

Riesame del Piano Vanoni a fine 1957^(*)

I. Origini e significato del Piano Vanoni.

Lo « Schema Vanoni » nacque nel 1954 in una fase della recente storia economica italiana, resa peculiare dalla confluenza di due elementi di grande rilievo. Il primo di essi era costituito dal fatto che nel detto anno si erano venuti esaurendo alcuni fattori favorevoli che avevano accompagnato e sorretto l'economia italiana nel periodo della ricostruzione postbellica. In particolare la disponibilità di capacità industriale non occupata, che aveva permesso rilevanti incrementi produttivi senza necessità di correlativi investimenti, si era ormai ridotta entro i margini della normalità; l'agricoltura, che aveva potuto usufruire di un eccezionale progresso dovuto alla rapida introduzione di miglioramenti acquisiti dalla tecnica agraria durante il periodo bellico, era pure stata ricondotta entro i limiti di uno sviluppo normale; e infine, fatto forse più importante, non era più possibile fare ulteriore assegnamento su una massa cospicua di aiuti esteri. Da queste circostanze era facile dedurre che per mantenere il ritmo di progresso economico verificatosi negli anni precedenti, sarebbe occorsa una massa di investimenti maggiore che per il passato.

Il secondo elemento, venuto in luce con chiarezza nel periodo in questione, fu che l'imponente sviluppo verificatosi nel dopoguerra (si tenga presente che nel 1954 la produzione industriale era quasi raddoppiata rispetto all'anteguerra) si veniva tuttavia svolgendo in modo da lasciare quasi irrisolti alcuni grossi problemi di struttura che l'economia italiana si portava dietro fin dall'epoca dell'unificazione politica del paese e quindi da ormai quasi un secolo. La ostinata presenza di tali deficienze era manifestata dal persistere

(*) Versione italiana di una conferenza tenuta il 24 ottobre 1957 a Washington presso l'Istituto per lo sviluppo economico della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

di due gravi fenomeni: la rilevante disoccupazione e il forte divario economico esistente tra il Mezzogiorno e le altre regioni italiane.

Era chiaro che nessuna soluzione sarebbe stato possibile dare a tali problemi se non nell'ambito di un processo molto intenso di sviluppo economico; ma realizzare tale processo mentre stavano per venir meno gli elementi favorevoli sopra ricordati, comportava un impegno che, anche se non immediatamente specificabile in misure concrete, doveva quanto meno essere definito in un più risoluto atteggiamento da parte dello Stato; più precisamente si esigeva che, sulla base di una chiara presa di coscienza dei termini del problema, lo Stato si desse carico di un'azione capace di avviare il nostro sistema economico verso una più equilibrata struttura dei redditi e dell'occupazione.

Negli studi che dovevano poi dar vita allo « Schema decennale di sviluppo del reddito e della occupazione » questi obiettivi furono indicati nei seguenti tre:

- a) assorbimento pieno dell'offerta di lavoro esistente nel Paese;
- b) progressiva eliminazione dello scarto tra Nord e Mezzogiorno;
- c) pareggio della bilancia dei pagamenti.

Il problema della disoccupazione e quello dell'arretratezza economica della parte meridionale del paese sono in Italia interconnessi al punto da rappresentare in gran parte due diversi aspetti di un unico squilibrio strutturale; e in effetto il raggiungimento di un alto e stabile livello di occupazione è concepibile in Italia solo in una situazione in cui lo squilibrio tra Nord e Sud sia almeno in gran parte eliminato.

Avuta presente questa circostanza, lo « Schema di sviluppo » indica le linee fondamentali di politica economica da seguire nel decennio 1955-64 per la soluzione del problema della inadeguata utilizzazione delle forze italiane di lavoro.

Secondo tale documento si prevede che nel corso del decennio 1955-64 si debba dare occupazione in Italia a 3,2 milioni di unità lavorative mentre 0,8 milioni sarebbero assorbiti dall'emigrazione. Si assume poi che tutti i posti di lavoro addizionali in Italia vengano creati nell'industria e nelle attività terziarie, onde in questi settori si avrebbe un aumento di ben il 31% rispetto a quello esistente nel 1954 nei settori stessi.

Supposti realizzati gli sviluppi ipotizzati nello « Schema », il Centro-Nord dovrebbe assumere l'aspetto di un paese fortemente industrializzato, con il 18% soltanto del reddito globale di provenienza agricola, e con il 45% del reddito proveniente dalla sola industria.

Ma è soprattutto la struttura dell'economia meridionale che, negli obiettivi dello « Schema », è destinata a subire la maggiore trasformazione; infatti, mentre nel 1954 il 43% del reddito del Mezzogiorno era tratto dall'agricoltura e il 57% dall'industria e dalle attività terziarie, nel 1964, se si vorranno raggiungere gli obiettivi di occupazione previsti nel Piano, la quota di provenienza dall'industria e dai servizi dovrebbe aumentare fino al 76% del totale; e ciò dopo aver scontato una emigrazione verso il Nord e verso l'estero di 1.100.000 unità di lavoro.

Un riguardo particolare, fra gli obiettivi dello « Schema », viene dato al pareggio della bilancia dei pagamenti, pareggio che si prevede debba essere conseguito mantenendo un alto grado di liberalizzazione degli scambi e un rilevante volume di commercio con l'estero.

Posti tali obiettivi e tenuto conto:

- 1) del capitale da investire per dare lavoro ai non occupati e per fare progredire la produttività dei già occupati;
- 2) della produttività di questo capitale da investire;
- 3) della quota di reddito nazionale che poteva ragionevolmente essere destinata a investimenti;

si giunse alla conclusione che la condizione certo non sufficiente, ma peraltro assolutamente necessaria, per raggiungere in un decennio gli obiettivi stabiliti era che il reddito nazionale aumentasse a un saggio medio non minore del 5% all'anno.

