

GLI OBIETTIVI DI LUNGO PERIODO DELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA*

Introduzione: i problemi istituzionali, i problemi di breve periodo e la politica di programmazione economica

Sotto l'aspetto puramente tecnico, un programma economico rappresenta uno schema logico, elaborato con l'aiuto di diversi procedimenti analitici, come l'analisi delle interdipendenze strutturali: per essere realizzabile, uno schema deve avere innanzi tutto coerenza interna.

Sotto l'aspetto economico, l'elaborazione di un programma comporta l'analisi critica sia degli obiettivi indicati dai politici, sia dei meccanismi propriamente economici che presiedono alla determinazione ed alle variazioni dei prezzi e dei salari, alla formazione dei risparmi e degli investimenti, ai nessi fra i flussi monetari e finanziari e quelli reali, ai rapporti coi mercati esteri, per controllare la coerenza, appunto, economica, oltre che logica, fra gli obiettivi perseguiti. Fin qui il discorso si svolge essenzialmente in termini di quantità. Ma l'economista che collabora alla redazione di un programma di sviluppo deve anche, con l'aiuto del sociologo, del giurista e dello studioso di discipline politiche, mettersi in grado di valutare i rapporti fra il processo di sviluppo e la struttura istituzionale (in senso ampio) che prevale nel suo paese, nel periodo cui il programma concretamente si riferisce. Tale questione è anzi preliminare: essa condiziona gli altri due momenti, ossia il momento tecnico e quello propriamente economico, e viene a caratterizzare e a differenziare gli specifici programmi dei singoli paesi. Giacché la programmazione mira, in generale, a

* Da V. Balloni (a cura di), *Lezioni sulla politica economica in Italia*, Edizioni Comunità, Milano, 1972, pp. 3-17.

promuovere lo sviluppo economico; ma essa assume contenuti e significati profondamente diversi, secondo il diverso grado di sviluppo del paese cui si riferisce.

Da un lato, se si tratta di un paese altamente industrializzato, nella programmazione l'aspetto istituzionale ha un'importanza secondaria, mentre i problemi di breve periodo – quelli della cosiddetta politica economica – appaiono come i problemi principali; il programma costituisce in primo luogo la guida all'azione di politica economica delle pubbliche autorità. I problemi che più frequentemente si presentano, in siffatte economie, sono quelli relativi alla bilancia dei pagamenti e agli aumenti dei salari e dei prezzi. I problemi istituzionali esistono, ma essi si presentano essenzialmente come problemi di modificazione o integrazione di istituzioni già esistenti.

Dall'altro lato, se si tratta di un paese arretrato, la situazione si rovescia e i problemi istituzionali acquistano l'assoluta prevalenza: riforma agraria, riforma della pubblica amministrazione, del sistema scolastico, delle leggi che presiedono all'organizzazione delle attività produttive. In certi paesi l'estensione e la profondità delle trasformazioni necessarie per avviare un processo di sviluppo economico e civile appaiono tali da far sorgere, nell'osservatore, il dubbio che un tale processo non possa essere avviato senza una vera e propria rivoluzione o senza una serie di trasformazioni rivoluzionarie. Si tratta, in ogni caso, di acuti problemi politici, ossia di problemi che non possono essere risolti senza uno spostamento del potere politico da certe classi sociali ad altre. In queste condizioni, non è che i problemi che abbiamo chiamato di breve periodo non esistano: esistono e sono anch'essi gravi; ma essi passano in seconda linea rispetto ai problemi istituzionali.

