiore . . . . .	10,7
Con laurea . . . . .	2,7
	<u>100,0</u>
	=====

Al 1961, quindi, le nuove leve che si presentavano sul mercato del lavoro erano fornite per 59% di titolo di studio di licenza elementare o inferiore. Si noti che il personale in possesso di tale titolo è costretto in genere ad assumere mansioni di limitata complessità, e ciò mentre le tecniche che si profilano come necessarie per la nostra economia manifesteranno un bisogno progressivamente minore di tale personale, che al 1975 non dovrebbe superare il 20%.

Questa inadeguatezza delle attuali strutture scolastiche alle esigenze dell'attività produttiva è particolarmente evidente nel Mezzogiorno, dove peraltro alla scuola spettano importanti compiti di formazione civile che non sempre possono essere svolti, come invece accade nelle regioni avanzate, da altre strutture. Pertanto il compito della scuola nel processo di rinnovamento del Mezzogiorno acquista una importanza si può dire "strategica". Dal modo in cui sapremo risolvere il problema dell'istruzione scolastica e professionale del Mezzogiorno dipenderà largamente la risoluzione del problema dello sviluppo delle zone stesse.

41. -

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 del nostro 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 provvedesse all'orientamento della ricerca scientifica nelle direzioni richieste dallo sviluppo economico e che coordinasse le attività che si svolgono a vari livelli ed in varie sedi in tale campo.

Quanto ai problemi di un razionale assetto delle nostre città, i processi di trasferimento della popolazione, che hanno avuto luogo 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 riusciti 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 all'organizzazione dei nostri insediamenti e del rapporto fra popolazione e attività economica.

./.

42.-

5.- Gli squilibri e le difficoltà ora rilevati nel campo della scuola, della ricerca scientifica e dell'urbanistica, sono tra i problemi che si sono aggiunti agli squilibri già presenti all'inizio dell'undicennio.

Tutti questi problemi impongono ora un'azione molto più risoluta di quella che è stata svolta nel passato e soprattutto un maggiore coordinamento. Più che in 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 molto più facilmente che in passato;

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

In effetti, ed è questa la considerazione con la quale si intende chiudere questo importante paragrafo, quando un sistema economico non è equilibrato nei suoi diversi settori e nelle sue varie dislocazioni territoriali, esso acquista carattere quasi patologico non soltanto nelle parti meno sviluppate, ma anche nelle parti più sviluppate. In altri termini, alla condizione eccezionale del sottosviluppo fa da contrapposto una condizione altrettanto eccezionale del sovrasviluppo.

## III

PREMESSE DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NEL RECENTE PASSATO

Se quanto abbiamo fin qui detto, risponde alla realtà della situazione economica e sociale nazionale, 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 col giocare un ruolo non certo chiarificatore sul significato e sul contenuto di un'attività di programmazione.

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 la considerazione globale di tutti i fattori dello sviluppo del Paese. Nel quadro di tale limitazione - e fermando perciò l'attenzione solo sulle esperienze del "Programma a lungo termine" del 1948 e dello "Schema Vanoni" del 1954, nonchè sulle ricerche avviate dalla "Commissione Papi" nel 1961 - non si può non rilevare come ognuna di dette esperienze vada collocata e delimitata storicamente, in quanto rispondente alla sensibilità di chi la promuoveva ed ai problemi che ciascuna di esse tendeva ad affrontare.

Mentre così le esperienze degli anni immediatamente successivi alla liberazione - evidente mediazione tra le esigenze della "ricostruzione" materiale del sistema e la prima presa di coscienza del

la esistenza di problemi strutturali da affrontare - dovevano perdersi nel quadro delle preoccupazioni da cui venne allora dominata la classe di governo, occorreva il maturare di molti fatti nuovi, sia sul terreno tecnico, che economico, che politico, perchè si ar rivasse allo "Schema Vanoni".

Dopo il 1954 la politica economica - anche se sempre più insistenti si fanno le osservazioni a proposito degli squilibri che accompagnano la espansione - sembra sostanzialmente soddisfatta del tipo di sviluppo in atto nel Paese; e le stesse discussioni del 1960-61 sul nuovo rilievo del problema meridionale, mentre portano il Governo ad assumere l'impegno di presentare un nuovo "Schema di sviluppo", non fanno di molto chiarire le idee circa il significato e la necessaria portata di un detto "Schema", che avrebbe dovuto non certo proiettare nel futuro le tendenze del più recente passato, ma che avrebbe dovuto assumere come punto di partenza un chiaro giudizio sulle tendenze in atto per prospetterne le modificazioni essenziali.

Ma questo apre un discorso che appartiene all'oggi, ed a cui è forse utile far precedere una rapida sintesi delle esperienze di tipo programmatico cui si è accennato.

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 visione non solo assistenziale ma finalizzata allo sviluppo della no

stra economia (a).