Nello « Schema » erano indicati gli andamenti dei consumi, degli investimenti, delle esportazioni e delle importazioni che potevano ritenersi compatibili con gli sviluppi voluti; in particolare, veniva sottolineata la necessità di aumentare la quota di reddito destinata ad investimenti; questi, in termini lordi, avrebbero infatti dovuto passare dal 20% nel 1954 al 25% al termine del decennio, ciò che implicava un aumento dei consumi (50%) minore di quello del reddito (63%). Un simile andamento, lungi dal risolversi in una compressione dei consumi, era quello che avrebbe dato luogo

alla massima espansione possibile dei consumi stessi; minori saggi d'accumulazione di capitale si sarebbero infatti risolti in minori saggi di sviluppo del reddito; in tale ipotesi i consumi, pur rappresentando una quota maggiore del reddito, avrebbero raggiunto nel decennio un ammontare minore di quello preconizzato dallo « Schema »; in altri termini uno sviluppo come quello previsto, pur comportando una minore espansione iniziale nei consumi dei già occupati, avrebbe, nel tempo, più che ripagato per tutti, anche in termini di consumo, tali sacrifici.

Lo « Schema » non conteneva indicazioni specifiche di politiche economiche, all'infuori di una previsione di impegno dello Stato a raggiungere o fare raggiungere certi obiettivi nei settori nei quali l'intervento dello Stato è già tradizionale della nostra vita economica; questi settori erano i seguenti: agricoltura, imprese di pubblica utilità, opere pubbliche. L'intervento in essi era concepito come propulsivo, ossia diretto a stimolare l'attività privata di investimento e indurla a raggiungere il volume e la composizione richiesti dallo « Schema ».

Un'azione diretta di guida da parte dello Stato era inoltre prevista in altri due settori: edilizia e rimboschimenti; gli investimenti in questi settori avevano però carattere di complemento degli investimenti propulsivi nel senso che lo Stato avrebbe cercato di intensificarli o di rallentarli a seconda che il generale processo di sviluppo avesse avuto bisogno di ulteriori stimoli oppure di un freno; per tale motivo quei due settori erano detti regolatori.

Ma nè i settori propulsivi, nè quelli regolatori potevano, per la loro natura, dar luogo alla creazione di un numero rilevante di posti di lavoro permanenti; questa creazione avrebbe dovuto aver luogo prevalentemente negli altri settori produttivi come effetto di convenienze ad investire suscitate nei privati da uno sviluppo di mercato sostenuto e orientato dalla politica economica concepita come sopra detto. Tali settori non sono, invero, completamente privati, dato che una parte non irrilevante dell'industria italiana è in mano pubblica; tuttavia, nello « Schema », non si ritenne di dover affidare all'industria pubblica compiti particolari, limitandosi il documento ad osservare che, per la realizzazione degli obiettivi di occupazione e di riequilibrio interregionale indicati nello « Schema », gli investimenti delle industrie dello Stato avrebbero potuto « integrare nella misura necessaria gli investimenti privati,

ove questi manifestassero delle insufficienze o per quanto riguarda il loro volume o per quanto riguarda la loro localizzazione ».

È questo un punto importante sul quale torneremo in seguito.

Prima conviene confrontare i risultati raggiunti dall'economia italiana nel triennio 1955-57 quasi trascorso dopo la formulazione dello « Schema » con le indicazioni dello « Schema » stesso.

II. Lo sviluppo economico italiano negli anni 1955-57.

I dati disponibili a tutt'oggi permettono di affermare con certezza che l'andamento dell'economia italiana è stato conforme e ha anche superato sotto taluni aspetti le indicazioni dello « Schema »; il saggio di incremento del reddito in termini reali è infatti, sia pur lievemente, superiore, in media, al 5% indicato dallo « Schema »; inoltre l'utilizzo di nuove forze di lavoro e la situazione della bilancia dei pagamenti hanno fatto progressi globali corrispondenti alle linee indicate nello « Schema » pur presentando aspetti, di cui si dirà poi, non in tutto conformi ad esso.

Non così favorevoli sono stati invece i risultati per quanto riguarda l'eliminazione dello squilibrio tra Nord e Sud: secondo le ultime stime, il reddito complessivo ha avuto, sia nel Nord che nel Mezzogiorno, un incremento praticamente uguale; ed è questo un risultato positivo che va sottolineato, dato che il Nord industrializzato, favorito dall'alta congiuntura mondiale, ha progredito molto intensamente, mentre l'economia del Sud, prevalentemente agricola, ha risentito limitatamente di tale congiuntura mentre ha molto sofferto di avversi andamenti stagionali. Deve quindi ascriversi a un successo della politica di sviluppo del Mezzogiorno iniziata nel 1951 il fatto che si siano potuti compensare due importanti fattori di squilibrio interregionale manifestatisi nel triennio e far luogo, forse per la prima volta dopo molti decenni, a saggi di sviluppo uguali nei due gruppi di regioni.

Ciò detto, deve però osservarsi che lo « Schema », appunto per attenuare lo squilibrio esistente, prevedeva nel corso del decennio incrementi di reddito nel Sud notevolmente più alti che nel Nord; più precisamente 8,1% in media al Sud e 4% al Nord. Ciò non è avvenuto, nè può avvenire se l'azione di intervento non riesce a creare nel Sud un meccanismo di sviluppo proprio e non, come oggi, largamente dipendente dall'azione pubblica; ora non si può

certo dire che la creazione di un siffatto meccanismo sia decisamente avviata.

Deve poi aggiungersi che è pur vero che l'assorbimento di forze di lavoro si mantiene nell'insieme del paese a livelli superiori a quelli previsti; ma ciò è anche il risultato di flussi migratori più ampi di quelli ipotizzati.

Ed anche in fatto di bilancia dei pagamenti i progressi conseguiti sono dovuti a rilevanti incrementi realizzati nel gettito delle partite invisibili, restando sempre la bilancia commerciale in una posizione di deficit rilevante; soprattutto è da notare che, a seguito dell'indirizzo liberale adottato dalla politica commerciale italiana, e riaffermato nello « Schema » di sviluppo, il volume delle importazioni si è accresciuto nel triennio a un saggio medio del 14% contro un saggio medio di aumento di reddito nello stesso periodo del 5,5%. Si ha quindi in Italia, nella fase attuale, una elasticità importazioni/reddito molto alta, più precisamente 2,6; in conseguenza, malgrado il confortante sviluppo delle esportazioni, il disavanzo della bilancia commerciale rimane, come detto sopra, notevole. E, come ha rilevato recentemente il ministro Carli in Parlamento (1), ciò comporta per l'Italia un impegno maggiore ad aumentare il grado di competitività internazionale delle nostre produzioni.

