

Sviluppo economico e politica del credito per il Mezzogiorno

Mai come in questi ultimi anni si era tanto discusso sui problemi dello sviluppo economico, che ormai sono venuti in primo piano in campo « teorico » non meno che in campo « pratico ». E la discussione non è stata certo sterile: non pochi principi e non poche idee hanno dovuto essere rivedute e modificate per lasciar posto a nuove concezioni ed a nuovi metodi di attacco della politica economica.

Viene allora da domandarsi quali frutti possano raccogliersi, da tanto travaglio di idee, per i problemi di casa nostra. Domandarsi, cioè, cosa se ne possa dedurre quanto alla impostazione ed alla condotta della politica economica per lo sviluppo del Mezzogiorno ed in particolare quanto alla impostazione ed alla condotta della politica creditizia.

Ed è questo l'oggetto del presente scritto.

I. - Lo sviluppo economico nei suoi aspetti internazionali.

1. - Oggi quando si discute di sviluppo economico se ne discute più che altro avuto riguardo ai suoi aspetti internazionali: alla diversa posizione attuale e potenziale dei paesi « sottosviluppati » in contrapposto alla posizione degli altri. Il che conferisce alle discussioni odierne un tono diverso da quello di un tempo.

Anche Ricardo e Malthus discutevano a modo loro di problemi di sviluppo. Ma essi, come ogni economista in genere, intendevano stabilire soprattutto il miglior modo di superare il contrasto tra risorse scarse e bisogni illimitati: intendevano trattare i problemi di sviluppo quali problemi di aumento della

« ricchezza » o del « benessere » in senso assoluto, avuto riguardo a un dato sistema economico. Ed il sistema economico cui in realtà si riferivano era quello del loro paese: era per Ricardo l'Inghilterra e non già i paesi « half civilized », come reiteratamente egli sottolineava nel polemizzare col Malthus (1).

2. - Invero anche per i paesi sottosviluppati si pone un problema di sviluppo in senso assoluto. Per essi si pone, prima d'ogni altra esigenza, quella di soddisfare i bisogni più essenziali, a incominciare dall'alimentazione.

Sicchè il primo traguardo dello sviluppo per quei paesi consiste nell'aumentare il reddito « pro-capite » almeno di quel tanto che è indispensabile per scongiurare l'inedia e la miseria: l'immensa miseria che tuttora grava su oltre la metà della popolazione del mondo intero, tanto da potersi dire ancora oggi che « il primo problema del genere umano è la fame » (2).

3. - Non è però da perder di vista che dopo il primo traguardo ve n'è un secondo, che naturalmente viene tanto più in evidenza quanto più ci si avvicina al primo.

(1) Si vedano specialmente le *Notes* del RICARDO ai *Principles* del MALTHUS (ai nn. 220, 222, 224, 226, 228, 230 della ediz. Sraffa), a proposito della « Fertility of Soil considered as a Stimulus to the continued Increase of Wealth », nelle quali il Ricardo incomincia col ricordare che il suo modo di vedere « was applied to this country and not to countries half civilized » e finisce col domandarsi « what have all these suppositions (del Malthus) to do with England, the country of which I was particularly speaking? »

(2) H. WILSON, *The War on World Poverty*, 1953, p. 27.

Occorre, cioè, considerare anche lo sviluppo in senso relativo, comparativamente ai diversi paesi: considerare l'esigenza dell'accorciamento delle distanze tra chi ha e chi non ha. Esigenza questa che si pone, per supreme ragioni etiche e politiche, non solo rispetto ai diversi individui, ma anche rispetto ai diversi paesi. Tanto più che nei riguardi internazionali le disuguaglianze sono più marcate. Benchè, infatti, le comparazioni e le aggregazioni delle stime dei redditi dei diversi paesi vadano accolte con ogni riserva, in quanto non possono dare una nozione esatta dei livelli di « benessere » (e tanto meno dei livelli di « civiltà »), ma solo una nozione approssimativa dei livelli di quel tanto di « ricchezza » che è valutabile in moneta, tuttavia non è certo privo di significato desumere da quelle stime che, mentre la metà del genere umano viene ad avere appena un decimo del reddito complessivo del mondo, la metà di questo reddito complessivo è goduta da appena un decimo del genere umano (3).

4. — Ora, non solo per questo secondo traguardo, ma anche per il primo, la tanto copiosa letteratura di questi ultimi tempi non dà adito a rosee aspettative per quel che riguarda i paesi maggiormente arretrati.

Infatti, dall'insieme dei teoremi e dei modelli della teoria, così come dall'insieme delle indagini concrete su singoli paesi, non solo viene da escludere che le distanze tra paesi « poveri » e paesi « ricchi » possano realmente accorciarsi nel prossimo futuro, ma viene anche da considerare che il riuscire a promuovere nel prossimo futuro un decisivo sviluppo dei paesi maggiormente arretrati, con un correlativo miglioramento sostanziale del loro tenore di vita, è tanto più problematico quanto più si discende — per così dire — nella graduatoria di arretratezza dei paesi sottosviluppati. Conclusioni queste che si desumono, a fil di logica, sia da considerazioni di carattere strettamente economico, sia da quelle aventi piuttosto carattere « sociologico ».

5. — A queste considerazioni di carattere sociologico si dà oggi maggior risalto che non in passato. Trattandosi, infatti, di problemi

(3) H. WILSON, *cit.*, p. 12.

di sviluppo e cioè di « dinamica » economica non è consentito assumere, come generalmente si assume nella « statica », che gli elementi in gioco siano « dati » e si possa quindi prescindere dall'approfondire le cause delle loro variazioni, viste anche nel loro storico divenire.

È divenuta così sempre più chiara la consapevolezza delle molteplici connessioni che si hanno tra « fattori » economici e « fattori » extra-economici: la consapevolezza, cioè, che i fattori economici non sono, per così dire, nè « autonomi », nè « primari », ma sono invece influenzati o determinati da elementi politici ed etici, oltrechè da quelli culturali e tecnici (e persino anche razziali, climatici, e così via). Elementi questi che in ogni modo costituiscono l'ambiente entro il quale si svolge il gioco dei fattori economici, che viene quindi ad essere condizionato dalle caratteristiche dell'ambiente stesso.

6. — Fra i molteplici elementi extra-economici quello che più frequentemente viene messo in vista negli studi e nei programmi sullo sviluppo delle aree arretrate riguarda le conoscenze tecniche, considerate — s'intende — nella loro concreta applicazione alla creazione degli impianti ed allo svolgimento delle produzioni: il « saperci fare » (« know-how »). Basti ricordare il largo posto che viene fatto all'assistenza tecnica nei programmi e nelle organizzazioni assistenziali degli Stati Uniti d'A. e delle Nazioni Unite. E sotto questo riguardo sono legittime favorevoli aspettative per quel tanto in cui le conoscenze tecniche possono influire per il raggiungimento del primo e del secondo traguardo.

Da un canto, infatti, è facile presumere, ed è del resto confermata dai fatti, la possibilità di trasfondere nei paesi arretrati i procedimenti tecnici maggiormente progrediti. Ed anzi nei paesi arretrati si ha un naturale incentivo all'adozione dei procedimenti tecnici maggiormente progrediti, in quanto questi fanno sentire meno la scarsità di maestranze specializzate, di cui tanto soffrono i paesi stessi nonostante l'abbondanza di gente non qualificata. Il che — come avvertito dal

Gerschenkron (4) — « spiega la tendenza dei paesi arretrati a concentrare i loro sforzi, in uno stadio relativamente iniziale della loro industrializzazione, nel promuovere quei settori industriali nei quali il recente progresso tecnico sia stato relativamente rapido ».

D'altro canto poi la possibilità di aggiornare la tecnica produttiva, innalzandola verso i livelli raggiunti dai paesi che stanno all'avanguardia del progresso, offre ai paesi arretrati rilevanti margini di aumento della produttività del lavoro e del capitale. Lo si vede guardando gli sviluppi dell'economia russa che hanno potuto raggiungere, in questi ultimi decenni, un ritmo più accelerato di quello di ogni altro paese, solo in quanto hanno potuto essere fondati, fra l'altro, su un rapido allineamento della tecnica sui livelli già raggiunti dai paesi più progrediti (5).

7. — È però risaputo che per lo sviluppo economico di tutto un paese, visto nella sua complessità, non basta l'acquisizione della tecnica che per sua natura riguarda più che altro singoli processi produttivi. Occorre anche una molteplicità di altri elementi extra-economici cui si è accennato.

Occorre anzitutto una struttura politica e sociale appropriata allo sviluppo, il che non implica soltanto la instaurazione di un ordine giuridico ed amministrativo, ma anche un governo dell'economia deliberatamente ispirato a finalità propulsive.

(4) Nello scritto su *Economic Backwardness in Historical Perspective* (compreso nel volume edito da B. F. HOSELTZ su *The Progress of Underdeveloped Areas*, 1952), tradotto nel « Supplemento alle Informazioni Svimez sui problemi dei paesi economicamente sottosviluppati », n. 22, settembre 1954.

(5) Per questa considerazione è stato previsto dal GERSCHENKRON (nel volume su *Soviet Economic Growth*, edito nel 1953 da A. BERGSON) che « after having reaped the latecomer's advantages, Soviet Russia must pay the price of diminished relative backwardness ». Conclusione questa che, secondo il Gerschenkron « is well in line with what is known of similar sequences from 19th century industrialization in various countries on the continent of Europe » (p. 25). Il che conferma appunto quanta importanza abbia, agli effetti dello sviluppo, l'allineamento della tecnica.

Ed occorre anche e soprattutto un elevato senso di « industriosità », che comporta sia diffusa in ogni classe sociale una persistente « operosità » (in contrapposto alla « indolenza » che si riscontra in alcuni paesi sottosviluppati) e trova in ultima analisi la sua più tipica espressione nello spirito di « intrapresa »: nella volontà e capacità, da parte di un non ristretto numero di individui, di prendere l'iniziativa delle innovazioni inerenti allo sviluppo, assumendone i relativi rischi.

8. — È generalmente riconosciuto che sullo spirito di industriosità si è fondato il sorgere ed il prosperare del capitalismo.

Ma è anche riconosciuto che esso è il frutto di un processo storico assai complesso. Non a caso e non a torto si è a lungo discusso se ed in che senso la formazione del capitalismo vada ricollegata alla riforma religiosa del protestantesimo o, con una più larga visione, a « quel rivolgimento generale del pensiero che caratterizza il periodo del Rinascimento e della Riforma, per cui nell'arte come nella filosofia, nella religione come nella morale e nell'economia l'individuo si libera o tende a liberarsi dai vincoli che durante il Medioevo gli erano stati imposti » (6).