Da queste esperienze di piani annuali si passò alla predisposizione di un piano pluriennale - a seguito degli impegni presi con l'CECE - 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 1948/49-1952/53, che il Ministro Tremelloni presentò nella riunione del CIR del 1-10-1948. 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<sup>del</sup>/potenziale economico del Paese, con un ritmo di aumento del reddito superiore all'accrescimento demografico e tale da garantire una maggiore occupazione, il miglioramento della situazione della bilancia dei pagamenti, dall'altra un miglioramento della situazione delle regioni depresse del Mezz-

- 
- (a) Si deve ricordare che la elaborazione di questi piani fu demandata ad una struttura sufficientemente definita, struttura che si basava sul Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, e 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", costituito presso l'IRI. Accanto a questa organizzazione centrale ebbe un particolare interesse, come esperienza amministrativa e organizzativa, l'attività del Consiglio Industriale Alta Italia che, attraverso uffici di settore e Comitati tecnici, assicurò per qualche tempo lo apporto di organizzazioni economiche, di sindacati e di organi regionali.

46. -

zogiorno. Per raggiungere questi obiettivi era prevista una notevole massa di investimenti nei settori produttivi e nei servizi pubblici cui avrebbe provveduto lo Stato in misura rilevante.

Il concludersi della fase della ricostruzione rese però evidenti alcuni importanti problemi strutturali del nostro Paese, che furono affrontati con nuove programmazioni, in particolare con quelle relative alla riforma fondiaria e alle zone depresse del Mezzogiorno. E' del 1949/1950 il dibattito sulla riforma fondiaria e del periodo 1950/1951 le relative leggi approvate e la istituzione degli enti di riforma. E' ancora nel 1950 che è approvata la costituzione della Cassa per il Mezzogiorno con il relativo piano decennale di interventi, che sarà successivamente prolungato e ampliato. E' negli stessi anni che 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, impostati già nel 1948, che si inseriranno poi, con più ampi obiettivi, nella nuova fase aperta dalla adesione italiana alla CEECA, di quelli di sviluppo dell'industria elettrica e di costruzione dei relativi impianti, 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 una impostazione programmatica ai fini di una politica generale di occupazione e di sviluppo: in quello dell'edilizia popolare con il primo piano settennale del 1949 (Piano Fanfani) affidato alla gestione INA-Casa e in quello agricolo con il piano dodicennale approvato con la legge 25 luglio 1952 n. 949.

./.

Questi programmi parziali, regionali o settoriali, che si collegano alle premesse poste dal piano a lungo termine mentre pongono le condizioni dell'ulteriore sviluppo del paese e stanno a indicare il passaggio dalla fase della ricostruzione a quella della espansione economica, mancano tra loro di una visione unitaria, globale e coordinata e, naturalmente, non sono di per se stessi sufficienti a dare soluzione a tre grossi problemi strutturali, cioè quello della persistenza delle zone depresse, dell'alto livello di disoccupazione e del permanente squilibrio della bilancia dei pagamenti. Si andava perciò delineando l'idea di un piano di sviluppo economico che abbracciasse un lungo periodo di tempo (un decennio) e destinato a dare soluzione ai problemi di fondo dell'economia italiana. E' questo il secondo importante tentativo di programmazione generale nel nostro Paese in questi anni.

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 Vanoni" 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.



Tuttavia, nel delineare l'insieme delle condizioni necessarie, lo "Schema" implicitamente richiedeva un'intensa azione politica per la realizzazione delle condizioni stesse; in particolare veniva prevista una modificazione del meccanismo di sviluppo esistente nell'economia italiana; a livello nazionale, attraverso uno spostamento del rapporto fra consumi ed investimenti, e, in campo regionale, affiancando all'iniziativa privata un efficace intervento propulsivo pubblico. Gli obiettivi dello "Schema Vanoni" venivano quindi a configurarsi in un quadro strettamente condizionato da politiche e da un meccanismo di sviluppo ben precisi.

Richiamandoci alle due linee di sviluppo che si ponevano all'economia italiana, quella che assegnava alla domanda di investimenti il ruolo di componente altamente dinamica della domanda effettiva e l'altra che si affidava allo sviluppo dei consumi, si può dire che lo "Schema Vanoni" tendeva ad introdurre nell'economia italiana proprio la prima linea a preferenza della seconda, e che quindi, fino ad oggi, questa è stata l'ultima occasione in cui tale alternativa è stata posta in termini concreti.

4.- Lo "Schema", presentato alla fine del 1954, fu ampiamente esaminato in sede internazionale e largamente discusso nel Paese, ma la traduzione di tale schema in un programma operativo non venne mai attuata; lo "Schema" rimase quindi solo un elemento di riferimento in ripetuti momenti dell'azione governativa.