L'esperienza di quasi un triennio, quale appare dagli andamenti ora descritti, sta dunque a dimostrare che un progresso economico globale molto rilevante, quale mai si è avuto nella storia italiana, non può sostituirsi a politiche economiche direttamente ispirate agli obiettivi dello « Schema ».

In sostanza la congiuntura ha introdotto nell'economia italiana potenti impulsi addizionali non previsti nello « Schema » e tali da far luogo, specie nel settore industriale, a elevati saggi di aumento degli investimenti e del reddito; ma la distribuzione regionale di questo progresso non è stata quella prevista nello « Schema » e, ciò che è più grave, l'esperienza compiuta sembra indicare che anche prolungandosi l'alta congiuntura attuale, non può nascere nel Sud, ove manchino misure appropriate, un meccanismo di sviluppo adeguato alle esigenze di progresso della popolazione che vi risiede.

(1) Dichiarazioni al Senato a chiusura del dibattito sul bilancio del commercio con l'estero (9 luglio 1957).

Un primo esempio di possibilità di azione è offerto dalla nuova legislazione a favore del Sud entrata in vigore nel corso del 1957, legislazione mediante la quale si introducono incentivi addizionali alla industrializzazione del Sud. A parte i criteri che hanno guidato nella scelta dei singoli incentivi, è da sottolineare in questa sede il principio generale che ispira questo tipo di provvedimento. Nella fase di intensa attività economica che ha finora contrassegnato l'economia italiana non si sarebbe potuto nello stesso tempo:

- a) mantenere la stabilità monetaria;
- b) lasciare libera di espandersi l'attività produttiva sotto l'impulso della congiuntura;
- c) allargare ulteriormente gli investimenti pubblici di carattere propulsivo attraverso una politica di « deficit spending ».

Non essendo evidentemente in questione il punto a) — rinunciare alla stabilità monetaria — si trattava di scegliere tra b) e c). Si è preferito b), cioè si è preferito da un lato non ostacolare la spontanea espansione dell'attività produttiva e dall'altro ridurre il deficit del bilancio statale, contenendo la spesa pubblica; nello stesso tempo attraverso le citate nuove disposizioni per l'industrializzazione del Mezzogiorno, si è inteso far maggiormente beneficiare il Sud dello sviluppo industriale determinato dall'alta congiuntura.

III. Obiettivi del Piano Vanoni e nuove politiche imposte all'Italia dalla adesione al M.E.C.

Questa politica diretta a risolvere i problemi di fondo dell'economia italiana si trova a dover affrontare nuovi problemi con l'entrata in vigore del Trattato che istituisce il Mercato Comune Europeo.

L'adesione italiana al Trattato pone infatti immediatamente il seguente problema: in che rapporto si pongono gli obiettivi del Piano Vanoni, rispetto agli obiettivi che devono presiedere alla nostra politica economica, ora che essa è dominata, come è inevitabile, dal processo di integrazione economica europea?

Per rispondere a questo fondamentale quesito si deve ricordare in via preliminare che il Piano Vanoni vuol raggiungere due obiettivi che comportano un aumento del tasso di accumulazione di capitale: il primo è l'aumento della produttività, il secondo è l'au-

mento dell'occupazione. La necessità di raggiungerli appare subito evidente quando appena si paragoni la situazione italiana con quella della generalità degli altri paesi, siano essi paesi industrializzati oppure paesi economicamente arretrati.

Nei primi il nuovo risparmio viene infatti quasi esclusivamente destinato, come è noto, all'aumento della produttività delle forze di lavoro e non alla creazione di nuovi posti di lavoro: e ciò perché tutte le forze di lavoro di un paese industrializzato sono praticamente dotate di un capitale a livello moderno e la domanda di nuovi posti è determinata solo dall'aumento naturale della popolazione, spesso assai modesto.

Nei paesi non industrializzati invece le forze di lavoro sono, per mancanza di capitale, quasi totalmente inutilizzate; e in tale situazione l'obiettivo di massimizzare il reddito può spesso essere meglio realizzato massimizzando l'occupazione a livelli di produttività minori di quelli raggiunti dai paesi industrializzati, e in conseguenza, dando vita a un sistema produttivo adeguatamente protetto nei riguardi dei sistemi che, maggiormente dotati di capitale, producono a costi più bassi.

Ora in Italia per un certo numero di anni occorre invece tendere ugualmente ai due obiettivi: quello tipico dei paesi industrializzati costituito dall'aumento della produttività, fino ai livelli massimi consentiti dalle tecniche più avanzate e dagli schemi organizzativi più moderni, e quello tipico dei paesi arretrati rappresentato dalla rapida creazione di un numero di posti di lavoro notevolmente maggiore di quello richiesto dall'aumento naturale della popolazione italiana.

La necessità di soddisfare con uguale impegno questa doppia esigenza deriva dal fatto che l'Italia dispone di scarse risorse naturali, rispetto alla propria popolazione e al livello di reddito e di consumi già raggiunto; ogni aumento di reddito e di occupazione si risolve infatti in Italia, come del resto si è già rilevato in precedenza, in un aumento più che proporzionale delle importazioni di materie prime e di derrate alimentari; da qui la necessità di rilevanti aumenti delle esportazioni industriali e quindi di un alto grado di competitività internazionale della nostra industria. Insomma una politica di maggiore occupazione non può avere successo in Italia se non viene garantita alla nostra industria una capacità di concorrenza molto elevata, tale da fare acquisire al nostro paese una capacità di acquisto sull'estero sufficiente per garantire un cre-

scente flusso di materie prime e di derrate alimentari di importazione, necessaria per soddisfare, tra l'altro, la maggiore domanda dei nuovi occupati.