9. — Non è perciò da pensare che lo spirito di intrapresa possa essere trasfuso da un paese all'altro così agevolmente come si trasfondono le conoscenze tecniche. Ed anzi tanto più un paese è arretrato tanto meno appare suscettibile di acquisire l'abito mentale e la condotta di vita necessari per lo sviluppo di una moderna economia, vista nelle sue molteplici manifestazioni di produzione, di scambio, di credito e così via.

Ciò per altro comporterebbe per alcuni paesi sottosviluppati, specialmente in certe regioni dell'Africa e dell'Asia, rivolgimenti tanto profondi da far temere che in definitiva si verrebbero a rompere equilibri mil-

(6) G. LUZZATTO, in *Storia economica, L'età moderna*, 1934, p. 71 (citato da A. FANFANI: *Cattolicesimo e Protestantismo nella formazione storica del capitalismo*, 1934, p. 144).

lenari, senza riuscire a creare realmente una stabile base di sviluppo economico (7).

10. — Potrebbe dirsi che la difficoltà o addirittura la impossibilità di far realizzare ai paesi maggiormente arretrati le premesse su cui si è svolto lo sviluppo economico dei paesi « occidentali » dovrebbe condurre a domandarsi se per i paesi stessi non potrebbe essere meglio confacente ricercare lo sviluppo economico per altre vie e con altri metodi. Domanda questa cui si è venuti a dare risposta affermativa da quei paesi che — con la Cina in testa — stanno tentando di realizzare un rapido sviluppo economico con l'adozione di un regime totalitariamente comunista.

Senonchè, anche a prescindere da ogni valutazione degli incommensurabili sacrifici che un siffatto regime comporta, basta ricordare, per restare nell'ambito del nostro discorso, che anch'esso pone problemi di estrema difficoltà riguardo agli aspetti « sociologici » cui ci siamo finora riferiti. È così, fra l'altro, si pone anche in un regime siffatto, non solo il problema di creare un diffuso spirito di operosità, ma anche quello di disporre di adeguate capacità « imprenditoriali ». Ciò anzitutto per organizzare l'impiego delle risorse nella produzione di ogni singola azienda, fronteggiandone i relativi « rischi », sia pure per moventi e per finalità diverse da quelle pecuniarie. Ma anche e soprattutto, per coordinare e dirigere, attraverso una pianificazione accentrata, la ripartizione delle risorse e la determinazione dei « traguardi » per i diversi settori operativi. Compito questo sulla cui gravità da troppo tempo si discute e non occorre certo stare qui a soffermarsi.

11. — Per un verso o per l'altro, dunque, la considerazione dei fattori « extra-economici » porta a concludere che, come si era detto,

(7) I pericoli di una « disintegration of the indigenous society », con la quale si verrebbe a « disrupt the existing but not rebuild new and continuing patterns of economic behaviour » finendo così col provocare « unnecessary or premature social disintegration and disharmony » sono stati messi in luce da H. FRANKEL in *The Economic Impact on Under-developed Societies* (1953, pp. 73 e segg.).

la realizzazione di un decisivo sviluppo economico diventa maggiormente problematica proprio per quei paesi i quali, data la loro arretratezza, avrebbero maggior bisogno di svilupparsi.

È questa conclusione alquanto malinconica la troviamo confermata passando a considerare il gioco dei fattori economici, quale può svolgersi nei paesi arretrati, basandoci naturalmente sul presupposto che essi siano orientati ad avere un regime politico ed economico del tipo di quelli attualmente in essere nei paesi « occidentali ».

12. — Quale sia nei suoi termini essenziali la condizione basilare dello sviluppo economico, visto appunto nelle sue determinanti di carattere strettamente economico, è presto detto.

Oggi, come in passato, va ripetuto quel che i classici hanno avuto il gran merito di sottolineare in ogni circostanza: occorre essenzialmente che l'aumento del capitale, visto nella sua reale concretezza di strumenti di produzione, sia più rapido dell'aumento della popolazione. L'accumulazione del capitale, attraverso l'investimento del risparmio, resta così pur sempre l'elemento essenziale dello sviluppo economico (8).

13. — Ci si trova così ricondotti ad attribuire al risparmio il posto di primo piano quale « fattore » dello sviluppo, anche se oggi non si pensa più di individuare nel risparmio il suo « motore » e cioè l'elemento, non solo necessario, ma anche sufficiente perchè lo sviluppo si realizzi.

Infatti l'identificazione risparmio-investimenti divenuta ormai abituale nel ragionare in termini macro-economici, anzichè indebolire, rafforza la evidenza della necessità del

(8) La posizione dei classici a questo riguardo è stata bene sintetizzata dal KALDOR (*Economic Growth and Cyclical Fluctuations*, in « The Economic Journal », marzo 1954), nei seguenti termini: « Where are we look for the ultimate factors responsible for the rate of economic growth in human societies? The English classical economists — if one can epitomise their views in a single word — thought they found it in Thrift. The basic factor responsible for growth and progress is the Rate of Capital Accumulation » (p. 66).

risparmio. Sol che si viene a dare al « risparmio » un senso diverso di quello di un tempo: piuttosto che quale frutto esclusivo di una « parsimonia » basata su previggenti privazioni ed avveduta frugalità, emerge anche quale frutto dello sforzo di creazione di un maggior reddito attraverso nuovi investimenti. È come tale il risparmio non è antecedente ma è simultaneo all'investimento. È quindi non è soltanto « volontario », ma anche « indotto » o addirittura « forzato » per vie diverse: dalla forzatura delle leve monetarie a quella delle leve fiscali o di altre leve collettive (come nel caso della non distribuzione di utili delle Società per azioni).

14. — In che misura occorre questo risparmio, visto — s'intende — nel suo insieme, affinché si possa avere uno sviluppo economico? È precisamente quale percentuale del reddito complessivo occorre risparmiare (o, in altri termini, quale dovrebbe essere la « propensione al risparmio ») per arrivare ad avere un aumento del reddito pro-capite?

È ovvio che, anche a voler mantenere invariato il reddito pro-capite è necessario che l'aumento del risparmio (in percentuale del reddito) sia maggiore dell'aumento (percentuale) della popolazione. Infatti, per ogni aumento di reddito occorre un aumento nella dotazione di capitale proporzionale alla « intensità » del capitale in essere nel sistema economico (o, più precisamente, alla sua intensità « marginale »). Così, ad esempio, come si legge nello « Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64 », mentre per il quadriennio 1951-54 si è accertato un rapporto marginale tra capitale e reddito di 2,7 circa, si prevede che il rapporto stesso per il decennio 1955-64 si elevi a 3,4. Sicchè, stando a questa previsione, un aumento di reddito dell'1% dovrebbe accompagnarsi, con popolazione invariata, ad un aumento di investimenti, e quindi di risparmio, del 3,4% del reddito stesso. È occorrerebbe il medesimo aumento di risparmio per fronteggiare, a reddito invariato, un aumento dell'1% nella popolazione.

Può dirsi quindi, in termini generali, che per conseguire un aumento del reddito pro-

capite occorre, in qualsiasi paese e con qualsiasi regime, un saggio di aumento del risparmio superiore al saggio di aumento della popolazione moltiplicato per l'intensità del capitale.

15. — È facile arguire da ciò come le occorrenze di accumulazione di capitale e quindi di formazione di risparmio siano tanto maggiori quanto più si discende nella scala di arretratezza dei paesi sottosviluppati. Il che è dovuto ai più alti saggi di aumento della popolazione che prevalgono nei paesi maggiormente arretrati e che, in generale, non trovano compenso in una minore intensità del capitale.

A questo proposito è da tener presente che la « intensità del capitale » (nel senso in cui questa espressione è stata sopra introdotta) non va riferita alla popolazione: non trattasi, cioè, della dotazione di capitale per individuo, che ovviamente è nei paesi sottosviluppati di gran lunga inferiore ai livelli raggiunti dai paesi maggiormente progrediti. L'intensità del capitale è invece riferita al reddito: quale rapporto — come si è detto — tra capitale e reddito. È come tale è tutt'altro che certo che essa sia nei paesi sottosviluppati inferiore a quella dei paesi maggiormente progrediti.

16. — È questo un campo in cui gli accertamenti statistici sono tutt'altro che esaurienti (9).

(9) Oltre agli studi basilari del FELLNER (*Monetary Policies and Full Employment*, 1946; *The Capital-Output Ratio in Dynamic Economics*, 1951) è di notevole interesse quello del PAZOS (*Economic Development and Financial Stability*, 1953, tradotto nel « Supplemento alle Informazioni Svimez », marzo 1954), dal quale si desume che la intensità del capitale nel Cile e nella Columbia sarebbe « di un ordine di grandezza confrontabile con quello trovato dal Fellner per gli Stati Uniti d'A. » (3,30 circa). Conclusione questa cui il Pazos perviene pur avendo rilevato che, secondo i dati tratti da una missione della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, si sarebbe avuta in Columbia, tra il 1939 ed il 1947, una « intensità » di capitale di 2. e, cioè, secondo le espressioni del Pazos, una « produttività » del capitale del 50% (intendendo questa « produttività » non già in senso marginale, ma quale « aumento di reddito che proviene dall'aggiunta di una unità di capitale accompagnata

Appare comunque certo che le generali presunzioni che si avevano un tempo quanto alle esigenze di capitale da parte dei diversi paesi non sono fondate. Non è, cioè, esatto che la intensità del capitale tenda ad aumentare indefinitamente: che l'ammontare di capitale necessario per ogni unità di prodotto sia in aumento in ogni paese. Ciò, invero, si verifica nelle fasi iniziali dello sviluppo: è condizione necessaria per i paesi sottosviluppati che essi aumentino la intensità di capitale, tanto più se essi oltre a sviluppare il reddito debbono anche — come generalmente è il caso — dar lavoro a disoccupati. Recenti indagini hanno però messo in luce che il fabbisogno di capitale per unità di prodotto, mentre aumenta nel passaggio dalla cosiddetta economia domestica alla economia industriale, finisce poi col decrescere dopo aver raggiunto un dato livello (10). Sicchè quel fabbisogno sarebbe comparativamente maggiore, e comunque crescente, nei paesi sottosviluppati rispetto a quanto non sia nei paesi maggiormente progrediti.

17. — Per questo il maggior aumento di popolazione nei paesi sottosviluppati non trova affatto compenso — come dicevamo — in una minore intensità di capitale: anzi il più rapido accrescimento della popolazione si accompagna ad un accresciuto fabbisogno di capitale per unità di prodotto.

Le occorrenze di risparmio, in proporzione al reddito, sono perciò tanto più rilevanti quanto maggiore è il grado di arretratezza dei paesi sottosviluppati. I quali per altro hanno nel contempo minori possibilità di risparmiare, in quanto il più basso livello di reddito di cui dispongono consente minori margini di postergazione dei consumi, ridotti talvolta al minimo essenziale.

dal necessario aumento delle quantità di tutti gli altri fattori»). Cifra questa che il Pazos attribuisce ad eccezionali variazioni del reddito verificatesi « in conseguenza della guerra e delle vicende post belliche ».