Il Presidente del Consiglio Cn. Segni, nel dicembre 1956, dichiarava: "l'andamento della congiuntura interna e internazionale sembrò non rendere urgente l'accentuazione di una politica di sviluppo, in quanto essa avrebbe inserito incentivi supplementari ad un moto di espansione produttiva già molto intenso". Peraltro spe-

requazioni nella distribuzione del reddito, mancato accentuarsi della localizzazione degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, persistente problema di disoccupazione, necessità di incrementare gli investimenti capaci di stimolare la produttività, anche in relazione alla concorrenza internazionale, avevano riproposto, nella seconda metà del 1956, l'esigenza di un'azione coerente e preordinata.

Il Consiglio dei Ministri, per il migliore coordinamento dei provvedimenti in attuazione dello "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito" decideva, nel giugno 1956, la costituzione di un Comitato dei Ministri presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio, con una apposita Segreteria tecnica istituita presso la Segreteria Generale del C.I.R. Inoltre, nell'ottobre 1956, 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; infatti, mentre gli obiettivi di aumento del reddito e dell'occupazione e il riequilibrio della bilancia dei pagamenti erano stati già rag-

50)

giunti o poteva<sup>no</sup>/considerarsi in corso di realizzazione, lo stesso andamento del mercato aveva determinato un accentuarsi - anzichè un restringersi - degli squilibri settoriali e soprattutto regionali.

5.- Tali considerazioni, nonchè la presentazione al Parlamento della prima relazione sulla situazione economica delle regioni meridionali da parte del Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, riaprì nel Paese, negli ambienti politici, scientifici ed economici, un ampio dibattito sulla situazione delle regioni depresse dell'Italia meridionale, sulle profonde cause del permanere degli squilibri in atto e sulle politiche necessarie per il superamento di tale situazione.

Tale 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 con 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 Pella insediava il 20 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 la elaborazione di un modello di prima approssimazione dello sviluppo economico italiano alla fine del 1970, prendendo a base l'evoluzione del periodo 1951-1960; le previsioni alternative avanzate, sulla base di tre diversi rapporti capitale-reddito e di produttività, 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 impiego (1). Nello stesso tempo venivano avviate ricerche intese

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

a) sulla base di un rapporto capitale - reddito abbastanza elevato - 5,2 - e una propensione al consumo pari al 78,5% del reddito, il modello giunge a prevedere, al 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 capitale-reddito pari a 4,2 e una propensione al consumo pari al 78,5% del reddito, il modello prevede al 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 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 ./.

52)

ad individuare alcuni aspetti strutturali del nostro sistema ed a studiare i problemi connessi con lo sviluppo economico italiano, mentre soltanto in un secondo momento la Commissione - che dopo la formazione del nuovo Governo ha concluso la sua attività presentando il 19 febbraio 1962 al Ministro del Bilancio una relazione ed un'ampia documentazione dei lavori svolti e delle indagini effettuate - pensava di dedicarsi allo studio di quegli aspetti del nostro sviluppo economico legati al permanere degli squilibri settoriali e regionali.

6.- Esperienze e tentativi sono stati compiuti in questi ultimi anni anche in sede di "piani regionali" su iniziative locali ma anche su iniziative di Governo. Tali iniziative hanno appor-  
tato un largo contributo alla conoscenza dei problemi e delle risorse locali, ma i piani regionali sin qui predisposti, in tempi diversi con diversi obiettivi, con non analoghe metodologie, non costituiscono ancora un'effettiva organica programmazione regionale che, per altro, ha la sua ragione di essere e la sua logica impostazione con 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.

---

annuo del reddito del 6,12% ed 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.

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, che fu successivamente, nel 1961, esaminato e riconsiderato da un gruppo di esperti internazionale le cui conclusioni sono state pubblicate, per conto della Sofis, sotto il titolo "Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia". Una nuova iniziativa regionale è ora in atto.

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 nel 1951 una Commissione economica di studio per il piano di rinascita della Sardegna il cui rapporto conclusivo servì di base, attraverso le elaborazioni di una successiva Commissione, alla formulazione del provvedimento legislativo relativo agli interventi straordinari in Sardegna.

Lo stesso Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, al fine di coordinare gli interventi straordinari per la Calabria a seguito delle note alluvioni, 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.

Nel settembre del 1959 il Ministro dell'Industria ha insediato una Commissione Centrale per lo studio e la redazione dei

54)

piani regionali di sviluppo con il compito di compiere 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 parziale e preliminare ma si è cercato comunque di promuovere presso le Camere di Commercio la costituzione di Comitati regionale di studio delle prospettive di sviluppo locale. Sono stati sinora costituiti Comitati in sette regioni: Umbria, Lucania, Puglia, Toscana, Lazio, Marche, Emilia; solo per l'Umbria si dispone di un piano elaborato di studi e di indagini da svolgere e pubblicato nel novembre 1961.