Ora che cosa significa per l'Italia la formazione di un Mercato Comune Europeo? Significa, in sostanza, mettere delle scadenze precise all'obiettivo fondamentale additato dallo « Schema » che è quello di aumentare rapidamente l'occupazione senza indulgere in protezionismi.

Infatti, se il Mercato Comune Europeo dovrà essere realizzato entro il 1971-73, è necessario che per quel tempo la produttività media del lavoro in Italia non presenti scarti rilevanti rispetto alla produttività media del lavoro nel resto della comunità.

Ora il Piano Vanoni, pur muovendosi in modo conforme a tale direttiva, non poneva scadenze di tale genere; più precisamente, esso mirava a creare un soddisfacente equilibrio nelle forze di lavoro italiane nel quadro del sistema protettivo oggi esistente.

Senonchè questa prospettiva è ormai esclusa dal fatto che il Trattato di Roma implica l'immediata adozione di una politica di graduali riduzioni dei dazi doganali. Esso porrà quindi l'economia italiana — probabilmente già a partire dal 1958 — in condizioni che di anno in anno diventeranno sempre più dissimili da quelle ipotizzate dall'ormai lontano 1954 in cui venne redatto il Piano Vanoni. Tra l'altro il Trattato di Roma prevede per il 1961 una tappa intermedia al termine della quale il processo di integrazione compiuto entro quella data sarà congiuntamente riconsiderato dai sei paesi. Questa tappa ricade interamente nell'ambito del Piano Vanoni e impone quindi, a un termine abbastanza ravvicinato, una messa a punto del Piano stesso. In realtà il Piano sarà riconsiderato dal Comitato degli Esperti.

Quali possono essere i risultati di questa messa a punto non è certo possibile dire nella presente fase di primo orientamento che coincide con la ratifica del Trattato. Ma quanto detto fin qui permette di dare per acquisiti due punti fondamentali:

a) gli indirizzi di politica economica che saranno consigliati dalla progressiva inserzione dell'economia italiana nel mercato europeo, non possono che rappresentare una continuazione e una intensificazione degli indirizzi additati dal Piano Vanoni;

b) il più importante dei nuovi elementi da introdurre nello « Schema » al termine del primo anno di applicazione è rappre-

sentato dal maggiore fabbisogno di capitale; a determinare questo maggior fabbisogno concorrono due fatti. In primo luogo, come già detto, la necessità di aumentare la competitività delle produzioni italiane per renderle capaci di sostenere la concorrenza degli altri paesi della Comunità nei quali il processo di accumulazione di capitali è stato in passato più intenso che da noi. Ad esso si deve aggiungere l'accelerazione del progresso tecnico rispetto al ritmo ipotizzato nel 1954 dallo « Schema ».

Ricercando la soluzione che si può apportare al problema posto dal più grande fabbisogno di capitale per lavoratore, senza sacrificare l'obiettivo di una quasi completa occupazione da raggiungersi nel 1964, si devono considerare tre elementi. In primo luogo è probabile che il fabbisogno di capitali sarà ridotto da una più ampia emigrazione. Questa, come ho detto, si è già sviluppata ad un ritmo superiore a quello previsto dal Piano, e può continuare al livello attuale, e persino aumentare se le possibilità di trasferimento della mano d'opera saranno realmente accresciute nell'area del Mercato Comune. In secondo luogo la parte del reddito lordo italiano che viene risparmiata è aumentata durante gli ultimi anni in modo quasi conforme alle previsioni del Piano e, se si prenderanno adeguati provvedimenti di politica economica, è possibile che il saggio di formazione del capitale, che il Piano si proponeva di raggiungere nel 1964, sia raggiunto alcuni anni prima. Mentre questi due fattori possono contribuire a ridurre il fabbisogno di capitale, sarà indubbiamente necessario rivolgersi, per una completa soluzione del problema, ad una terza fonte: i capitali esteri importati. Secondo il Piano originale essi dovevano soddisfare ad una parte relativamente piccola del fabbisogno di capitali e l'importanza del loro contributo andava scemando gradualmente fino a ridursi a zero nel 1964. Pare che si debba ora rallentare il movimento verso l'equilibrio delle poste correnti della bilancia dei pagamenti. Ma anche in questo caso il Mercato Comune fornisce nuove possibilità; come può facilitare l'emigrazione di lavoratori italiani, può rendere anche più agevole per l'economia italiana il ricorso ai capitali esteri.

In conclusione, l'integrazione economica europea è destinata ad accelerare quel processo di modificazione strutturale che già si sta rapidamente attuando nell'economia italiana. Un'idea di ciò che questa evoluzione comporta è data dalle seguenti considerazioni sui cambiamenti che probabilmente avverranno nel settore agricolo.

Nella comunità economica europea il 27% della forza di lavoro è impiegato in agricoltura (Stati Uniti 18%, Gran Bretagna 5%). Questo dato esprime però una media di situazioni molto varie: infatti mentre Germania e Benelux hanno un rapporto del 18%, Francia e Italia Settentrionale del 31%, l'Italia Meridionale arriva al 60% ove si tenga anche conto dei disoccupati e dei sottoccupati che premono sul mercato del lavoro in forme analoghe a quelle dell'eccesso di popolazione agricola.

Ora, se si suppone che lo sviluppo della produzione industriale indotta dal processo d'integrazione sia tale da far diminuire la percentuale di popolazione agricola europea dal 27% attuale al 20% — che è la percentuale oggi rilevabile in Germania — ben sei milioni di lavoratori dovrebbero passare dal settore agricolo ad altri settori (2): e il contributo maggiore a questo trasferimento di popolazione attiva non può essere dato che dall'Italia dove risiede circa il 40% della forza di lavoro agricolo della Comunità.

Sono sufficienti questi pochi dati per mettere in evidenza come l'Italia sia destinata a sopportare le maggiori tensioni e nello stesso tempo ad essere più profondamente trasformata dal processo di formazione del Mercato Comune.