(10) Ne ha recentemente parlato COLIN CLARK in una conversazione radio riprodotta da « Il Mercurio », 2 aprile 1955, sotto il titolo « *Diminuisce l'importanza dell'accumulo del capitale* ». Si veda nello stesso senso il LEONTIEFF nei « Comments »

18. — Questo fondamentale contrasto tra occorrenze e disponibilità di risparmio, avuto riguardo alle possibilità interne di ciascun paese, dovrebbe essere sanato sul piano internazionale, attraverso trasferimenti di capitali da parte dei paesi maggiormente progrediti.

Ma anche su questo punto si sono rivelate infondate, e in teoria e in pratica, le presunzioni di un tempo, secondo le quali i capitali da investire in via continuativa tenderebbero a « traboccare naturalmente » (come diceva lo Smith) dai paesi o dalle regioni meglio dotati verso quelli che ne sono meno dotati.

19. — Si possono infatti, avere nei paesi maggiormente progrediti ben più ampie e più elevate possibilità di impieghi remunerativi che non negli altri paesi, come ormai si è constatato nelle più diverse circostanze, non solo in questi ultimi anni, e come emerge dai recenti ammodernamenti della teoria degli scambi e dei pagamenti internazionali.

Questi ammodernamenti hanno messo in luce che, a rigor di logica, è tutt'altro che escluso che i paesi meglio dotati di capitale, pur dovendo avere comparativamente agli altri una minore produttività marginale dei capitali « propri » rispetto al lavoro proprio, presentino una maggiore produttività marginale dei capitali stessi rispetto alla produttività dei capitali negli « altri » paesi. Il che può appunto consentire un più alto livello di remunerazione di tutti i fattori della produzione e quindi anche un più alto rendimento marginale dei capitali investiti (11).

20. — Comunque quel tanto di trasferimenti di capitali che può essere indotto dal gioco dei tassi di rendimento presuppone un complesso di condizioni di vario ordine (politiche e sociali, economiche e fiscali e così via) che sono tanto più difficili a realizzarsi quanto più ci si trova in posizioni arretrate.

inserirli nel citato volume del BERGSON su *Soviet Economic Growth* (pp. 32-3).

(11) Mi sia consentito riferirmi a questo proposito ad un mio scritto su *Lo sviluppo economico nella concezione dei classici*, inserito nel volume edito da G. U. PAPI, a cura dell'Istituto di Economia e Finanza della Facoltà Giuridica di Roma, sulla *Teoria e politica dello sviluppo economico*, 1954.

Fondamentali sono in questo senso le difficoltà inerenti all'assestamento della bilancia dei pagamenti, difficoltà che sono maggiormente sentite nei paesi sottosviluppati, non soltanto per le fluttuazioni dei cambi che ne possono conseguire. Sicchè quel tanto di apporti dall'estero che può realizzarsi, per prestiti o per investimenti diretti, viene ad avere una portata alquanto limitata e comunque non tale da sanare il contrasto tra occorrenze e disponibilità di risparmio dei paesi arretrati.

21. — Tutte queste, sia pur sommarie, considerazioni sul gioco dei fattori economici confermano che — come già detto — la realizzazione di un decisivo sviluppo economico diventa tanto più problematica quanto maggiore è il grado di arretratezza dei paesi sottosviluppati.

È proprio in base a considerazioni siffatte sono state formulate previsioni tutt'altro che rosee circa la possibilità di un qualsiasi sviluppo dei paesi maggiormente arretrati, nel noto Rapporto di un gruppo di esperti nominati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (12), nel quale, infatti, si legge fra l'altro:

« La proporzione del reddito nazionale che bisogna risparmiare per provvedere il capitale necessario a fronteggiare un aumento di popolazione dell'1% varia, secondo le stime, dal 2 al 5% del reddito nazionale. Così, in un paese sottosviluppato la cui popolazione aumenta dell'1½% all'anno, tasso che non ha nulla di anormale, l'aumento della popolazione, di per se stesso, assorbe probabilmente la quasi totalità del risparmio nazionale; in tali condizioni il tenore di vita medio di un paese non può elevarsi che di poco.

In certi paesi il risparmio è troppo debole, in rapporto alla percentuale di aumento della popolazione, per permettere di mantenere il tenore di vita attuale; in questi paesi il tenore di vita si abbasserebbe senza l'apporto di capitali stranieri. La popolazione di tali

(12) *Measures for the Economic Development of Under-developed Countries*, maggio 1951. Tradotto nel « Supplemento alle Informazioni Svimez », numero 22-24, settembre-novembre 1954.

paesi è già così numerosa in rapporto alle risorse, che il tenore di vita ne risulta molto basso, e molto ridotta la possibilità di risparmio. Nel caso limite, non si ha una formazione netta di capitale, ed il paese è costretto a ricorrere a prestiti dall'estero unicamente per provvedere al nutrimento della popolazione ».

22. — Così, una volta escluso per questi « casi limite », che gli apporti di capitali dall'estero possano fare qualcosa in più che risolvere il « problema della fame » ed escluso anche che l'emigrazione possa assumere dimensioni tali da aprire effettivamente le porte dello sviluppo, quel rapporto di esperti non vede altra via d'uscita (sempre per questi « casi limite ») che quella di « accelerare la riduzione della percentuale di fecondità ».

Rimedio questo tutt'altro che efficace, dato che anche nei paesi sottosviluppati l'intensità dell'aumento della popolazione si ricollega ad una sensibile diminuzione della mortalità piuttosto che all'andamento della fecondità. In questi « casi limite » quindi il progresso economico si potrebbe avere solo rinunciando al progresso medico. Senonchè, come osserva il Gerschenkron (13), mentre « il progresso industriale è arduo e costoso, il progresso medico è a un tempo più facile e più a buon mercato ». Anche questo rimedio quindi, a parte la sua mostruosità morale, appare di fatto irrealizzabile.

23. — Per questi « casi limite » sarebbe perciò escluso che, attraverso il libero gioco delle cosiddette tendenze « naturali » dell'economia, quali si esplicano nella « economia di mercato », si possa realizzare un sensibile aumento del reddito pro-capite: si possa, cioè, raggiungere il primo dei due traguardi inizialmente delineati.

Ciò naturalmente non è escluso per i paesi che non si trovino in posizione di estrema arretratezza: man mano che ci si innalza nella graduatoria verso i paesi all'avanguardia del progresso economico diviene sempre meno problematico poter realizzare apprezzabili progressi. Ma in ogni caso restano sem-

(13) In *Economic Backwardness*, cit.

pre operanti quelle tendenze « cumulative » per le quali lo sviluppo economico, una volta conseguito, può continuare per impulso proprio e con un saggio di accrescimento tanto più elevato quanto più elevato è il livello di sviluppo raggiunto. Infatti la fondamentale difficoltà di carattere strettamente economico che — come si è visto — si oppone allo sviluppo, per il cumulativo contrasto tra occorrenze e disponibilità di risparmio, trova una « naturale » attenuazione solo man mano che si riesce effettivamente a salire lungo la scala dello sviluppo. E a questo riguardo bisogna riconoscere che ci troviamo agli antipodi della concezione dei classici quanto alle possibilità di livellare i diversi paesi su un comune piano di sviluppo (14).

24. — Può dirsi quindi che il libero gioco delle tendenze naturali di una economia di mercato non consente di risolvere i problemi dello sviluppo: non consente nei « casi limite » di raggiungere il primo traguardo di un sostanziale innalzamento del livello di vita dei paesi sottosviluppati e non consente in ogni altro caso di raggiungere il secondo traguardo di un effettivo accorciamento delle distanze tra chi ha e chi non ha.

I problemi di sviluppo pertanto non possono essere risolti col dar tempo al tempo attraverso una politica economica intesa ad « assecondare » le naturali tendenze della economia. Trattasi piuttosto di andare deliberatamente e decisamente « contro corrente », di risalire la china del naturale andamento delle tendenze cumulative che, lasciate libere di esplicarsi, portano quanto meno ad esasperare le differenze nelle posizioni comparative dei diversi paesi.

25. — Ma una siffatta politica comporta interventi per lor natura assai complessi che difficilmente possono realizzarsi sul piano in-

(14) RICARDO, forse più di ogni altro, ha alimentato l'illusione essere piuttosto facile, per i paesi arretrati, innalzare il livello del loro benessere. Secondo lui, infatti « to be made happier they require only to be better governed and instructed, as the augmentation of capital, beyond the augmentation of people, would be the inevitable result » (*Principles*, ed. Sraffa, I, 99).

ternazionale (15). E comporta anche rilevanti sacrifici, quanto ad un immediato tornaconto, da parte dei paesi maggiormente progrediti e, come tali, maggiormente dotati di capitali. Ciò soprattutto per rendere realizzabili le indispensabili trasfusioni di capitali, che non possono aver luogo nella necessaria misura attraverso il gioco dei tassi d'interesse e di ogni altro incentivo dell'economia di mercato.

Indubbiamente, qualche progresso si intravede in questa direzione, specialmente se si guardano gli « aiuti » distribuiti in questi ultimi anni dagli Stati Uniti d'A. in ogni emisfero. Ma, come messo in rilievo nel ricordato rapporto degli esperti delle Nazioni Unite, le trasfusioni di capitali dovrebbero raggiungere livelli che oggi appaiono irrealizzabili (16). Sicchè fondate speranze di una decisiva risoluzione dei problemi di sviluppo sul piano internazionale andrebbero riposte soltanto in un futuro più o meno lontano, nel quale i rapporti internazionali vengano improntati ad una più profonda e più estesa solidarietà umana.

II. - Lo sviluppo economico nei suoi aspetti interregionali.

1. — Quanto si è detto riguardo agli aspetti internazionali può in gran parte, ma non nelle ultime conclusioni, essere ripetuto riguardo agli aspetti interregionali.

E può essere ripetuto non solo se si considera il problema dello sviluppo in termini

(15) Così, ad esempio, nessun seguito è stato dato al pur così ingegnoso « piano » messo avanti, con l'autorevolezza della sua alta reputazione internazionale, dal ROSENSTEIN RODAN, in *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, 1943 (tradotto nel « Supplemento alle Informazioni Svimez », aprile 1954). E finora non sembrano avviate all'attuazione le proposte avanzate dagli esperti delle Nazioni Unite nelle « *Measures* » citate.

(16) Nel rapporto si conclude che « un aumento del 2% del reddito nazionale pro-capite non può prodursi senza una importazione annuale di capitali di molto superiori ai 10 miliardi di dollari ». Ciò, naturalmente, per le sole zone sottosviluppate considerate nel rapporto stesso.

generali, senza far riferimento a particolari regioni di un dato paese, ma anche se si considera, come dobbiamo ora considerarlo, avuto riguardo al problema concreto del nostro Mezzogiorno.