Fra i paesi altamente industrializzati e i paesi arretrati, l'Italia si trova – se è lecita una metafora quantitativa – a due terzi della strada. Il Nord e una parte del Centro si trovano in una situazione simile a quella dei paesi altamente industrializzati; un'altra parte del centro e soprattutto il Sud si trovano in condizioni che hanno molte caratteristiche simili a quelle delle economie arretrate. Tuttavia, alcune fondamentali istituzioni, comuni all'intero paese, come l'ordinamento dell'amministra-

zione statale, la legislazione urbanistica e quella sulle società per azioni, l'organizzazione ospedaliera, sono più simili a quelle dei paesi arretrati che a quelle dei paesi progrediti. Ne segue che, in Italia, la programmazione deve tener conto non meno dei problemi istituzionali che di quelli "di breve periodo"; ma è certo che il programma economico è destinato a rimanere sterile se non aiuta a sollecitare la riforma di quelle istituzioni. Giacché, in un paese come l'Italia, in cui non sussiste una situazione esplosiva, o rivoluzionaria, come quella che si riscontra o che probabilmente si risconterà in diversi paesi arretrati, ma nel quale sono gravi i problemi istituzionali, la decisione di avviare una politica di programmazione economica può avere, prima che una specifica importanza operativa un'importanza indiretta: essa costringe la classe politica – e, in definitiva, tutte le classi – a prendere conoscenza esatta e critica dello stato delle istituzioni più direttamente rilevanti per il processo di sviluppo. Rimane vero, in Italia come in qualsiasi altro paese, che il programma economico costituisce, sia nella fase della elaborazione sia nella fase dell'attuazione, un terreno di lotte politiche. Possono prevalere gli uni o gli altri – la destra, che tende, nel fatto, a preservare i privilegi esistenti e mira a minimizzare i mutamenti; o la sinistra, che tende ai fini opposti. E può accadere che prevalgano gli uni *nel fatto*, mentre gli altri *sulla carta*. Come in tutte le lotte e in tutti i processi dialettici, non c'è una conclusione determinabile o prevedibile a priori, né c'è un esito unico e definitivo.

Consideriamo per un momento i problemi che abbiamo definito "di breve periodo" e che si riassumono nel duplice obiettivo della stabilità dei prezzi e dell'equilibrio dei conti con l'estero¹. Questi problemi, nei paesi altamente industrializzati, divengono acuti quando l'economia si avvicina ad una situazione prossima alla piena occupazione. In queste condizioni, i salari tendono a crescere più rapidamente della produttività media del sistema, ciò che, nei settori extra-agricoli, imprime una spinta verso l'alto, non solo ai costi ma anche ai prezzi. La lievitazione dei prezzi, a sua volta, tende ad inco-

¹ Cfr. L. Spaventa, cap. II di V. Balloni (a cura di), *Lezioni sulla politica economica*, cit., pp. 18-59.

raggiare le importazioni e a ridurre la competitività delle produzioni interne sui mercati internazionali, con evidenti conseguenze negative sulla bilancia dei pagamenti. Così il problema della stabilità dei prezzi e quello dell'equilibrio nei conti con l'estero appaiono strettamente collegati.

Ogni volta che il deficit nella bilancia dei pagamenti diviene rilevante, la banca centrale restringe il credito: ciò di solito, dopo un processo più o meno lungo, porta a riequilibrare la bilancia dei pagamenti, per diversi motivi: gli investimenti diminuiscono e diminuiscono le importazioni di beni d'investimento, cresce la disoccupazione e l'aumento dei salari diviene più lento, con conseguente rallentamento o arresto della lievitazione dei prezzi delle merci; il mercato interno diviene meno profittevole e i produttori compiono maggiori sforzi per accrescere le esportazioni. Il processo attraverso cui si torna all'equilibrio (o ad un surplus) nei conti con l'estero è tanto più rapido quanto più favorevole è la congiuntura estera. In ogni modo, il processo è "costoso"; il costo è duplice: aumento della disoccupazione e rallentamento o arresto nel processo di sviluppo. Questi problemi sboccano nella questione complessa e difficile della "politica dei redditi": linea politica che mira a ridurre il "costo" cui si accennava, ma la cui attuazione finora ha incontrato, in tutti i paesi, gravi difficoltà.

I problemi della stabilità dei prezzi e dell'equilibrio nei conti con l'estero sono problemi di rilievo nel nostro paese, come la recente esperienza dimostra; e probabilmente torneranno a divenire acuti anche nel futuro. Ma, come osservavamo, i problemi "istituzionali" sono ben più rilevanti.