## I

IL PROCESSO DI SVILUPPO NEGLI ANNI '50

1. I problemi di uno sviluppo equilibrato, per settori e per regioni, della nostra economia avrebbero potuto essere posti nel momento della ricostruzione post-bellica.

Tuttavia la nostra politica economica si trovò impegnata a tener conto di necessità di carattere immediato. E ciò fece passare in secondo ordine l'esame della possibilità di radicali innovazioni delle strutture economiche preesistenti.

Inoltre l'Italia in quegli anni non ebbe solo il problema della conversione delle industrie di guerra in industrie di pace, ma anche quello dell'adattamento delle strutture produttive nate e sviluppatesi in regime corporativistico e di autarchia a un regime di libertà economica all'interno e nei rapporti internazionali. Le difficoltà e le incognite di questa operazione avrebbero potuto fare ristagnare la politica economica, se non nell'indirizzo autarchico, nel 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 di isolamento del mercato italiano, abbandono che sembrò a più di uno avventato e intempestivo, stimolò la nostra industria - negli anni successivi - a valersi dei progressi tecnologici di cui avevano goduto gli altri Paesi industrializzati.

Considerando quindi, a distanza di un quindicennio, gli sviluppi della decisione allora presa, ci si conferma nell'opinione che il ritorno ad una economia aperta agli scambi internazionali, rappresentò un elemento di propulsione dell'intero sistema economico italiano. E basta pensare alla liberalizzazione degli scambi, attuata alla fine del 1951, in anticipo su tutti gli altri Paesi europei dell'OECE per valuta



re la portata di tale politica.

Ovviamente la politica scelta non diminuava la necessità di controllare lo sviluppo secondo le esigenze di equilibrio economico e sociale. E infatti nelle decisioni di politica economica che furono prese nel corso della fase di ricostruzione, è possibile individuare - accanto alla scelta di fondo nel senso della libertà economica - una serie di interventi e di riforme dirette ad indirizzare la ripresa economica in modo da superare alcune fra le più rilevanti deficienze strutturali del nostro sistema produttivo.

Furono così mantenuti in vita taluni strumenti di intervento pubblico e se ne crearono dei nuovi; a questo riguardo è da ricordare il deciso impegno con cui si procedette al potenziamento delle industrie di Stato. Risale ai primi anni del dopoguerra la decisione di mantenere in vita l'AGIP, con la conseguente azione, svolta all'interno e all'estero dall'ENI nel campo energetico e in altri settori di vitale interesse, e di conservare all'IRI una serie di industrie, siderurgiche e meccaniche, che, lungi dal rappresentare un residuo della politica autarchica, si dimostrarono ben presto strutture essenziali per la nuova economia di tipo aperto.

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 1200 miliardi di lire, poté dirsi completata intorno al 1950, anno in cui redditi pro-capite raggiunte di nuovo il livello prebellico. Ma a questo punto si rendevano più evidenti gli elementi di debolezza del nostro sistema economico: il modesto reddito pro-capite, che raggiungeva appena i 250 dollari, non consentiva sufficienti margini per una adeguata formazione di nuovo capitale; e quindi gli investimenti fissi netti, che

non superavano il 10% del reddito nazionale, erano inadeguati alle necessità di un adeguamento alle rapide e imponenti innovazioni tecnologiche proprie di questo periodo.

L'industria manifatturiera, che forniva meno di 1/3 del prodotto nazionale, era caratterizzata dalla prevalenza dei rami di industria legati alle esigenze più elementari di consumo della popolazione. D'altra parte, tutta la nostra industria era caratterizzata da un peso ancora rilevante della produzione artigianale e piccolo-industriale; il Censimento del 1951 rilevò che i 4/5 delle unità produttive esistenti in Italia erano rappresentati da unità artigiane.

Il livello di occupazione della forza di lavoro e la distribuzione di essa nei vari settori di attività corrispondevano alla situazione di relativa arretratezza del sistema economico (1): circa due milioni di unità lavorative, pari al 10% della forza di lavoro, erano disoccupate e il 41% di esse si concentravano nell'agricoltura, determinando gravi fenomeni di occupazioni e rilevanti distorsioni negli ordinamenti colturali. Ma anche nell'industria esistevano parecchie zone a bassa produttività, sia per metodi produttivi sorpassati sia per insufficiente conversione delle produzioni belliche.