In sostanza il Mercato Comune si presenta all'Italia per così dire con una doppia faccia. Da un lato esso viene a porre al nostro paese una condizione essenziale di sviluppo, nel senso che l'inserimento dell'economia italiana in un ampio mercato costituisce un impulso insostituibile a raggiungere livelli di produttività che nell'ambito del più ristretto mercato nazionale non avrebbero modo di realizzarsi. Taluni dei nostri gruppi industriali più avanzati sono infatti ormai pervenuti o hanno la possibilità di rapidamente pervenire a livelli produttivi tali da non poter più trovare ragioni di sviluppo nel solo mercato interno; per questi gruppi il mercato europeo rappresenta quindi quell'occasione di più ampio e sistematico sviluppo che all'interno spesso essi vanamente ricercano. Anche l'agricoltura italiana può trovare in un mercato più ampio un incentivo a una maggiore specializzazione delle culture, e una condizione di più elevati livelli di produttività.

(2) Già il Piano Vanoni prevede nell'ambito della sola economia italiana, e limitatamente al decennio 1954-64, il passaggio di un milione di unità dall'agricoltura ad attività non agricole.

Ma queste possibilità di sviluppo non potrebbero essere realizzate se non venissero create quelle condizioni essenziali per lo sviluppo che sono definite dal Piano Vanoni e la cui mancanza impedisce un razionale sfruttamento del potenziale di lavoro italiano. Se tali condizioni non verranno garantite il Mercato Comune da strumento di sviluppo — quale esso naturalmente è — potrebbe trasformarsi in strumento di crisi: sappiamo infatti molto bene come il mettere a contatto economie aventi livelli diversi di sviluppo economico ponga in atto meccanismi, che, se non corretti da appropriate politiche, danno luogo ad un approfondimento e non ad un livellamento dei divari di partenza.

Affinchè ciò sia evitato occorre anzitutto che il processo di integrazione economica europea sia ispirato a criteri conformi alla politica di sviluppo che si propone di seguire il nostro paese. Al riguardo noi vedremo certamente scontrarsi due concezioni: una prima concezione, che direi automaticistica, liberistica — e la Germania ne sarà l'alfiere — che si attende la soluzione di ogni problema essenzialmente dal fatto che le singole economie verranno gradualmente messe in contatto; una seconda concezione, che potremmo chiamare istituzionalistica, che vede la costruzione del Mercato Comune come il risultato di una serie di ben definite iniziative di politica economica prese dalle istituzioni della Comunità, iniziative tendenti a convertire gli attuali sistemi produttivi nazionali in altrettanti sezioni di un unico e organico sistema comunitario.

Il primo indirizzo tenderà a fare un uso limitato del Trattato, il secondo vi si appoggerà in modo risoluto; e in quanto così operando si darà più rapidamente un pieno impiego alle forze di lavoro disponibili e si otterrà un più rapido aumento del reddito, questo secondo indirizzo è quello che meglio risponde agli interessi della comunità europea, oltre che agli interessi italiani.

IV. Aumenti della produttività e dell'occupazione.

La possibilità per l'Italia di raggiungere gli scopi del Piano, grazie alla formazione, all'interno, di un maggior volume di risparmio e grazie all'importazione di capitale estero, dipende in gran parte dal modo con il quale gli aumenti di produttività saranno ripartiti nell'insieme del sistema economico.

Possiamo affermare che questo problema di distribuzione è comune a tutti i sistemi economici. Debbono affrontarlo vari paesi altamente industrializzati di frequente sottoposti a forti tendenze inflazionistiche perchè non hanno trovato un giusto rapporto fra gli aumenti dei redditi e gli aumenti di produttività.

Debbono anche affrontarlo i paesi sottosviluppati, che incontrano delle crescenti difficoltà di tale tipo via via che nuovi contingenti di lavoratori abbandonano l'agricoltura, dove la produttività è bassa ed aumenta lentamente, per impiegarsi nell'industria, dove la produttività è generalmente più alta e si accresce con maggiore velocità.

Data la forte disoccupazione e l'alta percentuale di lavoratori occupati nell'agricoltura, la situazione italiana si avvicina più a quella di questo secondo gruppo di paesi che a quella delle nazioni industriali. D'altro canto il fatto che in Italia esiste un considerevole numero di lavoratori impiegati nell'industria rende le conseguenze degli errori che si possono commettere nella politica salariale più gravi di quanto sarebbero in paesi meno sviluppati.

Consideriamo gli effetti che avrebbe sull'economia italiana una politica di salari basata sul principio di permettere agli stessi di accrescersi in modo proporzionale all'aumento della produttività nei settori dove questa aumenta più rapidamente.

Gli aumenti salariali dei settori in questione si estenderebbero inevitabilmente a tutta l'economia e ne deriverebbe una modificazione della domanda complessiva non conforme alla politica del Piano Vanoni; vale a dire, in modo tale da non risultare benefica per l'economia nel suo complesso, anzi probabilmente danneggiando importanti gruppi o settori. Questo perchè i prezzi, a causa della loro rigidità, si adattano solo imperfettamente ad una nuova struttura di costi. Particolarmente rigidi sono i prezzi di molti prodotti dell'agricoltura, dell'artigianato e delle piccole industrie ed alcuni « prezzi politici ». Persino all'interno di un singolo settore in rapido sviluppo possono sorgere delle difficoltà a motivo dell'esistenza di livelli di produttività molto diversi. Le imprese che si trovano all'estremo inferiore della scala della produttività possono essere escluse dal mercato da un aumento salariale e, in tal modo, diventano superflui quei capitali che potrebbero altrimenti essere utilmente impiegati. Infine i disoccupati sarebbero danneggiati sia dall'aumento del costo della vita, sia dall'influenza degli aumenti

di salario sulla velocità di formazione del capitale. Su quest'ultimo punto si tornerà, peraltro, in seguito.