Nel nostro paese, il principale problema istituzionale è quello della pubblica amministrazione.

La situazione di grave arretratezza in cui è venuta a trovarsi la pubblica amministrazione ha condizionato l'efficacia della politica economica in Italia e ha condotto ai risultati molto deludenti del primo programma economico nazionale². L'inefficienza dimostrata, conseguenza di un processo di accumulazione di errori storicamente determinato, è grave per due mo-

² Cfr. G. Fuà, cap. III di V. Balloni (a cura di), *Lezioni sulla politica economica*, cit., pp. 61-73.

tivi. Il primo riguarda la regolamentazione della pubblica amministrazione. Dopo circa un secolo di vita la pubblica amministrazione si trova ad essere regolata da un cumulo di norme ormai inadatte a sostenere i bisogni cui essa è chiamata a far fronte. La sua organizzazione è inoltre basata su criteri centralizzati e gerarchici in contrasto con quelli proclamati (e parzialmente attuati) dalla Costituzione³. Il secondo motivo tocca le omissioni della classe dirigente italiana, la quale non ha mai riorganizzato a fondo la pubblica amministrazione, sia per le resistenze che si annidano all'interno della burocrazia, sia per l'onere finanziario che una tale riorganizzazione comporta, sia per il disinteresse o addirittura per la pressione avversa dei gruppi economici privati, che preferiscono una burocrazia inefficiente ad una burocrazia efficiente e bene organizzata.

Di fatto, quindi, non solo la pubblica amministrazione è incapace di affrontare e soddisfare le esigenze che lo sviluppo economico e sociale comporta nel nostro paese, ma, peggio ancora, essa ne rende più difficile la soddisfazione.

Altri fondamentali problemi istituzionali, che condizionano la politica economica e, in particolare, la politica di programmazione del nostro paese, sono la riforma urbanistica, la riforma ospedaliera e quella della scuola. Se non saranno avviate a soluzione queste riforme, la politica economica continuerà ad essere dominata da quelli che ho chiamato "problemi di breve periodo"; ma poiché in un paese come il nostro i problemi istituzionali sono preminenti, sorge necessariamente una contraddizione, che ha già creato e ancor più potrà originare crescenti tensioni sociali. In siffatte condizioni, gli obiettivi di lungo periodo, proposti già da tempo dalla politica di programmazione, potranno ben difficilmente essere raggiunti e i tentativi rivolti a perseguirli non potranno non originare nuove tensioni e nuovi squilibri.

³ Sulle cause che hanno condotto ad una inefficiente struttura organizzativa della pubblica amministrazione molto ci sarebbe da dire. Sembra comunque accertato che a partire dalla fine della prima guerra mondiale, per ragioni di natura essenzialmente politica, il processo di deterioramento di tali strutture si sia notevolmente accentuato.

1. *La piena occupazione*

L'obiettivo della piena occupazione non deve essere visto in termini esclusivamente quantitativi: non basta cioè che tutte le forze di lavoro siano occupate, occorre che siano occupate tutte al più alto livello di rendimento e remunerazione possibile⁴.

La disoccupazione vera e propria solo in parte risulta dalle statistiche; essa fluttua secondo le fasi del ciclo economico. Nel nostro paese, in cui per lungo tempo il settore produttivo premoderno ha avuto notevole ampiezza, la disoccupazione per una parte rilevante ha carattere "strutturale" piuttosto che "ciclico". Essa infatti fluttua intorno ad un livello relativamente elevato. Solo recentemente (a partire dagli ultimi anni del decennio 1950-1960) questo livello è andato progressivamente diminuendo (vedi tab. 1).

La disoccupazione vera e propria, a sua volta, viene eliminata: A) dal declino e dalla crisi delle attività pre-moderne, b) dalle trasformazioni tecniche che si manifestano nello stesso settore moderno (che possono dar luogo ad una espulsione netta di unità lavorative dal processo produttivo), e c) dall'incremento naturale della popolazione (persone in cerca di prima occupazione)⁵.