(1) Si riportano alcune stime sulla ripartizione delle forze di lavoro, dell'occupazione e della disoccupazione nei vari settori produttivi al 1950:

	Forse di lavoro		Occupazione		Disoccupazione	
	Migl. unità	%	Migl. unità	%	Migl. unità	%
Agricoltura	7.430	40	6.870	41	560	29
Industria	6.320	33	5.392	32	928	48
Attività terziarie	<u>5.020</u>	<u>27</u>	<u>4.578</u>	<u>27</u>	<u>442</u>	<u>23</u>
	18.770	100	16.840	100	1.930	100

- 4 -

In questo quadro di generale debolezza del sistema economico, erano presenti gravi situazioni di squilibrio settoriale e zonale. L'agricoltura, caratterizzata dalla prevalenza di strutture fondiarie sorpassate, da ordinamenti colturali sempre meno corrispondenti all'evoluzione della domanda, e da un eccesso di forza di lavoro che rendeva difficile ogni processo di razionalizzazione aziendale, poteva considerarsi "arretrata" rispetto all'industria e alle attività connesse. 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:

Settore	Prodotto lordo per unità occupata al 1950	
	migliaia di lire correnti	N.I.
<u>Agricoltura</u>	<u>325</u>	<u>57</u>
<u>Altri settori:</u>	<u>568</u>	<u>100</u>
Industrie	546	96
Attività terziarie	594	105
<b>Totale</b>	<b>496</b>	<b>83</b>

Questa situazione di squilibrio del settore agricolo rispetto agli altri settori a sua volta determinava delle profonde differenze territoriali, a seconda dell'incidenza dell'agricoltura nell'economia delle varie zone e della ripartizione dell'eccesso di forza di lavoro agricolo. Da questo punto di vista si poteva considerare una triparti-

- 5 -

zione del territorio 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 e industria e fra forza di lavoro agricola e forza di lavoro non agricolo, l'economia dell'Italia centro-orientale presentava una sottoccupazione agricola abbastanza rilevante, per quanto circoscritta ad alcune aree. Ma il divario fra agricoltura ed altri settori era ancor più forte nel Mezzogiorno; basti pensare che in esso oltre la metà della forza di lavoro 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 quelle delle restanti parti del Paese.

La diversità di strutture produttive delle tre ripartizioni può essere riassunta con i dati relativi alla formazione del reddito per settori nel 1951:

Valore aggiunto per settori produttivi al 1951

	Italia Nord-Occidentale		Italia Centro-Orientale		Mezzogiorno	
	Miliardi di lire correnti	%	Miliardi di lire correnti	%	Miliardi di lire correnti	%
Agricoltura	563	16	964	28	805	38
Industria	2.010	56	1.189	35	549	26
Attività terziarie	992	28	1.265	37	762	36
<b>Totale</b>	<b>3.565</b>	<b>100</b>	<b>3.418</b>	<b>100</b>	<b>2.116</b>	<b>100</b>

Il reddito per abitante prodotto nel 1951 era di circa 300 mila lire nell'Italia Nord-Occidentale, di 180 mila lire nell'Italia Centro-Orientale e di solo 120 mila lire nel Mezzogiorno. Il reddito pro-capite nel Mezzogiorno era quindi pari al 40% del reddito pro-capite dell'Italia Nord-Occidentale.

Mostrano la forte differenza tra l'apparato industriale nell'Italia Nord-Occidentale, e quello delle regioni Centro-Orientali, e in misura ancor maggiore, del Mezzogiorno dove l'insufficienza del settore industriale era causa della grave depressione dell'economia agricola.

Altre indicazioni su queste differenze regionali nella struttura industriale si ricavano dal Censimento industriale del 1951

Ripartizione percentuale degli addetti al 1951 secondo l'ampiezza delle unità locali

	Italia Nord-Occidentale	Italia Centro-Orientale	Mezzogiorno
% addetti in unità locali che occupano fino a 10 addetti	19	38	64
% addetti in unità locali che occupano da 11 a 100 addetti	22	24	17
% addetti in unità locali che occupano da 101 a 500 addetti	25	18	9
% addetti in unità locali che occupano oltre 500 addetti	34	20	10
Totale	100	100	100

- 7 -

A tale data nell'industria Nord-Occidentale le imprese fino a 100 addetti occupavano il 41% degli addetti, nelle regioni Centro-Orientali il 62% e nel Mezzogiorno l'81%.

3. Gli squilibri fra agricoltura e industria e fra regione e regione si presentavano quindi come squilibri di natura strutturale, e vi erano tutte le ragioni per ritenere che essi sarebbero ulteriormente aumentati in mancanza di opportuni interventi.

Per queste considerazioni da una parte venne dato un più intenso impulso alla politica di inserimento dell'economia italiana nel mercato internazionale. La tariffa generale del 1950 venne applicata in forma sempre più moderata attraverso riduzioni unilaterali a carattere generale, riduzioni convenzionate e disposizioni speciali; fu data inoltre pronta applicazione agli accordi OEEC per la graduale abolizione delle restrizioni quantitative, e anzi le quote di liberalizzazione vennero ampliate al di là dello stesso limite stabilito dall'OEEC e vennero estese alle altre aree del mondo. D'altra parte, vennero adottate nuove linee di intervento per cercare di colmare alcuni squilibri tradizionali. In agricoltura furono adottate misure dirette ad elevare la produttività e la convenienza degli investimenti privati: l'adozione, in certe zone, della riforma fondiaria, l'intensificazione dei programmi di bonifica e, in genere, di trasformazione fondiaria, la concessione di finanziamenti a condizioni di favore. Nello stesso tempo si proseguiva in alcune azioni di sostegno dei prezzi (ammassi, contingentamenti, ecc.) che, pur richieste dalla necessità di mantenere il reddito dell'agricoltura, non avvicinano la soluzione dei problemi di fondo del settore.