2. — Anche per il Mezzogiorno va attribuito peso decisivo ai fattori extra-economici dello sviluppo, ai quali ben a ragione si fa abitualmente largo posto, sia che trattisi di indagare le ragioni storiche della arretratezza del Mezzogiorno, sia che trattisi di ricercare le vie risolutive del suo risveglio.

Naturalmente non si può non riconoscere che quanto ad abito mentale ed a condotta di vita, nei diversi aspetti individuali e sociali, persistono tuttora notevoli differenze tra Nord e Sud, specialmente per quel che riguarda lo spirito di intrapresa, la cui insufficiente diffusione ha certamente costituito seria remora allo sviluppo economico del Mezzogiorno. Ma è anche da riconoscere che quelle differenze hanno ben diverso carattere ed anzi minore portata di quelle che si hanno generalmente tra paesi sottosviluppati e paesi progrediti. E, quel che più conta, potrebbero essere decisamente attenuate e, col tempo, eliminate del tutto, attraverso un più esteso e più intenso processo di unificazione sul piano nazionale.

3. — A proposito dei fattori extra-economici sono perciò consentite nei rapporti interregionali aspettative alquanto più favorevoli di quelle che si hanno nei rapporti internazionali. Ma il quadro ritorna ad essere tutt'altro che roseo quando si passa a considerare i fattori strettamente economici, rilandando al problema della accumulazione del capitale.

Andrebbero allora riprese una ad una le considerazioni già esposte quanto al contrasto tra occorrenze e disponibilità di risparmio, avuto riguardo alle possibilità interne del Mezzogiorno in contrapposto alle altre regioni del nostro paese. Ed è facile arguire, da un canto, come anche nel Mezzogiorno il più rapido aumento della popolazione, rispetto al resto dell'Italia, non trovi affatto compenso in un minore fabbisogno di capitale in relazione alla sua « intensità ». Per

quanto, infatti, manchino precisi accertamenti in proposito, è da ritenere che, per portare decisamente avanti gli sviluppi del Mezzogiorno, occorrerebbe operare con una intensità media di capitale superiore e comunque non inferiore a quella dell'insieme dell'Italia (che — come si è ricordato — sarebbe, secondo lo « Schema di sviluppo », di 3,4). Mentre, d'altro canto, è cosa certa che le possibilità di risparmio, visto in ogni sua forma e nel suo insieme, sono di gran lunga inferiori nel Mezzogiorno che non nel Settentrione.

4. — Anche per il Mezzogiorno poi il contrasto tra occorrenze e disponibilità di risparmio, avuto riguardo alle sue possibilità interne, non trova affatto compenso nei trasferimenti interregionali di capitali dal Nord al Sud.

Quel tanto di accertamenti di cui finora si dispone starebbe anzi a denotare che i trasferimenti di capitali hanno avuto luogo in senso opposto a quel che sarebbe stato necessario per equilibrare gli sviluppi delle contrapposte regioni. Man mano che si è accentuato il maggior progresso delle regioni settentrionali si è andato anche accentuando l'attrattiva del maggior rendimento degli investimenti al Nord, che sono stati alimentati anche dai risparmi del Mezzogiorno (17).

5. — È comprensibile pertanto come, nonostante i progressi economici che negli ultimi decenni è stato possibile realizzare in talune zone ed in talune classi sociali del Mezzogiorno, si sia rimasti ben lontani dal raggiungimento degli essenziali obiettivi dello sviluppo. Per il Mezzogiorno, infatti, non trattasi soltanto di arrivare ad un sostanziale innalzamento del livello di vita della popolazione, ma anche e soprattutto di arrivare ad un accorciamento delle distanze rispetto alle altre regioni, per quelle supreme ragioni etiche e politiche, già accennate nei riguardi internazionali, che assumono carattere imperativo nei rapporti interregionali.

Ma è evidentemente escluso, per le considerazioni richiamate, che questa essenziale

(17) C. RODANÒ, *Mezzogiorno e sviluppo economico*, 1954 (p. 151).

esigenza possa essere risolta attraverso il libero gioco delle tendenze naturali di una economia di mercato, dato che queste, lasciate libere di esplicarsi, portano ad esasperare con andamento « cumulativo » le differenze nelle posizioni reciproche, non solo dei diversi paesi, ma anche delle diverse regioni di uno stesso paese.

6. - Le tendenze cumulative, anzi, sono più accentuate tra le diverse regioni di uno stesso paese che non tra diversi paesi, in quanto si esplicano non solo avuto riguardo al processo di accumulazione dei capitali, ma anche avuto riguardo al processo della produzione e della formazione del reddito.

Manca, infatti, sul piano interregionale ogni possibilità di porre in atto quelle remore protettive che costituiscono un temperamento della libera concorrenza internazionale, almeno quanto al necessario respiro che, anche prima del List, si è riconosciuto doversi dare alle « industrie nascenti ». E per contro è reso pressochè evanescente il gioco di quei correttivi « naturali » che, nel campo internazionale, possono consentire ai paesi meno efficienti di continuare a produrre — secondo la ineccepibile teorizzazione ricardiana dei « costi comparati » — anche se a costi « assoluti » più elevati. Nei riguardi interregionali, infatti, l'assestamento dei costi, in mancanza del gioco del corso dei cambi, dovrebbe fondarsi esclusivamente sul gioco del diverso livello dei prezzi e dei salari, la cui efficacia è sminuita per le molteplici tendenze livellatrici dei prezzi e dei salari che si fanno risentire sul piano nazionale. Il che vuol dire essere quanto mai evanescente la possibilità di arrivare ad avere nel Mezzogiorno un livello di prezzi e di salari (espressi nella comune moneta nazionale) tanto minore di quello del Settentrione da rendere concorrenziali talune produzioni meridionali anche se a costi assoluti (espressi in unità di lavoro e di capitali) maggiori di quelli settentrionali.

7. - In tema di costi assoluti non è per altro da perder di vista che le differenze vanno ascritte anche, e forse anzi soprattutto, alle « economie esterne », in relazione alle

quali il concetto di « costo » è venuto ad articolarsi negli svolgimenti delle dottrine economiche con la ormai diffusa differenziazione tra costo « aziendale » e costo « sociale ».

Comunque dalle economie esterne provengono quelle tendenze « agglomerative » che man mano hanno assunto crescente importanza quanto alla localizzazione delle industrie, svolgendosi anch'esse con andamento decisamente cumulativo. E sono proprio siffatte tendenze agglomerative quelle « che determinano attualmente la inferiorità dell'industria meridionale rispetto a quella delle altre regioni italiane dal punto di vista dei costi di produzione », come si legge nella documentata memoria, curata da G. Cenzato e S. Guidotti, su « Il problema industriale del Mezzogiorno » (18).

8. - A più forte ragione vale pertanto nei riguardi interregionali la prima delle conclusioni cui siamo giunti (sub I, 24) nei riguardi internazionali: i problemi di sviluppo non possono essere risolti attraverso una politica economica intesa ad « assecondare » le naturali tendenze dell'economia.

Nei riguardi interregionali siffatta politica, se portata alle sue estreme conseguenze, non può che condurre a risultati opposti a quelli cui la politica stessa è rivolta: a lasciar operare le tendenze cumulative, non solo quanto all'accumulazione del capitale, ma anche quanto al processo della produzione e della formazione del reddito. Sicchè a lungo andare, nell'aspettativa di avviare le risorse produttive delle regioni meridionali verso il loro « naturale » impiego in determinati settori produttivi (quali l'agricoltura e le industrie basate su materie prime locali), si finirebbe, in forza delle tendenze agglomerative, col lasciar spogliare le regioni stesse finanche dalle attività considerate, a priori, quali le più naturali. Basti guardare cosa sta tuttora succedendo per talune attività tipiche del Mezzogiorno, come, ad esempio, per le paste alimentari, le bevande a base di succhi di frutta, i gelati ed altri prodotti dolciari e così via.

(18) Pubblicata nel 1946 dal Ministero dell'Industria e Commercio.

9. - In ultima analisi, quella stessa logica ricardiana cui abbiamo accennato, che porta ad escludere, sul piano internazionale, la convenienza di « forzare » la naturale distribuzione delle diverse forme di attività, in quanto resta sempre aperta ad ogni paese la possibilità di specializzarsi in qualche ramo della produzione, anche se a costi assoluti più elevati, dovrebbe anche portare ad escludere, sul piano interregionale, di limitarsi ad assecondare le tendenze naturali, poichè in tal modo le regioni a costi assoluti più elevati dovrebbero man mano rinunciare alle attività produttive aventi un mercato più vasto di quello locale.

Sicchè, a rigor di logica, è necessario sul piano interregionale, ancor più che sul piano internazionale, andare deliberatamente e decisamente « contro corrente », se si vuole effettivamente risolvere i problemi dello sviluppo economico. Il che vuol dire svolgere una politica economica capace di rendere economicamente conveniente per i singoli operatori in una economia di mercato quel che senza quella politica non sarebbe conveniente. Il respingere una politica siffatta per il fatto stesso di essere « contro corrente » implica una petizione di principio, riferita ad un principio divenuto ormai insostenibile.

10. - La necessità di interventi per loro natura assai complessi si pone perciò per lo sviluppo del Mezzogiorno quale « conditio sine qua non » per controbilanciare le tendenze agglomerative e cumulative dell'economia di mercato, non solo riguardo al processo della produzione e della formazione del reddito, ma anche riguardo alla accumulazione del capitale. Ed è per questo indispensabile una azione che sia a un tempo « massiccia » per la sua entità e « simultanea » per la sua convergenza nei diversi settori ove è necessario provocare l'inversione delle naturali correnti dello sviluppo.

Trattasi di interventi che possono anche comportare « piani » pluriennali con quel tanto di « dirigismo » che è in essi inerente. Ma, piuttosto che una pianificazione per « aggregati » di reddito e di investimenti o per settori di attività, occorre una pianificazione degli « interventi » e degli « incentivi »

atti a stimolare la creazione di nuove attività in ogni settore ed a promuovere i trasferimenti di capitali e di imprenditori dal Nord al Sud. Incentivi che, da un canto, vanno ravvisati non solo in adeguate agevolazioni tributarie, ma anche in provvedimenti d'altra natura (quali le preferenze nelle forniture dello Stato) e persino, se necessario, nella diretta assunzione di rischi da parte dello Stato per qualche industria basilare (come, ad esempio, avvenne in Giappone per l'avviamento della sua industrializzazione alla fine del secolo scorso). E vanno, d'altro canto, articolati in modo tale da lasciare aperta la selezione delle diverse iniziative, in relazione alle loro possibilità di redditizio inserimento nello sviluppo futuro del Mezzogiorno, quando, cioè, superate una volta per sempre le attuali tendenze agglomerative, si potrà fare a meno degli incentivi ora indispensabili. Solo un organico complesso di provvedimenti di politica economica generale, preceduti — si intende — da ingente e continua spesa pubblica per la creazione del « capitale sociale » che costituisce la necessaria premessa di ogni sviluppo, si può riuscire a creare quell'atmosfera di fiducia nella vitalità delle nuove iniziative che è indispensabile per promuovere quel rivolgimento negli orientamenti delle forze economiche, senza del quale non si può arrivare ad un decisivo sviluppo del Mezzogiorno.