Accanto alla disoccupazione vera e propria si devono ricordare i fenomeni della sotto-occupazione e dell'occupazione precaria: solo limitatamente, in concreto, le due categorie coincidono. La sotto-occupazione o disoccupazione nascosta si manifesta in tutte quelle situazioni in cui il lavoro di alcuni membri della famiglia serve a limitare il lavoro (sforzo fisico) degli altri piuttosto che ad accrescere la produzione: se essi se ne vanno, gli altri lavorano di più, ma la produzione non diminuisce. L'occupazione precaria è un fenome-

⁴ G. Fuà, P. Sylos Labini, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari, 1963.

⁵ Nel computo andrebbe altresì tenuto conto del fatto che nel corso del processo di sviluppo mutano i tassi di partecipazione della popolazione alla formazione delle forze di lavoro (ne sono esempi i mutamenti del tasso di scolarità, dell'età media pensionabile, ecc.).

Tabella 1. Disoccupati (migliaia)^a

	Iscritti agli uffici di collocamento	Rilevazioni campionarie ^b	Forze di lavoro
1921	407	—	—
1931	734	—	—
1933	1300	—	—
1936	1654	—	—
1951	1938	—	17.00
1961	1607	725	21.100
1967	1048	689	19.760
	527 Sud	521 Nord	

Fonte: P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969.

^a In questa e nelle successive tabelle il segno (—) indica che il fenomeno non esiste o esiste e viene rilevato ma i casi non si sono verificati; i due puntini (..) indicano che i numeri, tanto assoluti quanto relativi, non raggiungono il valore minimo significativo dell'ordine considerato.

^b La differenza fra gli iscritti agli uffici di collocamento e le stime delle rilevazioni campionarie dipende da vari fattori, ne ricordiamo tre: fra gli iscritti agli uffici di collocamento vi sono persone che non rientrano nella definizione di "forze di lavoro" e pur cercano un'occupazione; le cancellazioni dagli uffici di collocamento avvengono con ritardo rispetto al tempo in cui l'occupazione è stata trovata: persone che trovano o già svolgono un'occupazione precaria non chiedono la cancellazione dagli uffici di collocamento, sperando di trovare un'occupazione stabile. Entrambe le statistiche risentono fortemente delle condizioni della domanda; nel senso che molti lavoratori si portano sul mercato e si dichiarano disoccupati solo quando hanno concrete aspettative di trovare un lavoro.

no che si riscontra allorché il lavoratore non ha alcuna garanzia di continuità nello svolgimento del suo lavoro; egli non ha alcuna definita prospettiva di miglioramento, anche se, al limite, può essere occupato per tutte le giornate dell'anno⁶. La sotto-occupa-

⁶ Molti lavoratori agricoli, soprattutto nel settore pre-moderno dell'agricoltura, si trovano in queste condizioni e costituiscono un serbatoio dal quale via via attinge il settore moderno che si sviluppa. Analoghe situazioni si riscontrano tuttavia nell'artigianato e nel piccolo commercio (sovente i cosiddetti coadiuvanti sono occupati in modo precario o sono sotto-occupati).

zione e l'occupazione precaria si concentrano nel settore pre-moderno di tutti e tre i rami dell'attività economica ed hanno carattere *endemico*, nel nostro paese, soprattutto per le regioni meridionali. Tali fenomeni sono l'espressione più grave dell'arretratezza, sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo umano.