Programmi più organici, anche se apparsi più tardi inadeguati, venivano perseguiti nel Mezzogiorno con la creazione di un organismo

straordinario, la Cassa per il Mezzogiorno, cui era affidato il compito di dar luogo ad un complesso di infrastrutture per aumentare la convenienza all'investimento privato, sia nell'agricoltura che nell'industria. L'attività di tale organismo fu estesa poi gradualmente ad altri settori e in altre direzioni. L'azione della Cassa fu, inoltre, completata da una serie di agevolazioni fiscali, creditizie e di altri incentivi.

In campo industriale, l'impegno delle aziende pubbliche in settori-chiave dello sviluppo economico andò intensificandosi; a tali aziende - che a motivo della loro origine si erano trovate a gestire impianti collocati prevalentemente nel Nord - venne fatto obbligo dal 1956 di localizzare non meno del 40% dei loro investimenti nell'Italia Meridionale. Le manifestazioni più rilevanti anche se più recenti di tali direttive sono i grandi impianti siderurgici e chimici rispettivamente di Taranto e di Gela.

4. L'inserimento della nostra economia nel mercato mondiale, suscitò un intenso processo di rinnovamento delle strutture produttive. Il Paese ha potuto così sfruttare al massimo i vantaggi di una congiuntura internazionale stabilmente favorevole e soprattutto della crescente domanda estera di prodotti industriali, sicchè la nostra economia è andata acquistando sempre più le caratteristiche di una economia altamente industrializzata.

L'espansione del settore industriale e soprattutto della nostra industria manifatturiera sta alla base dell'elevato saggio di aumento del reddito nazionale dal 1950 al 1961. E' noto che in tale periodo il reddito nazionale lordo del Paese si è accresciuto ad un saggio del 6%, vale a dire a un saggio che non era mai stato conseguito, come media di un periodo così lungo, nelle precedenti fasi di sviluppo della

9.383	100	17.438	100	4.3
-------	-----	--------	-----	-----

- 9 -

economia italiana e che è superiore ai saggi raggiunti nello stesso tempo dagli altri Paesi del mondo occidentale.

Nel periodo 1950-1961 è stato possibile fornire occupazione ad oltre 3 milioni e mezzo di unità lavorative, pur mantenendo ad un ritmo assai elevato l'incremento di produttività. L'aumento di domanda di lavoro, insieme con l'emigrazione verso l'estero, ha consentito la eliminazione di parte della disoccupazione esistente, l'assorbimento delle nuove leve di lavoro e il trasferimento di un milione e mezzo di unità dall'agricoltura ad altri settori. La forza di lavoro agricolo, tuttavia, ammonta ancora a circa 6 milioni di unità, pari al 30% della forza di lavoro italiana, mentre l'agricoltura fornisce solo il 17% del prodotto nazionale.

Incremento del reddito ed aumento dell'occupazione hanno determinato un notevole aumento dei consumi privati che si sono accresciuti ad un saggio medio del 4,9% annuo, e del 4,3% se si tiene conto dell'aumento della popolazione: questo tasso di aumento dei consumi pro-capite si distacca nettamente da quelli di tutti i precedenti periodi.

Variations dei consumi privati nel periodo 1950-61

Consumi	1950		1961		Saggio medio annuo % di incremento
	miliardi di lire a progsi del 1954	%	miliardi di lire a progsi del 1954	%	
Generali alimentari e bevande	3.951	54	6.195	50	4,2
Tabacco	320	4	533	4	4,7
Vestitiario	906	12	1.293	10	3,3
Abitazioni e spese connesse	856	12	1.657	13	6,2
Spese igienico-sanitarie	282	4	577	5	6,7
Trasporti e comunicazioni	386	5	1.110	9	10,1
Spettacoli e altre spese ricreative e culturali	359	5	574	5	4,4
Alberghi, pubblici esercizi e varie	303	4	519	4	5,0
<b>Totale</b>	<b>7.363</b>	<b>100</b>	<b>12.458</b>	<b>100</b>	<b>4,9</b>



E' da rilevare, che le spese per i consumi che possono essere considerati di "prima necessit " sono aumentate ad un saggio inferiore al saggio di incremento medio: le spese, infatti, per generi alimentari, bevande e vestiario sono passate, rispetto al totale dei consumi privati, dal 66% nel 1950 al 60% nel 1961. Ad un saggio pi  che doppio del saggio medio dei consumi privati, si sono accresciute le spese per trasporti.