11. - Tutto questo è facile a dirsi, ma è assai difficile a realizzarsi. Implica fra l'altro una capacità di governo e di amministrazione della res publica, quale da noi non si vede ancora in atto. Ma ciò non significa si debba rinunciare a perseguire i programmi di sviluppo: è piuttosto da attendersi che, anche in questo caso, la consapevolezza della necessità delle funzioni valga a creare gli organi adatti a svolgerle.

Comunque resta da considerare se l'attuazione dei programmi di sviluppo non finisca con l'incontrare ostacolo pressochè insormontabile nella entità dei sacrifici che i programmi stessi comportano per la formazione della ingente massa di risparmio da investire, la quale massa, stando alle premesse da cui siamo partiti, deve in gran parte essere trasfe-

rita dalle regioni più progredite a quelle meno sviluppate. Così, infatti, per quel tanto di accorciamento delle distanze tra Settentrione e Mezzogiorno che viene prospettato nello « Schema » cui ci siamo già riferiti, mentre si fa largo assegnamento sugli aumenti nel reddito del Mezzogiorno stesso, è implicito anche un massiccio trasferimento di capitali dal Nord al Sud per un ammontare corrispondente — come vedremo (sub III, 3) — ad oltre il 5 % del reddito previsto per il Nord durante l'intero decennio 1955-64. Trasferimento questo che in gran parte, e soprattutto per quel tanto da destinare alla integrazione del capitale sociale del Mezzogiorno, dovrebbe essere attuato con l'intervento dello Stato ed anzi attraverso lo Stato ed avrebbe quindi, sotto alcuni aspetti, funzione analoga a quella assolta nei rapporti internazionali dagli aiuti assistenziali accordati ai paesi sottosviluppati. Il che indubbiamente comporta, sul piano del tornaconto immediato, un ponderoso sacrificio per le altre regioni, anche se si fa largo posto agli effetti « moltiplicativi » degli investimenti nel Mezzogiorno sul reddito nel Settentrione (19).

12. — Ma questi sacrifici per quanto possano apparire gravi (sempre — s'intende — col metro del tornaconto immediato) ed anzi ancor più gravi di quelli considerati irrealizzabili nei rapporti internazionali (20), appaiono invece realizzabili nei rapporti interregionali in quanto si ha in questi rapporti quel che manca e che è assai problematico creare nei rapporti internazionali: una suprema autorità comune.

Non a caso nei progetti per un più decisivo sviluppo dei paesi sottosviluppati si mette avanti la necessità di costituire orga-

(19) Sulla dibattuta questione della necessità di un sacrificio, sia pure temporaneo, da parte dell'intero paese o quanto meno delle più prospere regioni settentrionali si veda VERA C. LUTZ, *Problemi dello sviluppo economico del Mezzogiorno* (in « Moneta e Credito », n. 25, 1° trimestre 1954).

(20) Nel rapporto degli esperti delle Nazioni Unite si prospetta, come eventualità non del tutto ipotetica, un trasferimento di capitali, dai paesi dell'Europa occidentale, dagli Stati Uniti d'A. e dal Canada, dell'ordine di grandezza del 2% dei rispettivi redditi.

nismi internazionali che siano in grado di rendere operante la solidarietà dei paesi maggiormente progrediti (21). La necessità, cioè, di creare fra diversi paesi quel che già esiste fra regioni diverse di uno stesso paese e che rappresenta una delle maggiori conquiste dell'epoca moderna: lo Stato, fondato su consapevole coscienza della solidarietà nazionale, che unisce le diverse regioni sotto una unica autorità centrale. Una unica autorità centrale, infatti, mentre rende meno ardua la creazione degli ordinamenti giuridici ed amministrativi necessari allo sviluppo, costituisce anche e soprattutto la premessa indispensabile per regolare ed al caso imporre i « sacrifici » senza dei quali è pressochè illusorio arrivare allo sviluppo economico. Questi sacrifici, per altro, in quanto si risolvano, attraverso la formazione di economie esterne per le regioni meridionali, in una trasformazione della struttura generale dell'economia di tutto il paese, in modo da darle una impostazione più equilibrata riguardo alle reciproche possibilità di produzione e di scambi, con un correlativo innalzamento delle capacità di acquisto dell'insieme, possono con l'andar del tempo trovare compenso in aumenti del reddito anche per le regioni settentrionali esposte ai sacrifici immediati. Il che naturalmente, se non sempre può essere avvertito sul piano del tornaconto di singoli individui o di singole imprese, rientra in un lungimirante tornaconto collettivo, quale lo Stato, per sua connaturale funzione, è chiamato ad interpretare sul piano nazionale.

13. — Soprattutto per questo, dicevamo, diventa realizzabile sul piano nazionale quel che, almeno oggi, non è realizzabile sul piano internazionale: il promuovere un decisivo sviluppo delle regioni economicamente arretrate affrontando i necessari sacrifici che si rendono per ciò necessari anche per le altre regioni. Ma naturalmente questo vale a più forte ra-

(21) Così nel rapporto degli esperti delle Nazioni Unite si propone, come cosa essenziale, la costituzione di una « Autorità Internazionale di Sviluppo » che sia in grado di accordare sovvenzioni ai governi dei paesi sottosviluppati. La proposta è fermamente sostenuta da WILSON, in *The War on World Poverty*, cit.

gione per tutto quanto non comporta sacrifici immediati e può quindi svolgersi secondo un andamento pressochè normale dei rapporti economici fra le diverse regioni.

Lo abbiamo già visto (sub II, 2) a proposito dei fattori extra-economici dello sviluppo per i quali l'allineamento tra Nord e Sud rientra, per così dire, nel normale processo storico di unificazione nazionale che, pur senza togliere le caratteristiche di ogni regione, non può non rendersi sempre più sentito. Ma è ovvio anche per quel tanto di trasferimenti di capitali e di imprenditori che può rientrare nel calcolo economico del tornaconto individuale ed essere attuato appunto per iniziativa individuale, sia pur sollecitata da incentivi creati dallo Stato. Indubbiamente, infatti, questi trasferimenti non incontrano sul piano nazionale quelle difficoltà che, come abbiamo visto (sub I, 20), diventano proibitive nei rapporti internazionali, specialmente per gli squilibri inerenti alla bilancia dei pagamenti. Sicchè gli incentivi per superarle possono essere congegnati più facilmente, facendosi maggiormente sentire.

14. — In conclusione, dunque, per quanto le esigenze per lo sviluppo economico nei suoi aspetti interregionali non siano meno complessi ed anzi comportino interventi ancor più massicci di quelli richiesti nei riguardi internazionali, tuttavia le possibilità di fronteggiarle sono ben più ampie e meno problematiche.

Ciò per altro a condizione che i problemi di sviluppo non siano affrontati soltanto nell'ambito delle possibilità delle singole regioni, basandosi pressochè esclusivamente sulla mobilitazione delle risorse locali, con provvedimenti ispirati — per così dire — ad una autarchia regionale a sè stante. Per quanto, infatti, sia necessario che le regioni arretrate facciano da se stesse il massimo sforzo per progredire, tuttavia risultati decisivi, tali da far realmente raggiungere l'auspicato accorciamento delle distanze, possono essere conseguiti solo attraverso la solidarietà delle regioni più progredite, facendo convergere sui traguardi dello sviluppo le risorse in essere e quelle latenti di tutto il paese, sul piano nazionale.

III. - La politica creditizia per il Mezzogiorno.

1. — I nuovi orientamenti della teoria economica, quanto al modo di intendere i problemi dello sviluppo, si sono talmente trasfusi nella comune opinione da far sembrare quasi inconcepibile che, fin quasi sulle soglie della seconda guerra mondiale, fosse ancora viva la tradizione di pensiero dell'epoca in cui anche quello strenuo « meridionalista » che fu Giustino Fortunato riteneva che « la redenzione economica del Mezzogiorno potesse derivare unicamente dal risparmio investito con la parsimonia, la prudenza e il senso di responsabilità con cui si era formato »: che pertanto si dovesse « confidare soprattutto nella politica di lasciar operare le cose » e « null'altro fosse da richiedere per il Mezzogiorno se non quiete e riposo nel timore che ogni intervento statale aggravasse il male » (22). Il che portava ad auspicare, tutt'al più, una politica economica destinata ad « assecondare » o, sia pure « accelerare »; il naturale sviluppo del Mezzogiorno, specialmente nell'agricoltura e nelle industrie basate su materie prime locali.

Al rinnovamento delle idee, all'essersi fatto strada il riconoscimento della necessità di un'azione massiccia e convergente, intesa ad andare « contro corrente » per controbilanciare le tendenze agglomerative e cumulative dell'economia di mercato, va ricollegato l'indirizzo generale della politica economica quale si è andato delineando in questi ultimi anni.

2. — Naturalmente così come le nuove idee sono andate maturando con l'andar del tempo così pure la politica per lo sviluppo del Mezzogiorno si è andata e si va tuttora rendendo sempre meglio consapevole delle sue finalità, articolandosi in una successione di provvedimenti di largo respiro.

Così all'azione radicalmente innovatrice della Cassa per il Mezzogiorno, rivolta nella sua originale impostazione alla messa in moto di un vasto programma di opere pubbliche, si è venuti ad attribuire in modo sempre più

(22) R. CIASCA, *Il problema del Mezzogiorno quale fondamentale problema italiano* (in « Problemi della agricoltura meridionale », 1953).

spiccato una finalità di « pre-industrializzazione ». Con il che si è andata sostituendo all'idea tradizionale di una « naturale » precedenza da dare all'agricoltura, l'idea meglio aggiornata di doversi promuovere simultaneamente anche una industrializzazione integrale, non limitata ad industrie basate su materie prime locali. Tuttavia l'azione della « Cassa », per quanto fondata su mezzi finanziari dati attraverso lo Stato dall'intero paese ha mantenuto un suo particolare carattere « regionalistico », quale enucleazione a sé stante della politica economica generale. Tanto da far auspicare che la struttura della « Cassa » potesse essere « assorbita in una azione integrale, sul piano del Governo, della politica del Governo » nel quadro di « una azione politica che tenda a trasferire le zone meridionali nella effettiva unità economica, sociale e politica della Nazione » (23).

3. - Questo voto, che si ricollega alla necessità innanzi prospettata di impostare sul piano nazionale la risoluzione dei problemi di sviluppo del nostro Mezzogiorno, ha intanto trovato accoglimento nello « Schema » del Piano Vanoni, nel quale infatti è posto come uno dei suoi obiettivi essenziali quello di « ridurre gli squilibri tra Nord e Mezzogiorno ». Il che ha comportato di dare, sia pure in via presuntiva, concrete indicazioni sull'ordine di grandezza di quel che è realmente necessario per arrivare all'auspicata riduzione degli squilibri, rimasti tuttora in via di progressivo accrescimento.