È arduo, a rigore impossibile, valutare esattamente l'entità di detti fenomeni. Per l'Italia, limitatamente all'occupazione precaria, una stima di massima per le due grandi circoscrizioni è riportata, per il 1961, nella tab. 2. Il dato per l'agricoltura è offerto dalla quota dei braccianti sull'occupazione agricola complessiva. Per l'industria e le altre attività extra-agricole, la stima è data dal divario fra l'occupazione risultante dal censimento industriale e commerciale e quella risultante dal censimento demografico e dalle indagini campionarie. I dati del censimento industriale vengono infatti rilevati presso le unità effettivamente operanti nei giorni del censimento e riguardano i lavoratori effettivamente in forza presso le unità; di conseguenza, restano esclusi coloro che lavorano presso unità che per ragioni stagionali o altre ragioni sono inattive nei giorni del censimento; e restano esclusi i lavoratori a domicilio, gli apprendisti e altri lavoratori precariamente legati alle aziende. I dati del censimento demografico e delle indagini campionarie vengono invece rilevati interrogando i capi famiglia, ai quali viene domandato il mestiere che esercitano i componenti la famiglia.

Nell'ultimo dopoguerra ha avuto luogo un consistente esodo di lavoratori dall'agricoltura (vedi fig. 1) i quali hanno trovato occupazione nelle industrie del Nord Italia o in quelle di paesi stranieri (vedi tab. 3). Un consistente flusso migratorio dal Sud al Nord, come risulta dalla tab. 3, ha caratterizzato la mobilità interna della popolazione italiana⁷ dando luogo a nuovi complessi problemi di natura socio-economica⁸. L'esodo

⁷ Dal Sud annualmente emigrano, in media, circa 100.000 persone verso il Nord; si tratta di persone provenienti in gran parte dalle campagne meridionali. Ciò può anche intendersi come un indice del dualismo agricoltura-industria, cioè della coesistenza, nel nostro paese, di settori produttivi avanzati con settori arretrati.

⁸ Tra questi problemi assai grave è quello che ha origine dalla difficoltà di integrazione degli emigrati del Sud nella cultura e società urbana del Nord.

Tabella 2. *Occupazione precaria, anno 1961*

	Migliaia	% sul totale degli occupati nel settore
Agricoltura		
Nord	430	13
Sud	950	35
Industria		
Nord	840	14
Sud	1000	58
Altre attività		
Nord	270	6
Sud	670	33
Totale		
Nord	1540	11
Sud	2620	41

Fonte: P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969.

do dei lavoratori agricoli si è accompagnato ad un aumento della produzione agraria grazie all'introduzione di nuovi metodi tecnici e al miglioramento dell'organizzazione del lavoro agricolo (in particolare, come risulta dalla tab. 4, per gli anni 1949-1967).

Pur essendo la flessione dell'occupazione nelle aree depresse un fenomeno *fisiologico* che si osserva in tutti i paesi che si sono sviluppati, talvolta vengono abbandonate zone suscettibili di sviluppo, e per quanto riguarda la destinazione degli emigranti, questi frequentemente non trovano un impiego stabile nel settore moderno e diventano sottoproletari nelle città⁹.

⁹ Il fenomeno assume forme particolarmente gravi nelle grandi città la cui espansione non è stata alimentata e sostenuta dallo sviluppo dell'industria moderna (vedi Roma, Napoli, Palermo). Alcuni dei caratteri più gravi della non-cultura di questi strati sociali sono lo scarso interesse per l'attività politica, la scarsa propensione ad inviare a scuola i figli, la propensione a vivere di espedienti.

Tabella 3. *Incremento demografico e suo impiego per settori di attività:
quadri per ripartizione (quozienti per mille abitanti)*