Quanto agli investimenti, mentre nel 1950 gli investimenti produttivi netti furono l'8% del reddito nazionale, nel 1961 furono l'11%.

Variations degli investimenti lordi fissi per rami di attivit  produttiva  
(a prezzi 1954)

	1950		1961		Saggio medio annuo % di incremento
	miliardi di lire	%	miliardi di lire	%	
Agricoltura	207	14	482	13	8,0
Industria	633	44	1.411	40	7,6
Trasporti e comuni- cazioni	291	20	925	26	11,1
Opere pubbliche	196	14	418	12	7,1
Varie	114	8	329	9	10,1
<b>Totale</b>	<b>1.441</b>	<b>100</b>	<b>3.565</b>	<b>100</b>	<b>8,6</b>



II

LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA NEL RECENTE PASSATO

Nel capitolo precedente ci si è limitati a richiamare brevemente alcuni interventi di politica economica attuati al di fuori di una considerazione globale dei problemi economici del paese. Occorre ora ricordare le esperienze che, in momenti diversi, si sono proposte questa considerazione globale. Tra queste fermeremo l'attenzione sul "Programma a lungo termine" del 1948, sullo "Schema Vanoni" del 1954, e sulle ricerche avviate dalla "Commissione Papi" nel 1961.

1. - 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 rivolgere i programmi di aiuto internazionale, al di là di una visione assistenziale, alle esigenze di sviluppo della nostra economia (a).

Da queste esperienze di piani annuali si passò alla predisposizione di un piano - a seguito degli impegni presi con l'OECE - per impostare su base pluriennale la nostra ricostruzione e la destinazione degli aiuti americani.

(a) Si deve ricordare che la elaborazione di questi piani fu demandata ad una struttura sufficientemente definita, struttura che si basava sul Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, e 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", costituite presso l'I.I.I. Accanto a questa organizzazione centrale ebbe un particolare interesse, come esperienza amministrativa e 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.

- 2 -

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 1948/49-1952/53, che il Ministro Tremelloni presentò nella riunione del CIR del 1-10-1948. 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 superiore all'accrescimento demografico e tale da garantire una maggiore occupazione e il miglioramento della situazione della bilancia dei pagamenti, dall'altra un miglioramento della situazione delle regioni depresse del Mezzogiorno. Per raggiungere questi obiettivi era prevista una notevole massa di investimenti nei settori produttivi e nei servizi pubblici, cui avrebbe provveduto lo Stato in misura rilevante.

Dopo la fase della ricostruzione si ebbero le programmazioni relative alla riforma fondiaria e al Mezzogiorno. Sono del 1949/1950 il dibattito sulla riforma fondiaria e del periodo 1950/1951 le relative leggi e la istituzione degli enti di riforma. Ancora nel 1950 è approvata la costituzione 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 e privata, a programmi di investimenti industriali che avranno fondamentale importanza nello sviluppo economico dell'ultimo decennio. Si tratta, in prime luogo, dei piani di sviluppo siderurgico impostati già nel 1948, che si inseriranno poi nella nuova fase aperta dalla adesione italiana alla CEECA, di quelli di sviluppo degli impianti elettrici, della industria della raffinazione del petrolio, dell'industria dell'armamento navale e delle ricerche di metano e di idrocarburi. In

- 3 -

due altri settori l'intervento pubblico cerca di darsi una impostazione programmatica ai fini di una politica generale di occupazione e di sviluppo: in quello dell'edilizia popolare con il primo piano settennale del 1949 (Piano Fanfani) affidato alla gestione INA-Casa e in quello agricolo con il piano dodecennale approvato con la legge 25 luglio 1952 n. 949.

Questi programmi parziali, regionali o settoriali, che si collegano alle premesse poste dal piano a lungo termine mentre pongono alcune condizioni dell'ulteriore sviluppo del paese e stanno a indicare il passaggio dalla fase della ricostruzione a quella della espansione economica, non rispondono a una visione unitaria, e, naturalmente, non erano di per sé stessi sufficienti a dare soluzione ai maggiori problemi strutturali. Si andava perciò delineando l'idea di un piano di sviluppo economico che abbracciasse un lungo periodo di tempo e desse soluzione ai problemi di fondo dell'economia italiana.

Tale esigenza fu avvertita dal 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, esse non venne a configurarsi come un vero e proprio Piano: esse si proponeva infatti di delineare una serie di condizioni, alle quali, un ipotizzato aumento del 5% annuo del reddito nazionale, avrebbe potuto consentire la risoluzione di problemi fondamentali del nostro Paese quali l'assorbimento della disoccupazione e delle nuove leve di lavoro, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e l'accorciamento delle distanze fra le regioni sviluppate e quelle depresse del Paese.

- 4 -

Nel delineare l'insieme delle condizioni necessarie, lo "Schema" implicitamente richiedeva un'intensa azione politica per la realizzazione delle condizioni stesse.