È venuto così in evidenza che, per portare nel 1964 il reddito del Mezzogiorno ad una proporzione del 28% rispetto al reddito nazionale complessivo (partendo dall'attuale 21 per cento), occorrerebbe effettuare nel Mezzogiorno stesso, per l'insieme del decennio 1955-64, un ammontare di investimenti netti complessivi di quasi 12 mila miliardi di lire, mentre pur nelle migliori ipotesi il risparmio complessivo del Mezzogiorno non arriverebbe a fronteggiare la metà di detto importo. A questa deficienza di risparmio si ricollega la già considerata necessità di apprestarsi ad

(23) F. BOZZINI, *La Cassa per il Mezzogiorno: mezzi e finalità* (« Il Mezzogiorno », dicembre 1954).

effettuare un massiccio trasferimento di capitali dal Nord al Sud, il cui ordine di grandezza sarebbe per l'insieme del decennio di oltre 5 mila miliardi (corrispondenti al 5% del reddito previsto per il Nord), senza di che mancherebbe la base necessaria per realizzare effettivamente la massa di investimenti contemplata nello « Schema » (24).

4. - La ponderosa entità di queste cifre lascia intuire come, nonostante si sia già fatto molto in questi ultimi anni rispetto al poco che si era fatto prima, tuttavia moltissimo resta ancora da fare. E dà modo di spiegare come mai gli squilibri siano tuttora — come si è detto — in via di progressivo accrescimento.

È questo un punto sul quale occorre evitare talune illusioni che possono sorgere da una affrettata interpretazione dello sviluppo

(24) Alla cifra di oltre 5.000 miliardi si perviene assumendo che, a fronte delle cifre di investimenti netti esposte nello « Schema » (a pag. 84), per l'insieme del decennio, rispettivamente in miliardi 12.611 per il Nord e 11.726 per il Mezzogiorno e cioè complessivamente miliardi 24.337, si abbia un apporto netto dall'estero di circa 700 miliardi, di cui 200 per il Nord e 500 per il Mezzogiorno, sicché si dovrebbe avere un ammontare di risparmio interno di circa 23.600 miliardi, corrispondenti al 17,5% del reddito netto complessivo previsto per l'intero decennio in 135.000 miliardi (a pag. 44). Questo ammontare va attribuito per 101.000 miliardi al Nord e per 34.000 miliardi al Mezzogiorno, tenendo conto che (secondo le cifre esposte a pag. 80), il reddito netto aumenterebbe per il Nord dagli 8.250 miliardi accertati per il 1954 ai 12.200 miliardi presunti per il 1964 (con un tasso di incremento annuo del 4%) e per il Mezzogiorno dai 2.200 miliardi accertati per il 1954 ai 4.800 miliardi presunti per il 1964 (con un tasso di incremento annuo dell'8,12%). Posto allora che l'anzidetto ammontare di risparmio di 23.600 miliardi si ripartisca uniformemente tra Nord e Mezzogiorno con la medesima percentuale del 17,5%, emerge per il Nord una massa di risparmio di 17.600 miliardi con una eccedenza di 5.200 miliardi rispetto ai 12.400 miliardi previsti per investimenti al Nord al netto degli apporti dall'estero, mentre per il Mezzogiorno si avrebbe una massa di risparmio di 6.000 miliardi con una deficienza di 5.200 miliardi rispetto agli 11.200 miliardi previsti per investimenti nel Mezzogiorno al netto degli apporti dall'estero. Questo importo di 5.200 miliardi rappresenta evidentemente il 5% del reddito previsto per il Nord ed il 16,3% del reddito previsto per il Mezzogiorno.

dei consumi, sviluppo che, se espresso in percentuali, è risultato durante il 1954 comparativamente maggiore nelle regioni meridionali rispetto al resto del territorio nazionale. Infatti, per quanto questo sviluppo, considerato a se stante, lasci intravedere che « qualcosa si muove » nella nostra economia e soprattutto nel Mezzogiorno (25), esso tuttavia andrebbe attribuito più che altro agli effetti immediati e quindi transitori della pubblica spesa per le opere della « Cassa » e comunque non implica mutamenti di struttura del sistema produttivo tali da far acquisire quei durevoli aumenti di occupazione e di reddito su cui può basarsi, a lungo andare, una sana politica di espansione dei consumi. Gli indispensabili mutamenti di struttura possono aversi solo in quanto si abbia un radicale spostamento nella proporzione degli investimenti netti realmente effettuati nel Mezzogiorno, fino a raggiungere, stando alle previsioni dello « Schema », la percentuale del 46% rispetto all'insieme del paese. Proporzione questa da cui si è certo assai lontani, anche se si fosse fatto qualche passo avanti rispetto alla percentuale del 20% che si presume essersi avuta per il 1952. È il distacco risulta ancor più marcato se si considera che gli investimenti nel Mezzogiorno per le industrie e per i servizi dovrebbe ammontare, sempre secondo lo « Schema », al 49% rispetto all'insieme del paese, mentre in realtà gli investimenti privati sarebbero arrivati nel 1952 ad appena il 12% di detto insieme (26).

5. - Non si deve perciò sottovalutare l'entità dello « sforzo senza precedenti che il Paese è chiamato a svolgere » — come si legge nello « Schema » (p. 91) — per riuscire realmente ad eliminare gli squilibri di sviluppo tra il Mezzogiorno ed il resto dell'Italia.

Sforzo che, per essere tradotto in atto, comporta che da parte dei responsabili della res

(25) Lo si legge nella Relazione del Consiglio della Banca Commerciale Italiana all'Assemblea del 30 marzo 1955.

(26) Le cifre per il 1952 sono tratte dal citato scritto di V. C. LUTZ. Non abbiamo potuto aggiornarle non avendo rintracciato alcun altro dato in proposito.

pubblica si passi dalla pianificazione per « aggregati » e per « settori », quale è quella offerta dallo « Schema », ad una pianificazione degli « interventi » e degli « incentivi », come estesamente già esposto (sub II, 10). Trattasi, cioè, di passare alla definizione, sul piano legislativo ed amministrativo, di provvedimenti concreti a carattere esecutivo, indispensabili — come si avverte nello « Schema » (p. 92) — per « mettere in azione adeguati strumenti fiscali, di politica salariale e di politica economica generale, in mancanza dei quali diverrebbe impossibile la realizzazione del programma » delineato nello « Schema » stesso. Il che vuol dire mettere a fuoco « una politica di facilitazioni fiscali, creditizie e d'altra natura che siano in grado di modificare in senso positivo i termini della convenienza privata » (p. 16): « di rendere economicamente conveniente per i singoli operatori in una economia di mercato — come si è già detto (sub II, 9) — quel che senza quella politica non sarebbe conveniente ».

6. - Nella programmazione di interventi e di incentivi siffatti la politica creditizia va naturalmente posta in prima linea. Anche a questi effetti va ricordato che la politica creditizia se non è onnipotente è tuttavia assai potente.

Molto, infatti, ci si deve attendere dalla politica creditizia per quel che riguarda i suoi aspetti generali e in primo luogo la stabilità monetaria con il correlativo contenimento delle fluttuazioni congiunturali, contenimento che costituisce la premessa di qualsiasi politica di sviluppo, sempreché — s'intende — venga attuata senza deprimere gli slanci di una assestata espansione. Ma anche molto ci si deve attendere dalla politica creditizia per quel che riguarda i particolari aspetti dello sviluppo del Mezzogiorno, in quanto rivolta a creare un complesso organico di istituzioni e di ordinamenti atti a promuovere l'apprestamento dei mezzi monetari e finanziari nella ingente misura necessaria a fronteggiare gli investimenti da compiere, il che implica anche quella massiccia mobilitazione di capitali che — come s'è visto — è indispensabile trasferire dal Nord al Sud.

7. — A questi fini la politica creditizia va intesa in tutte le sue molteplici articolazioni: non solo per quel che riguarda il governo dell'Istituto di emissione e del sistema bancario visto nel suo insieme (tanto da abbracciare sia le tipiche « aziende di credito » quali le « banche » e le « casse di risparmio », sia gli « istituti speciali » per il credito mobiliare, per il credito fondiario ed edilizio e per il credito agrario), ma anche per quel che riguarda il mercato finanziario dei titoli a reddito fisso e di quelli azionari. Va intesa, cioè, quale politica del mercato monetario e finanziario visto nei suoi molteplici aspetti.

Naturalmente solo una aliquota degli investimenti complessivi viene alimentata attraverso il mercato monetario e finanziario. Secondo stime accolte nello « Schema » (p. 49), tale aliquota sarebbe stata nel 1954 di circa il 40% (avuto riguardo — s'intende — al solo « risparmio netto interno »), mentre una maggior parte di investimenti (47,5%) sarebbe stata alimentata dal diretto impiego sia di risparmi individuali (nella proprietà edilizia e nelle imprese), sia di profitti non distribuiti e di riserve degli istituti assicurativi, restando devoluta al finanziamento attraverso lo Stato (con eccedenze delle entrate fiscali sulle spese correnti) una quota relativamente minore (12,5%). Comunque, se si assume, che detta quota del 40%, computata per tutta l'Italia e per un dato anno, possa essere considerata valida per il solo Mezzogiorno e per tutto il decennio cui si riferisce lo « Schema », si viene a stabilire che il mercato monetario e finanziario avrebbe da provvedere per l'insieme del decennio un ammontare di risparmio dell'ordine di grandezza di 4,5 mila miliardi, di cui oltre 2 mila miliardi da trasferire dal Nord al Sud.

8. — È questo lo sforzo senza precedenti cui il mercato monetario e finanziario dovrebbe essere sottoposto se si vuole effettivamente ridurre gli squilibri di sviluppo tra il Mezzogiorno e le altre regioni nella misura prevista nello « Schema ». È ovvio per altro che l'intervento del mercato finanziario non è richiesto in misura uniforme per i vari settori nei quali, secondo lo « Schema », dovrebbero ripartirsi gli 11,7 mila miliardi di inve-

stimenti da compiere nel decennio. Così, ad esempio, è da presumere che — come si è accennato (sub II, 11) — gli investimenti destinati alla integrazione del capitale sociale, quali quelli per opere pubbliche ed altri settori propulsivi (per complessivi 4,8 mila miliardi), vengano alimentati in maggior proporzione attraverso lo Stato, mentre si può anche presumere che gli investimenti destinati ad abitazioni ed a servizi (per complessivi 4,2 mila miliardi) vengano fondati in maggior proporzione sul diretto impiego di risparmi individuali.