Sulla base di queste considerazioni, l'Italia ha seguito una politica tendente ad impedire al costo del lavoro di aumentare in proporzione agli incrementi della produttività. In tal modo si cerca non soltanto di impedire una lievitazione del livello generale dei prezzi, ma anche di accrescere la quota del reddito nazionale derivante dall'aumento della produttività, in favore dei gruppi più deboli dell'economia. Una politica che limiti gli aumenti del costo di lavoro nei settori che progrediscono più rapidamente favorisce i gruppi più deboli in due diversi modi. In primo luogo, attraverso la riduzione dei prezzi dei prodotti dei settori più forti; in secondo luogo, attraverso una formazione supplementare di capitale che tale politica rende possibile e che risulta specialmente favorevole ai gruppi più deboli. Fino a che punto i settori più deboli possano beneficiare della riduzione dei prezzi dei settori più forti (cioè del miglioramento delle loro ragioni di scambio con questi settori) dipende, nel caso di stabilità del costo del lavoro, dal grado di concorrenza esistente nei settori più forti. Il grado di concorrenza può essere influenzato sia da fattori indipendenti dalla volontà del Governo, sia da provvedimenti governativi adottati per questo preciso scopo. Il Governo sta attualmente rivolgendo la sua attenzione alle misure di questo tipo che si possono prendere. Il Trattato per il Mercato Comune Europeo e la conseguente riduzione dei dazi doganali fanno intravedere chiaramente una possibilità in questo campo. In ogni caso l'applicazione del Trattato aumenterà il grado di concorrenza esistente. Ma dato che il Trattato è abbastanza elastico per quanto concerne l'adattamento delle tariffe doganali, il Governo dovrà stabilire quando e come modificare i dazi doganali al fine di sviluppare la concorrenza in determinate industrie.

Se la concorrenza non aumenta, la quota dell'aumento della produttività che sarà trasferita ai settori più deboli sarà naturalmente minore. Ma anche in questo caso, i più alti profitti dei settori che più rapidamente si sviluppano condurranno indirettamente ad un miglioramento dei redditi reali dei settori più deboli. Ciò potrà avvenire sia per un aumento della capacità di autofinanziamento, che renda disponibili per gli investimenti nei settori più deboli fondi che altrimenti i settori più forti avrebbero prelevato dal mercato finanziario, sia per un aumento dei fondi che, attraverso le imposte

od altri mezzi, lo Stato può acquisire e indirizzare verso investimenti pubblici o diretti dal Governo.

Un fenomeno cui ho già accennato, e sul quale voglio richiamare particolarmente l'attenzione, è la differenza esistente in Italia tra i livelli di produttività raggiunti dalle diverse unità di produzione che agiscono nello stesso settore, anche quando questo appartenga alla categoria dei « settori forti ».

Il livello di produttività di alcune di queste unità non soltanto è inferiore a quello delle unità più progredite, ma si accresce anche meno rapidamente. Queste unità possono sopravvivere, senza ricorrere a grandi investimenti addizionali, che costituirebbero un nuovo drenaggio di risparmio nazionale, solo se l'aumento del costo del lavoro è mantenuto entro limiti ristretti. L'importanza di consentire la sopravvivenza alle unità più deboli dei settori « forti » appare chiaramente se si pon mente al fatto che i livelli di produttività di queste unità sono più elevati di quelli predominanti in altri settori. La diversità dei livelli di produttività all'interno di uno stesso settore — quale oggi esiste in Italia — è in parte la conseguenza di un rapido e prolungato aumento della domanda in un periodo di scarsità di capitali e di contemporanea diminuzione, in alcuni casi almeno, della concorrenza estera. Ridurre questa diversità non può essere una finalità della politica economica italiana se per far ciò si deve ricorrere a mezzi che comportano, nell'insieme del sistema economico, l'aumento dell'intensità media del capitale al di là del livello che è compatibile con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro per disoccupati e sottoccupati.

Il futuro di numerosi settori dell'economia italiana dipende dalla politica che ho ora descritto. Tra essi vi è una gran parte dell'agricoltura, la più gran parte delle attività artigiane e quella parte degli altri settori che non sarebbe capace di far fronte alle necessità finanziarie e tecniche di una meccanizzazione più grande. Non ultima a beneficiare della politica prospettata sarebbe la pubblica finanza che si avvantaggerebbe di più elevati introiti fiscali, di più bassi tassi d'interesse sui prestiti emessi sul mercato finanziario e di un più basso costo dei beni d'investimento necessari per realizzare i progetti pubblici d'investimento.

In sintesi, la politica salariale italiana, che si sforza di limitare l'aumento del costo del lavoro, cerca di raggiungere simultaneamente diversi obiettivi d'importanza fondamentale:

- a) garantire la stabilità monetaria;
- b) promuovere una più rapida accumulazione di capitale;
- c) influenzare la distribuzione del nuovo capitale in modo da accrescere la parte che è impiegata per aumentare l'occupazione e da contenere gli investimenti ad alta intensità di capitale nei limiti suggeriti dalle condizioni del mercato italiano del lavoro.

Si deve notare che il perseguimento di questi fini comporterà un'azione destinata ad aumentare il grado di concorrenzialità dell'industria italiana o, almeno, a controllare gli effetti delle posizioni monopolistiche.

V. L'industrializzazione del Mezzogiorno nel quadro dell'attuale politica economica italiana.

Come ho indicato, l'economia italiana deve far fronte ad una serie di problemi strutturali, la soluzione di alcuni dei quali pare possa essere a volte in contrasto con la soluzione di certi altri. Così vi è, in prima linea, il problema di assicurare aumenti di produttività in tutta l'economia conservando una struttura che sia fondamentalmente quella di una libera economia di mercato. Nello stesso tempo si deve aumentare il tasso di assorbimento dei disoccupati, e questo è un compito che richiede interventi statali. Inoltre c'è una politica di liberalizzazione commerciale e di riduzione dei dazi doganali che va armonizzata con una politica che aiuti lo sviluppo dell'industria in una zona — il Mezzogiorno — che è abitata da quasi il 40% della popolazione italiana e che contribuisce per il 60-70% al suo aumento naturale. E finalmente si deve provvedere ad aumentare la formazione di capitale in una situazione in cui già esiste un deficit nella bilancia dei pagamenti correnti che oltrepassa le importazioni di capitale estero di cui si può prevedere la realizzazione nel prossimo futuro.

Dovendosi conciliare queste necessità, è interessante considerare i principali tipi di politica economica in relazione alla situazione italiana.