	1881-1901	1901-21	1921-36	1936-51	1951-61
NORD					
<i>Incremento demografico totale</i>	6	8	6	5	7
<i>Fonti</i>					
Saldo naturale	11	8	9	5	4
Saldo migratorio	-5	..	-3	..	3
<i>Impieghi</i>					
Popolazione attiva	2	1	-2	-4	-7
Agricoltura	2	1	-2	-4	-7
Industria	1	2	2	2	4
Servizi	..	1	2	1	2
Popolazione inattiva	3	4	4	6	7
CENTRO					
<i>Incremento demografico totale</i>	8	6	10	8	8
<i>Fonti</i>					
Saldo naturale	11	8	10	7	7
Saldo migratorio	-2	-2	..	1	1
<i>Impieghi</i>					
Popolazione attiva					
Agricoltura	3	..	..	-3	-7
Industria	..	1	2	2	3
Servizi	..	1	2	1	3
Popolazione inattiva	5	4	6	9	9
SUD					
<i>Incremento demografico totale</i>	6	2	10	10	5
<i>Fonti</i>					
Saldo naturale	11	8	15	13	15
Saldo migratorio	-4	-6	-5	-3	-10
<i>Impieghi</i>					
Popolazione attiva					
Agricoltura	2	1	-1	..	-5
Industria	-2	-1	1	1	3
Servizi	..	..	1	1	1
Popolazione inattiva	7	2	9	8	5
ITALIA					
<i>Incremento demografico totale</i>	7	6	8	8	6
<i>Fonti</i>					
Saldo naturale	11	8	11	8	8
Saldo migratorio	-4	-2	-3	-1	-2
<i>Impieghi</i>					
Popolazione attiva					
Agricoltura	2	1	-1	-2	-6
Industria	-1	1	1	2	3
Servizi	..	1	2	1	2
Popolazione inattiva	5	3	6	8	7

Fonte: G. Fuà, *Formazione, distribuzione e impiego del reddito dal 1861: sintesi statistica*, dispense ISTAO, Ancona, 1971.

Tabella 4. *PIL a prezzi costanti distinto per grandi settori produttivi: saggio annuo di variazioni (%)*

	1862-1867	1897-1913	1913-1921	1921-1938	1938-1949	1949-1967
Agricoltura	4	19	-3	9	-10	28
Industria	10	39	..	36	..	67
Servizi	9	29	19	72	27	45
Duplicazioni riguardanti il credito	45	42	20	28	12	—

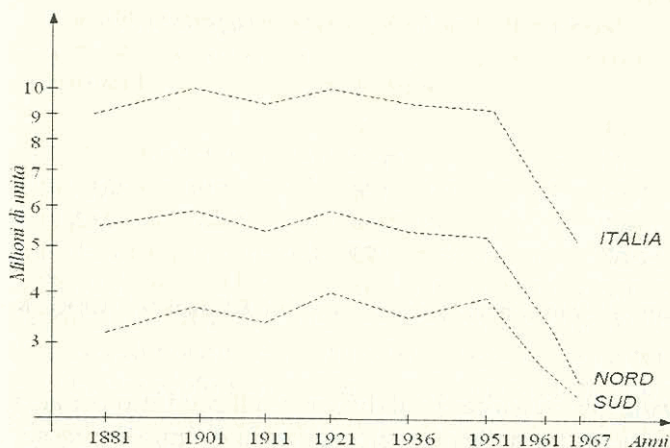


Fig. 1 Occupazione nell'agricoltura (milioni di unit ). Si veda P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969.

Sarebbe auspicabile che la piena occupazione delle forze di lavoro venisse conseguita in misura prevalente non per effetto di massicce emigrazioni interregionali, ma come risultato di un crescente impiego in attivit  produttive moderne ed efficienti nelle singole regioni. La politica economica dovrebbe pertanto articolare i suoi obiettivi settoriali di occupazione anche in obiettivi territoriali di distribuzione delle attivit  produttive fra circoscrizioni geografiche; ma indirizzi di tal genere non sembra siano stati seguiti, almeno con la dovuta coerenza e necessaria entit  delle risorse impiegate, e almeno fino ad oggi, nel nostro paese; questo ha ovviamente favorito il fenomeno dell'emigrazione.

2. Lo sviluppo del Mezzogiorno

Al principio di un processo sistematico di sviluppo sorge e poi, per un lungo periodo, si approfondisce e si allarga il divario tra settore moderno e settore tradizionale sia nell'agricoltura, sia nell'industria, sia nelle altre attività produttive. In Italia, questo fenomeno di dualismo settoriale si traduce principalmente in un dualismo tra regioni del Sud e regioni del Nord¹⁰.