È perciò da attendersi che la « orchestrazione » della politica creditizia, nella vasta accezione di cui sopra, abbia ad essere articolata con istituzioni ed ordinamenti diversi a seconda dei diversi settori di investimento da alimentare ed a seconda dei diversi settori del mercato monetario e finanziario da chiamare a fronteggiarli. Ed è anche da attendersi che la politica stessa abbia ad essere « graduata » quanto all'entità dei suoi interventi nei diversi settori di investimento, avuto riguardo alla proporzione in cui il mercato monetario e finanziario può essere chiamato ad intervenire. Il che lascia comprendere come mai, per quanto gli investimenti nelle industrie ammonterebbero secondo lo « Schema », ad appena un quarto degli investimenti complessivi (2,7 su 11,7 mila miliardi) e per quanto quindi il problema generale del finanziamento dello sviluppo del Mezzogiorno sia ben più complesso e di ben più vasta portata di quello particolare del finanziamento delle imprese industriali, la politica creditizia sia stata tuttavia rivolta soprattutto alla risoluzione di quest'ultimo problema.

9. — Nel campo così delimitato si è certamente fatto parecchio in questi ultimi anni, inserendo talune « leggi speciali » per la industrializzazione del Mezzogiorno nell'intricato coacervo di provvedimenti legislativi ed amministrativi concernenti la ricostruzione e la riconversione industriale, la media e la piccola industria e l'utilizzo dei prestiti esteri (quali quelli della Eximbank, dell'E.R.P. e della B.I.R.S.).

Anche nei principi informativi di tali leggi speciali si nota man mano una migliore con-

sapevolezza delle finalità da conseguire. Di già, con i primi provvedimenti con i quali veniva impostata la politica della industrializzazione, affidandone il finanziamento alle Sezioni di Credito Industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna (D.L. 14 dicembre 1947, n. 1498 e D.L. 5 marzo 1948, n. 121), si è inteso, attraverso la costituzione dei « fondi di garanzia » sui quali addebitare il 70% delle perdite eventualmente accertate sui singoli finanziamenti ed attraverso il concorso dello Stato al pagamento degli interessi (fino al 4 per cento), « modificare in senso positivo i termini della convenienza », tanto per le banche finanziatrici, quanto per le imprese finanziate. Si è venuti, a rendere « bancabili » anche talune operazioni che non avrebbero potuto essere considerate « di tutto riposo » da parte delle banche o che non avrebbero potuto sopportare il normale onere degli interessi a carico delle imprese. E di poi con l'assetto dato (con L. 11 aprile 1953, n. 291), ai tre appositi « istituti per il finanziamento a medio termine alle medie e piccole industrie nell'Italia meridionale » (ISVEIMER, IRFIS e CIS), con notevoli apporti ai fondi di dotazione patrimoniale ed ai fondi speciali di garanzia, da parte della Cassa per il Mezzogiorno, si è fatto un nuovo passo avanti, assicurando un maggior respiro alla erogazione dei finanziamenti, in relazione alle maggiori disponibilità dei tre Istituti, rispetto a quelle delle Sezioni di Credito Industriale, che per altro sono state autorizzate (con L. 16 aprile 1954, n. 135) a proseguire la loro attività fino a tutto il 1957.

10. — Si è così percorso parecchio cammino nell'incoraggiare la industrializzazione del Mezzogiorno anche con facilitazioni creditizie. E ci si è potuto render conto quanta efficacia abbiano incentivi siffatti nel promuovere la creazione di nuovi impianti industriali, nonché l'ampliamento e il rammodernamento di impianti esistenti. Lo si è toccato con mano nel constatare quante richieste siano temporaneamente rimaste insoddisfatte, almeno fino alla creazione dei tre appositi Istituti, per insufficienza dei fondi disponibili.

I risultati finora raggiunti sono ragguardevoli anche dal punto di vista quantitativo, se riferiti alle possibilità aziendali dei singoli Istituti cui è stata riservata la erogazione dei finanziamenti. Infatti la Sezione di Credito Industriale del Banco di Napoli aveva deliberato di erogare, durante i sei anni che vanno dal 1948 al 1953, 40,2 miliardi per l'industrializzazione e per la media e piccola industria (oltre a 8,5 miliardi per i danni di guerra, in base al D.L.L. 1° novembre 1944, n. 367), mentre agli stessi fini la analoga Sezione del Banco di Sicilia aveva in essere, alla fine del 1953, 15,3 miliardi di finanziamenti (27). A queste cifre vanno aggiunte, per avere un quadro aggiornato e completo, quelle relative ai finanziamenti deliberati o erogati dalle due Sezioni dopo il 1953, nonché le operazioni effettuate dai tre appositi Istituti che hanno ora una massa di fondi di dotazione per 35,2 miliardi (28). Sicché, secondo dati al 31 dicembre 1954, annunciati dal Ministro Campilli, il risultato delle leggi speciali di cui trattasi si sarebbe concretato nel perfezionamento di 1.191 finanziamenti per 59,4 miliardi (29). Cifra questa che presumibilmente si riferisce alle operazioni effettuate, in parte già rimborsate, dato che le operazioni in essere, a quanto si rileva dalle statistiche sul « Credito all'industria ed alle opere pubbliche », pubblicate dalla Banca d'Italia nel suo Bollettino bimestrale, ammontavano al 30 settembre 1954 a 34,4 miliardi per la « industrializzazione del Mezzogiorno » (Lazio escluso) ed a 5,3 miliardi per la parte di finanziamenti alle « medie e piccole industrie » utilizzata dalle regioni del Mezzogiorno, con un totale quindi di 39,7 miliardi. A questa cifra per altro andrebbe ancora aggiunto l'ammontare complessivo delle facilitazioni creditizie ottenuto dalle re-

(27) Le cifre sono desunte dalle Relazioni di bilancio dei due Istituti. Il Banco di Napoli ne ha dato dettagliata documentazione in apposita pubblicazione « Il Banco di Napoli per l'industrializzazione del Mezzogiorno », 1954.

(28) Oltre a poco più di 24 miliardi iniziali, sono stati assegnati 11,2 miliardi con L. 12 febbraio 1955, n. 38.

(29) Lo ha riferito F. VENTRIGLIA in « 24 Ore » 15 febbraio 1955.

gioni del Mezzogiorno a valere sulle « gestioni speciali I.M.I. » (30), nonché su quella del « F.I.M. ». Trattasi di ben 52,9 miliardi che, aggiunti ai 39,7 fanno un totale complessivo di 92,6 miliardi di operazioni rimaste in essere dopo i sei anni intercorsi dal 1948 al 1954 (30 settembre).

11. — Per una obiettiva valutazione della entità di questa cifra è da considerare anzitutto che al termine dello stesso periodo le altre regioni d'Italia, dal Lazio in su, avevano avuto, agli stessi titoli, un insieme di finanziamenti per 285,2 miliardi. Sicché il Mezzogiorno, nonostante la dovizia delle « leggi speciali » in favore della sua industrializzazione, avrebbe ottenuto una quota di appena il 25% del totale dei finanziamenti accordati a condizioni di favore in tutto il paese. Percentuale questa che è assai lontana dal 49% cui, secondo lo « Schema », occorrerebbe arrivare (come indicato sub III, 5). Ed ancor più lontana si rivela se si tiene conto anche delle « operazioni ordinarie » effettuate dall'I.M.I., per le quali, stando alle cifre in essere al 30 settembre 1954, i finanziamenti per le regioni del Mezzogiorno arriverebbero appena al 19% del totale per l'insieme del paese.

Questo grande divario tra occorrenze e realizzazioni viene in più chiara evidenza se, invece delle percentuali, si considerano le cifre assolute. Allora, anche a voler ammettere che per gli investimenti previsti dallo « Schema » per le industrie nel decennio 1955-64 (in 2,7 mila miliardi), tanto la proporzione degli investimenti del mercato monetario e finanziario, quanto la proporzione dei capitali da trasferire dal Nord al Sud, non siano di molto superiori a quelle per l'insieme (rispettivamente 40% e 45%), occorrerebbe mobilitare, nel decennio, per gli investimenti nelle industrie del Mezzogiorno, una massa di risparmio certamente superiore ai mille miliardi, di cui almeno 500 miliardi andrebbero trasferiti dal Nord al Sud. Il che corrisponde, sia pure con grossolana approssima-

(30) Eximbank, Erp, Finanziamento area sterlina, Riconversione industriale, Fondo lire acquisto macchine, Finanziamento speciale alla marina mercantile.

zione, ad una occorrenza annua dell'ordine di grandezza di un centinaio di miliardi, di cui all'incirca la metà andrebbe trasferita dal Nord al Sud. E pertanto se i 39,7 miliardi o, sia pure, i 59,4 miliardi provveduti attraverso le « leggi speciali » per il Mezzogiorno durante sei anni possono apparire ragguardevoli — come si è detto — in relazione alle possibilità aziendali dei singoli Istituti cui è stata riservata la erogazione dei finanziamenti, e se come tali possono essere considerati « soddisfacenti », tuttavia le cifre stesso non possono essere considerate « sufficienti » rispetto alle reali esigenze della industrializzazione del Mezzogiorno. Ed è una constatazione questa che ormai si va facendo strada anche fra i più cauti assertori della politica creditizia fin qui seguita attraverso le « leggi speciali » (31).

12. — Occorre perciò dare ancora maggior respiro e soprattutto maggior robustezza alla politica creditizia per lo sviluppo del Mezzogiorno, assestandola su basi più ampie e meglio appropriate per arrivare effettivamente ai traguardi posti nello « Schema ».

Questo non vuol dire affatto che si debba fare maggiore assegnamento sullo Stato quale « fonte di finanziamento » alle industrie: è anzi da riconoscere che agli interventi dello Stato si è già fatto ricorso in proporzioni piuttosto elevate e comunque tali da non poter essere mantenute man mano che la massa dei finanziamenti dovrà essere accresciuta (32). Infatti quel tanto di risparmio

(31) Così il VENTRIGLIA, in « 24 Ore » 26 aprile 1955, dopo aver segnalato che « col sistema della agevolazione creditizia tra il 1951 ed il 1954, si sono richiamati capitali che hanno permesso investimenti per poco più di 200 miliardi, equivalenti ad una media di 50 miliardi l'anno » (includendo evidentemente in tali cifre anche i capitali direttamente investiti dalle persone e dalle imprese al di fuori del mercato monetario e finanziario), osserva che, anche senza la remora avutasi nel finanziamento iniziale dei tre appositi Istituti gli investimenti realizzati « non avrebbero potuto essere di molto maggiori e comunque per cifre ancora molto lontane da quelle che gli esperti ritengono occorrenti per avviare a soluzione il problema ».