Per quanto riguarda la politica di non intervento la cosa è ovvia: il riconoscimento della sua inadeguatezza alla situazione italiana è implicito nell'esistenza stessa dello « Schema » decennale. Ma neppure la seconda di tali politiche, cioè la politica di sostegno

della domanda effettiva (per intenderci quella nota sotto il nome di politica Keynesiana), può essere applicata nella situazione italiana, come del resto sempre giustamente sostennero dal lontano 1948-1949 le nostre autorità monetarie. E ciò perchè in Italia la disoccupazione non deriva da un rallentamento del meccanismo economico che lascia temporaneamente inutilizzate alcune parti del capitale già accumulato, ma da uno squilibrio tra dotazione e forze di lavoro, squilibrio che è tanto più grave in quanto è concentrato in una particolare zona. Esso può essere superato solo intensificando il processo di accumulazione del capitale nell'area in questione e non aumentando la liquidità generale del mercato.

Un terzo tipo di politica, di cui la Cassa per il Mezzogiorno è stata, dal 1951, il principale strumento, è costituito dagli interventi diretti a facilitare lo sviluppo economico delle zone arretrate mediante la creazione della cosiddetta infrastruttura, mediante investimenti ed altre migliorie nell'agricoltura e mediante incentivi agli investimenti industriali.

Questa particolare politica, che in Italia è stata chiamata di « preindustrializzazione », era probabilmente la sola che potesse essere seguita nella situazione esistente nel 1950-51, quando il Governo prese la decisione di assumere più gravi responsabilità per l'industrializzazione del Mezzogiorno. Ma questo intervento non può da solo controbilanciare la tendenza dello sviluppo industriale a concentrarsi nel Settentrione. La sua insufficienza dipende dal fatto che il processo di formazione del capitale necessario per la soluzione del problema meridionale non può avvenire che nel quadro del processo di sviluppo dell'intera economia italiana.

L'esistenza, sopra richiamata, di un parziale conflitto tra i diversi fini da perseguire significa che è soltanto attraverso una larga visione del problema che si può affrontare l'intero complesso dei problemi nel modo più economico.

Il Piano Vanoni, preparato nella seconda metà del 1954, rispondeva a questo bisogno di una politica generale di sviluppo. In sostanza il Piano si basa su di una forma di intervento governativo che è oggi abituale in quasi tutti i paesi che si stanno industrializzando. Questa forma di intervento muove dal concetto che quando manchi un efficiente meccanismo di sviluppo economico, questo meccanismo non può sorgere se lo Stato non assume la responsabilità della sua creazione; più precisamente occorre che lo Stato determini, attraverso un piano, la linea di sviluppo che si intende realizzare,

il volume e la qualità degli investimenti che a tal fine si debbono effettuare, nonché la politica economica in virtù della quale tali investimenti saranno effettivamente attuati.

Tale politica, se si vuole preservare ed espandere una libera economia di mercato, deve conformarsi a due principi: da un lato è necessario incoraggiare l'impresa privata; dall'altro, lo Stato, poichè deve assumere la responsabilità globale di portare ad effetto il processo di sviluppo, deve essere pronto a promuovere, e se occorre a realizzare, tutti quegli investimenti che, richiesti dalla linea di sviluppo enunciata, non sono poi attuati dall'iniziativa privata; e poichè la linea di sviluppo è centrata sul sorgere dell'industria, è nel campo degli investimenti industriali che deve specialmente svolgersi l'azione dello Stato diretta ad integrare l'iniziativa privata.

A questo scopo si deve ricorrere a due serie di provvedimenti. L'una consiste nella creazione di enti di finanziamento industriale che siano alla scala, come disponibilità di mezzi e come capacità di assunzione di rischi, delle iniziative di investimento che ci si attende siano promosse dai privati. Ed in Italia, grazie anche all'appoggio largo dato dalla Banca Internazionale, si è prevalentemente operato in questa direzione.

Compito dell'altra serie di misure è di fornire adeguati incentivi per controbilanciare i costi che si incontrano per creare imprese in una nuova zona industriale — costi più elevati di quelli che si sarebbero incontrati in un'area già industrializzata. L'oggetto di queste misure è stato molto esteso dalla legge del luglio 1957. Essa non soltanto fornisce fondi supplementari per finanziare ulteriori investimenti pubblici, ma provvede anche incentivi destinati ad incoraggiare gli investimenti privati nel Mezzogiorno e specialmente gli investimenti industriali.

Inoltre si è adottato un nuovo tipo di provvedimento, destinato ad impedire che gli autofinanziamenti si concentrino nel Settennario, cioè nella zona dove viene conseguita la più gran parte dei profitti industriali. A tal fine la legge accorda a tutte le società, qualunque sia il loro domicilio, l'esenzione da una parte delle imposte sui redditi — e precisamente dall'imposta di ricchezza mobile — per quei profitti che vengono investiti nel Mezzogiorno, a condizione che il loro ammontare non superi il 50% dei profitti dichiarati, nè sorpassi il 50% del totale delle somme investite nel Mezzogiorno.

Questo sgravio può valutarsi equivalga a un sussidio pari a circa il 25% del capitale proveniente da profitti industriali.

La legge regola anche la ripartizione tra Nord e Sud degli investimenti delle aziende controllate dallo Stato. Essa stabilisce che gli investimenti di tali aziende nel Mezzogiorno non siano inferiori al 40% del totale dei loro investimenti lordi.

È questa una misura che discende da una esperienza comune a può dirsi tutti i paesi in corso di industrializzazione, esperienza che sembra indicare che una larga disponibilità di fonti di finanziamento e l'esistenza di potenti incentivi non sono sempre sufficienti a dar vita a tutte le iniziative industriali che il mercato e le esistenti « economie esterne » giustificano e che il piano di sviluppo richiede.

VI. Principi di gestione delle aziende pubbliche operanti in un'economia di mercato.

Anche in Italia come in tutti i paesi ove è in corso una politica di sviluppo si pone quindi oggi il problema di determinare le modalità e i limiti dell'attività imprenditoriale pubblica affinché la politica di sviluppo dia effettivamente luogo a un'economia di mercato e non rappresenti una fase di transizione verso un'economia di tipo collettivista; più precisamente occorre rendersi conto dei limiti che lo Stato deve porsi affinché esso assuma soltanto la *responsabilità politica* dell'effettiva realizzazione del processo di sviluppo, e non una permanente responsabilità imprenditoriale dell'esercizio dell'industria.