Tabella 5. Prodotto lordo per addetto: rapporto Sud/Nord

	Agricoltura	Industria
1861	0,76	..
1911	0,77	..
1951	0,78	0,65
1961	0,80	0,63
1967	0,78	0,65

Fonte: P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969.

Dalla tab. 5 risulta che il divario fra il prodotto per addetto nell'agricoltura nelle due circoscrizioni è rimasto pressoché stazionario dall'unificazione ad oggi¹¹. Per l'industria, in cui il divario appare maggiore e non mostra tendenze a sostanziali variazioni, sono disponibili solo dati riguardanti il periodo postbellico. Non va comunque dimenticato che pur restando ferme le posizioni relative, in assoluto, il prodotto per addetto è aumentato (vedi tab. 6): molto lentamente per circa un secolo dall'unificazione, rapidamente a partire dal 1951.

¹⁰ Si veda: P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969; *Problemi dello sviluppo economico*, Laterza, Bari, 1970; *Osservazioni sull'evoluzione economica del Mezzogiorno*, in *Scritti di economia e statistica in onore di A. Molinari*, vol. 1, Giuffrè, Milano, 1963; L. Spaventa, *Dualism in Economic Growth*, "Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review", dicembre, 1959; V. Lutz, *Italy: A Study in Economic Development*, University Press, Oxford, 1962.

¹¹ In diverse zone l'agricoltura presenta caratteristiche simili a quelle di paesi in complesso molto più arretrati: in particolare, il commercio all'ingrosso di prodotti agricoli è sovente controllato da intermediari di tipo parassitario.

Tabella 6. *Prodotto lordo per addetto nel Nord e nel Sud*
(migliaia di lire 1961)

	Agricoltura		Industria	
	Nord	Sud	Nord	Sud
1861	110	83	—	—
1911	240	185	—	—
1951	360	280	670	440
1961	600	480	1130	730
1967	1000	780	1800	1160

Fonte: P. Sylos Labini, *Dispense di economia*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1969.

Volendo riassumere, la situazione del Mezzogiorno è spesso tratteggiata in termini più drammatici di quello che è. Di fatto, si possono individuare alcuni indicatori economici che mettono in luce il verificarsi di un miglioramento sia pur tenue. Questi fatti non possono essere assunti certo come prodromi di un "decollo" delle regioni del Sud, ma sono pur sempre aspetti positivi di un processo che stenta ad avviarsi.

Il reddito complessivo del Sud negli ultimi dieci anni è aumentato ad un tasso uguale a quello del Nord grazie principalmente agli investimenti pubblici e ai trasferimenti unilaterali operati dalla pubblica amministrazione. Il reddito individuale invece, pur rimanendo ancora molto inferiore a quello delle altre regioni, è cresciuto in questo dopoguerra ad un saggio alquanto maggiore a quello del Nord. Ciò è dipeso dal fatto che, mentre il tasso di incremento "naturale" della popolazione è ancora sensibilmente maggiore nel Sud, il tasso di incremento "effettivo", a causa della cospicua emigrazione dei meridionali verso il Nord e verso gli altri paesi, è più alto nel Nord che nel Sud (vedi tab. 3). L'aumento del reddito individuale dovrebbe significare maggiore capacità di acquisto e quindi un mercato in espansione anche per la nascente industria del Sud. Infine si osserva che mentre sino ad alcuni anni fa il valore globale delle importazioni nette di capitale del Sud era quasi uguale al valore degli investimenti nel Sud, oggi il

primo costituisce circa il 75% del secondo; ciò sta a significare che il Sud oggi riesce ad attuare, anche se in piccola parte, un certo autofinanziamento netto.

Per quanto concerne l'azione politica svolta a favore del Mezzogiorno, i risultati ne denunciano inequivocabilmente una carenza sostanziale. Alle difficoltà obiettive, si sono aggiunte le pressioni esercitate da gruppi sociali retrivi (grandi e medi proprietari agrari, società immobiliari, speculatori di vario genere, ecc.), determinando – a causa della conseguente frammentarietà e, non di rado, irrazionalità degli interventi – una inefficiente allocazione delle risorse.