(32) Secondo dati riportati dal VENTRIGLIA nel Quaderno n. 10 della « Cassa » (*La industrializzazione sul piano di sviluppo del Mezzogiorno*, no-

che può essere incanalato attraverso lo Stato, per eccedenza delle entrate fiscali sulle spese correnti, andrebbe destinato agli investimenti in opere pubbliche e in altri settori propulsivi, per i quali potrà occorrere anche uno sforzo finanziario di gran lunga maggiore di quello finora sostenuto dallo Stato nei settori stessi (in massima parte attraverso la « Cassa »). Dovrebbe perciò essere riservato al mercato monetario e finanziario, attraverso l'intervento di tutto il sistema bancario, la mobilitazione dei risparmi da destinare alle industrie del Mezzogiorno ad integrazione di quelli direttamente investiti dalle singole persone e dalle singole imprese. Sicché gli interventi dello Stato dovrebbero consistere più che altro nel promuovere e sviluppare, con appropriati incentivi, siffatta mobilitazione.

13. — Proprio nella impostazione e nella strumentazione di questi incentivi occorre una revisione della politica creditizia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Non trattasi soltanto di congegnare, come già si è iniziato a fare attraverso le « leggi speciali », agevolazioni creditizie talmente favorevoli da promuovere, su più vasta scala che in passato, investimenti industriali che, senza quelle agevolazioni, non verrebbero effettuati: trattasi anche e soprattutto di promuovere dapprima ed intensificare di poi quel massiccio afflusso di risparmi dalle regioni più doviziose, senza il quale lo sviluppo del Mezzogiorno non può avere il necessario « crescendo » e raggiungere in definitiva le sue finalità.

Proprio in questo occorre rettificare l'indirizzo della politica fin qui seguita, nella quale si è riflesso, per così dire, il « peccato originale » della « Cassa » cui abbiamo già accennato (sub III, 2): il suo particolare ca-

vembre 1952) a fronte di 30 miliardi anticipati dal Tesoro ai tre Banchi meridionali al 31 dicembre 1952 erano stati raccolti dai Banchi stessi, mediante emissione di obbligazioni e buoni fruttiferi, 16,9 miliardi. Secondo dati riportati poi nella citata pubblicazione del Banco di Napoli, a fronte di 20,4 miliardi anticipati dallo Stato al 31 dicembre 1953 il Banco aveva messo a disposizione della sua Sezione e dell'Isveimer 33,1 miliardi.

rattere « regionalistico », quale enucleazione a se stante della politica economica generale. Tanto che, lasciando cadere il voto che il Senato aveva formulato nella seduta del 28 novembre 1951, nel senso di allargare la cerchia delle banche chiamate ad erogare i finanziamenti per la industrializzazione del Mezzogiorno, tale erogazione è stata invece concentrata nelle tre Sezioni dei banchi meridionali dapprima e di poi nei tre appositi Istituti, escludendo così da ogni interessamento ai finanziamenti stessi tutto il restante sistema bancario, nella molteplicità dei suoi svariati organismi. Si è così preteso di risolvere sul piano regionale quel che può essere risolto soltanto sul piano nazionale, se non addirittura sul piano internazionale. Non si è tenuto abbastanza conto che non trattasi di stabilire quali possano essere gli organismi meglio adatti per « scodellare » assegnazioni più o meno vistose dello Stato: non trattasi soltanto di saper scegliere con oculata consapevolezza le singole imprese industriali da agevolare. Oltre a questo e più che questo occorre la mobilitazione senza precedenti di tutte le risorse del paese, da chiamare a raccolta affinché provvedano quel che esse e soltanto esse possono provvedere: la ingente massa di risparmio il cui concorso è « conditio sine qua non » per la industrializzazione del Mezzogiorno.

14. — Una mobilitazione così intesa occorre sia promossa con ogni impegno, con la piena consapevolezza che essa non può essere realizzata attraverso il « naturale » svolgimento della condotta del sistema bancario, quale viene dettata dalle « leggi del mercato ». Le leggi del mercato anzi hanno fatto convogliare risparmi del Sud verso il Nord, in relazione alle più ampie possibilità di impieghi « di tutto riposo » avutesi nel Nord, con rendimento non inferiore ed anzi maggiore di quello realizzabile, a parità di condizioni, nel Mezzogiorno. E le stesse ragioni di tornaconto immediato, da intendere non solo sul piano individuale ed aziendale, hanno determinato, al di fuori del sistema bancario, un afflusso di capitali dal Mezzogiorno al Nord

per impieghi in titoli a reddito fisso ed azionari, come pure per operazioni di riporto (33).

Sicchè per mettere in moto, in misura adeguata, una persistente corrente di capitali dal Nord al Sud si rende necessario che, anche nel campo creditizio, si dia l'avvio, attraverso istituzioni ed ordinamenti appropriati, ad una politica che vada deliberatamente e decisamente « contro corrente », fino a rendere convenienti anche per i singoli operatori quei trasferimenti di capitali che senza quella politica non sarebbero convenienti.

15. — Pur senza nascondersi che questo — come già si è avvertito (sub II, 11) — è assai difficile a realizzarsi, sono tuttavia consentite favorevoli aspettative in relazione al « nuovo corso » della politica economica per il Mezzogiorno quale è stato delineato nello « Schema » del Piano Vanoni, dato che con esso si è appunto venuti ad impostare sul piano nazionale, ed anche in quello internazionale, la risoluzione dei problemi di sviluppo del Mezzogiorno.

Un significativo elemento di concreta realizzazione del « nuovo corso » può ravvisarsi nella recente istituzione dello « Istituto per lo Sviluppo delle attività produttive » del Mezzogiorno (I.S.A.P.), nel quale si sono accomunati Istituti a carattere nazionale (I.M.I., Banca Nazionale del Lavoro e Mediobanca) con i due Banche meridionali, i quali anzi hanno assunto una partecipazione di minoranza (200 milioni su 2 miliardi di capitale). Ma naturalmente occorre ben altro, in relazione alla entità del problema da affrontare. Occorre, come si è già adombrato (sub IV, 12), far convergere sul Mezzogiorno l'interessamento di tutto il sistema bancario nazionale, in modo da trarre dall'insieme del mercato monetario e finanziario la ingente massa dei mezzi occorrenti, creando a questi effetti una atmosfera di generale fiducia, con favorevoli aspettative tali da indurre uno spontaneo e crescente afflusso di capitali privati e di imprenditori privati verso le nuove iniziative nel Mezzogiorno. E può dirsi anzi che il successo della politica creditizia per

lo sviluppo del Mezzogiorno andrà giudicato dalla misura in cui sarà realmente capace di promuovere un flusso di capitali privati dal Nord al Sud rovesciando l'ormai invertito esodo dei capitali dal Sud al Nord.

16. — Naturalmente l'interessamento di tutto il sistema nazionale ed attraverso di esso l'interessamento dei risparmiatori e degli imprenditori di tutto il paese va stimolato con adeguati incentivi, particolarmente appropriati ai diversi tipi di capitali di cui le imprese abbisognano.

Così, a titolo esemplificativo, può accennarsi che, per quanto riguarda la estensione dei crediti a medio termine per la creazione di nuovi impianti o per l'ampliamento di quelli esistenti, potrebbe essere meglio confacente ai fini da raggiungere riassetarne la erogazione, mantenendo il tipo di agevolazioni attualmente in essere (quanto alla copertura di una aliquota del rischio e di una aliquota degli interessi), attraverso tutti gli « Istituti speciali per il credito mobiliare », in modo da espandere la massa dei finanziamenti a favore delle imprese, senza accrescere in proporzione l'intervento dello Stato quale « fonte di finanziamento ». E così pure può prospettarsi, ancora a titolo esemplificativo, l'opportunità di fare adeguato posto anche ai crediti a medio termine per le « dotazioni » delle scorte di materie prime e di prodotti in corso di lavorazione, crediti che sono non meno necessari e non meno persistenti di quelli per « attrezzature e nuovi impianti ». Anche in questo caso tratterebbesi di riassetare su basi adeguatamente ampie quel che è stato inserito quale disposizione eccezionale, sempre a carattere spiccatamente regionalistico, in una delle recenti leggi speciali (34). E, sempre a titolo esemplificativo, può adombrarsi la eventualità di imperniare sull'Istituto Centrale per il credito a medio termine (Mediocredito) la ripartizione dei finanziamenti accennati sul piano nazionale, estendendo cioè anche ai crediti a medio termine per gli impianti e per le scorte, nei confronti delle imprese che operano nel Mez-

(34) La cosiddetta « Legge Sturzo » e cioè la già citata legge 16 aprile 1954, n. 135.

zogiorno, il sistema delle « integrazioni » di detto Istituto Centrale, già messe in atto per la media e piccola industria e per le esportazioni di forniture speciali.

IV. - Conclusioni.

1. — Quali che siano le vie prescelte è di certo estremamente arduo e complesso il lavoro che va svolto per mettere a fuoco, anche per la politica creditizia, le istituzioni e i provvedimenti necessari per impostare e risolvere sul piano nazionale, con i necessari collegamenti internazionali, il problema dello sviluppo economico del Mezzogiorno.

Le considerazioni svolte sono intese più che altro ad additare che la soluzione, per quanto difficile, può essere nelle nostre possibilità. Dipende essenzialmente dalla nostra capacità di sostenere « lo sforzo senza precedenti » di più intenso lavoro, di accresciuta produttività e di maggior risparmio che tutti siamo chiamati ad affrontare, sopportando anche qualche sacrificio riguardo all'immediato « tornaconto » o alle « preferenze » immediate. Ma dipende anche dalla capacità direttiva, organizzativa ed esecutiva dei responsabili della res publica, quanto alla creazione ed alla messa in moto delle istituzioni e degli ordinamenti necessari per rendere la politica creditizia realmente rispondente alle finalità di sviluppo che s'impongono oggi quali preminenti su ogni altra.

2. — Ciò comporta, fra l'altro doversi render conto che ormai non è più concepibile, come ai tempi di Giustino Fortunato, di « confidare soprattutto nella politica di lasciar operare le cose », considerando sufficiente il vigilare a che il risparmio venga investito « con la parsimonia, la prudenza ed il senso di responsabilità con cui si era formato ». Questo è sempre e sarà sempre necessario. Ma non basta: bisogna anche tener presente che ancora una volta, come già avvenuto in altri tempi, a fronte dell'incalzare delle nuove esigenze imposte da irreversibile processo storico, anche la politica creditizia deve foggare nuovi ordinamenti per assolvere il suo ruolo di strumento dello sviluppo economico.

Va da sè, per altro, che i provvedimenti che ancora restano da adottare per la politica creditizia presuppongono simultanei e convergenti provvedimenti di politica economica generale, da ricollegare ed armonizzare gli uni con gli altri. Solo attraverso un complesso organico di disposizioni rivolte in ogni campo a promuovere un deciso « rivolgimento » delle correnti fin qui ritenute « naturali » si può arrivare a creare quell'atmosfera di fiducia nella vitalità delle nuove iniziative, senza la quale non può aversi una espansione degli interventi creditizi e, in generale, una espansione degli investimenti produttivi inerenti allo sviluppo.

AMEDEO GAMBINO

(33) C. RODANO' I. c.