Ora non pare dubbio che per mantenere tali caratteri l'attività di produzione svolta direttamente dallo Stato deve rispondere a tre condizioni:

- a) le aziende controllate dallo Stato debbono operare su un piano di parità con le aziende gestite dall'iniziativa privata;
- b) ciascuna azienda deve godere di un'assoluta autonomia economica e finanziaria, così che sia possibile valutarne i risultati economici e rendersi conto del credito che essa riesce a meritarsi sul mercato; in particolare deve evitarsi: 1) che il credito dell'azienda sia confuso con il credito di cui gode lo Stato; 2) che i profitti di un'azienda vadano ad occultare le perdite di un'altra;

c) l'assunzione di esercizi industriali da parte dello Stato deve avere carattere temporaneo, nel senso che il controllo delle imprese deve passare all'iniziativa privata ogni volta che l'esercizio dell'azienda controllata non sia utile ai fini dell'ulteriore processo di sviluppo.

Il più importante dei principi sopra enunciati è senza dubbio quello che concerne la situazione di parità che deve essere garantita tra aziende pubbliche e aziende private. Questa parità deve intendersi nel senso che non devono essere addossati alle aziende pubbliche oneri estranei all'esercizio, nè devono essere loro attribuite posizioni di privilegio; nel primo caso, date le frequenti condizioni di oligopolio esistenti nei settori industriali che più richiedono interventi pubblici, si rischia di determinare livelli di prezzi che consentono ai privati concorrenti indebiti sopraprofiti; nel secondo caso si renderebbe impossibile la sopravvivenza o il sorgere di aziende private concorrenti e, in conseguenza, si istituirebbe di fatto una situazione di nazionalizzazione.

La situazione di parità è assicurata anzitutto dalle norme che regolano il finanziamento delle aziende pubbliche, norme che debbono imporre a tali aziende di finanziarsi direttamente sul mercato finanziario senza fruire di speciali garanzie dello Stato. Queste operazioni garantite devono essere riservate agli enti gestori delle aziende cui lo Stato partecipa, enti il cui capitale dovrebbe essere determinato con decisioni espresse dal Parlamento, restando esclusa ogni attribuzione automatica di fondi, non diversamente quindi di come procede un'assemblea di azionisti. Altri elementi essenziali della situazione di parità sono l'esclusione di esenzioni fiscali, di preferenze nelle ordinazioni di enti pubblici e nelle attribuzioni di materie prime scarse, ecc. Per contro, alle aziende di Stato non dovrebbero essere addossati oneri di interesse generale come l'imposizione di prezzi politici, la retribuzione di mano d'opera a salari di favore e via di seguito. Discende dal principio di parità l'opportunità di attribuire alle aziende di Stato la forma giuridica di società per azioni, sottoposte al diritto comune.

Nell'insieme l'applicazione dei tre principi sopra menzionati tende a conciliare il proposito di creare un'economia di mercato con la necessità, affinché tale economia si formi, di promuovere, a iniziativa dello Stato, un'industria; e questo risultato è ottenuto

imponendo ai singoli responsabili delle aziende controllate un esatto rendiconto della quota di risparmio nazionale che dallo Stato fu conferita a ciascuna azienda. Si può aggiungere che obiettivo finale della politica finanziaria delle singole aziende dovrebbe essere quello di ottenere una quotazione in borsa delle proprie azioni e, per tal via, da un lato far partecipare i privati investitori ai rischi della singola azienda controllata dallo Stato e dall'altro lato aumentare anche il prestigio e l'indipendenza dei dirigenti. Ed è appena necessario osservare che un simile ordinamento tende non soltanto a rendere massima l'efficienza economica delle aziende pubbliche ma anche a coprire tali aziende e le pubbliche istituzioni dal rischio della corruzione politica; più precisamente tende ad evitare che interessi privati di singoli esponenti politici vengano fatti valere come obiettivi sociali atti a far derogare dal più scrupoloso impiego del risparmio nazionale.

Si rileverà subito che questa linea di pensiero differisce profondamente da quella che nel mondo occidentale ha dominato fino ad ora la politica delle nazionalizzazioni. Ciò dipende dal fatto che su questa politica hanno influito due elementi estranei all'attuale quadro di esperienze dei paesi sottosviluppati: un primo elemento, di ordine ideologico, deriva dal fatto che, sotto l'influenza in gran parte del pensiero marxista, le correnti più progressive del mondo occidentale, anche non marxiste, sono state portate a identificare il progresso sociale con una graduale nazionalizzazione dei mezzi di produzione; a parte che questa concezione pare ora in crisi, non sembra che una simile preoccupazione abbia un posto prevalente nei piani dei paesi non collettivizzati. In secondo luogo influisce sul tipo di istituzioni formatesi in passato il fatto che fino all'inizio dell'ultima guerra la formazione di capitale non costituiva un problema di politica economica; ci si preoccupava più di mutare il processo di distribuzione del reddito che non di intensificare il processo di accumulazione di capitale, necessità questa cui provvedevano già sufficientemente le forze spontaneamente operanti sul mercato. Anzi per qualche tempo, sotto l'influenza del pensiero keynesiano, si temeva più una sovrabbondanza che una scarsità di capitale. Nei paesi sottosviluppati la situazione è del tutto opposta; la diffusa disoccupazione è dovuta non all'esistenza di vaste riserve di beni d'investimento non utilizzati, ma alla loro insufficienza.

Il problema è, in verità, quello di accrescere il livello dei redditi attraverso un aumento delle dotazioni di capitale, piuttosto che quello di diversamente ripartire il reddito. Ed è stato appunto il prevalere di questa esigenza che ha determinato un mutamento profondo dei criteri con cui devono essere organizzate e gestite le aziende pubbliche di produzione.

PASQUALE SARACENO