2. - Lo "Schema", presentato alla fine del 1954, fu ampiamente esaminato in sede internazionale e largamente discusso nel Paese, ma la traduzione di tale schema in un programma operativo non venne mai attuata; lo "Schema" rimase quindi solo un elemento di riferimento in ripetuti momenti dell'azione governativa.

Il Presidente del Consiglio On. Segni, nel dicembre 1956, dichiarava: "l'andamento della congiuntura interna e internazionale sembrò non rendere urgente l'accentuazione di una politica di sviluppo, in quanto essa avrebbe inserito incentivi supplementari ad un moto di espansione produttiva già molto intenso". Peraltro sperequazioni nella distribuzione del reddito, mancato accentuarsi della localizzazione degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, persistente problema di disoccupazione, necessità di incrementare gli investimenti capaci di stimolare la produttività, anche in relazione alla concorrenza internazionale, avevano riproposto, nella seconda metà del 1956, l'esigenza di un'azione coerente e preordinata.

Il Consiglio dei Ministri, per il migliore coordinamento dei provvedimenti in attuazione dello "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito" decideva, nel giugno 1956, la costituzione di un Comitato dei Ministri presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio, con una apposita Segreteria tecnica istituita presso la Segreteria Generale del G.I.R. Inoltre, nell'ottobre 1956, veniva costituito un "Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito", presieduto dal Prof. Pasquale Saraceno, per assicurare al Comitato dei Ministri

- 5 -

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 sviluppi 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 proposte e delle politiche relative; infatti, mentre gli obiettivi di aumento del reddito e il riequilibrio della bilancia dei pagamenti erano stati già raggiunti o potevano considerarsi in corso di realizzazione, lo stesso andamento del mercato aveva determinato un accentuarsi - anziché un restringersi - degli squilibri settoriali e soprattutto regionali.

3. - Tali considerazioni, nonché la presentazione al Parlamento della prima relazione sulla situazione economica delle regioni meridionali da parte del Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, riaprì nel Paese, negli ambienti politici, scientifici ed economici, un ampio dibattito sulla situazione delle regioni depresse dell'Italia meridionale, sulle profonde cause del permanere degli squilibri in atto e sulle politiche necessarie per il superamento di tale situazione.

Tale 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 con la

- 6 -

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 sol dare 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 Fella insediava il 20 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 la elaborazione di un modello di prima approssimazione dello sviluppo economico italiano alla fine del 1970, prendendo a base l'evoluzione del periodo 1951-1960; le previsioni alternative avanzate, sulla base di tre diversi rapporti capitale-reddito e di produttività, condurrebbero a concludere sulla possibilità di pervenire ad una sostanziale riduzione della disoccupazione globale e, nella previsione più favorevole, ad una situazione di pratiche piene impiego. Nello stesso tempo venivano avviate ricerche di carattere settoriale volte ad individuare alcuni problemi strutturali del nostro sistema in relazione con lo sviluppo di esso.

Il Consiglio dei Ministri, nel corso della riunione del 20 marzo 1961, ha autorizzato degli impegni costituzionali, emanando nel 1961 una Costituzione economica del Mezzogiorno per il piano di sviluppo della Sardegna al cui sviluppo



- 7 -

4. - Esperienze e tentativi sono stati compiuti in questi ultimi anni anche in sede di "piani regionali" su iniziative locali ma anche su iniziative di Governo. Tali iniziative hanno apportato un largo contributo alla conoscenza dei problemi e delle risorse locali, ma i piani regionali sin qui predisposti, in tempi diversi con diversi obiettivi, con non analoghe metodologie, non costituiscono ancora un'effettiva organica programmazione regionale che, per altro, ha la sua ragione di essere e la sua logica impostazione con 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.

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, che fu successivamente, nel 1961, esaminato e riconsiderato da un gruppo di esperti internazionale le cui conclusioni sono state pubblicate, per conto della Sofis, sotto il titolo "Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia". Una nuova iniziativa regionale è ora in atto.

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, costituiti nel 1951 una Commissione economica di studio per il piano di rinascita della Sardegna il cui rappre-

- 8 -

te conclusive servi di base, attraverso le elaborazioni di una successiva Commissione, alla formulazione del provvedimento legislativo relative agli interventi straordinari in Sardegna.

Lo stesso Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, al fine di coordinare gli interventi straordinari per la Calabria a seguito delle note alluvioni, 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.

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 compiere studi ed indagini in tese 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 parziale e preliminare ma si è cercate comunque di promuovere presso le Camere di Commercio la costituzione di Comitati regionale di studio delle prospettive di sviluppo locale. Sono stati sinora costituiti Comitati in sette regioni: Umbria, Lucania, Puglia, Toscana, Lazio, Marche, Emilia; solo per l'Umbria si dispone di un piano elaborato di studi e di indagini da svolgere e pubblicato nel novembre 1961.