3. *La riduzione dello squilibrio tra industria e agricoltura*

In media, il reddito per addetto nell'agricoltura è, tutt'oggi, calcolato a prezzi 1938, di poco superiore alla metà di quello delle altre attività (vedi tab. 7). Rimandando ad altri studi¹² per un approfondito esame delle cause di tipo storico, istituzionale ed economico che hanno dato origine in Italia a questa situazione, considereremo ora in modo alquanto succinto il ruolo svolto dalla pubblica amministrazione nel superamento di tale squilibrio.

L'intervento dello Stato in favore dell'agricoltura non è stato certo dei più felici, almeno nel passato; esso si è realizzato principalmente attraverso il sostegno di alcuni prezzi agricoli e, nel periodo fascista, attuando una politica protezionistica "autarchica", ha fortemente stimolato quelle colture di tipo tradizionale a basso rendimento (come le colture cerealicole) a danno di produzioni – a più alto rendimento – maggiormente suscettibili di sviluppo (come le produzioni zootecniche).

¹² Si veda, ad esempio, B. Caizzi, *Storia dell'industria italiana dal XVIII secolo ai giorni nostri*, UTET, Torino, 1965; A. Caracciolo, (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari, 1963; G. Fortunato, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Laterza, Bari, 1963; G. Luzzato, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, Cedam, Padova, 1955; R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari, 1963.

Tabella 7. *Livello del prodotto per lavoratore nell'agricoltura
in percentuale del livello medio del resto dell'economia*

	1881	1897	1913	1921	1938	1949	1967
Rapporto percentuale							
a prezzi correnti	84	60	58	51	42	42	48
a prezzi 1938	72	51	49	38	42	32	54
Indice dei termini di scambio tra l'agricoltura e il resto dell'econo- mia (1930 = 100)	117	118	118	133	100	130	89

Fonte: G. Fuà, *Formazione, distribuzione e impiego del reddito dal 1861: sintesi statistica*, dispense ISTAO, Ancona, 1971.

Un miglioramento effettivo del settore agricolo si ha solo nel caso in cui gli agricoltori possono rafforzare il loro potere contrattuale rispetto all'industria, e nella misura in cui cessano di essere dei puri agricoltori e riescono ad attuare una integrazione verticale per la trasformazione industriale e per il commercio dei loro prodotti. È in questa direzione che dovrebbe muoversi la politica agraria, puntando soprattutto su un processo di riorganizzazione dei settori in cui un movimento cooperativo trovi una più agevole base di sviluppo.

4. *Lo sviluppo dei consumi sociali*

Nel quadro degli obiettivi di lungo periodo non meno importante, ai fini dello sviluppo economico e sociale, è il perseguimento di un più rapido sviluppo di alcuni consumi e servizi sociali¹³.

¹³ G. Fuà, P. Sylos Labini, *Idee per la programmazione economica*, Laterza, Bari, 1963; Ministero del bilancio e della programmazione economica, *Progetto '80*, Sansoni, Firenze, 1970.

Le azioni tese al miglioramento della distribuzione settoriale e territoriale delle risorse non sono sufficienti a garantire una soddisfacente struttura di consumi e soprattutto l'appagamento di alcuni fondamentali bisogni civili come: istruzione, assistenza, abitazioni, ricerca scientifica ecc. Inoltre è necessario risolvere il problema riguardante l'assetto del territorio reso più acuto dagli intensi movimenti migratori verificatisi e dalla mancanza di norme per la salvaguardia della natura¹⁴.

L'intervento pubblico nei confronti di questi problemi potrà avere efficacia solo quando saranno avviate ad attuazione le riforme già previste nel primo piano quinquennale.

¹⁴ Cfr. E. Gerelli, cap. V di V. Balloni (a cura di), *Lezioni sulla politica economica*, cit., pp. 91-118.