

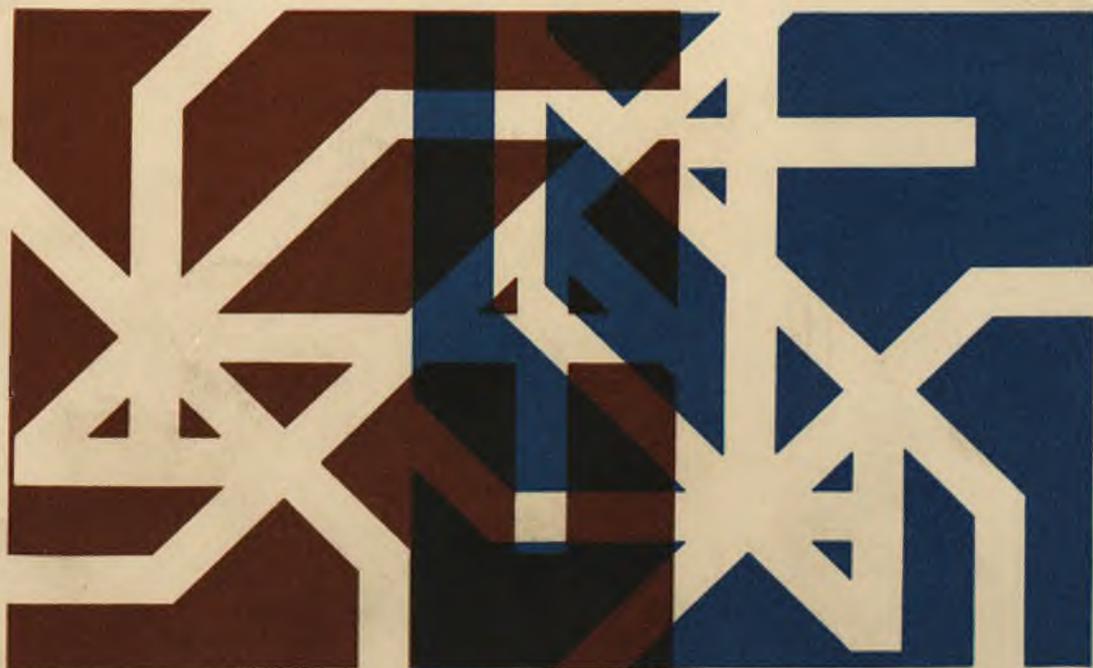
Cassa per il Mezzogiorno

La «Cassa» e lo sviluppo

Cassa per il Mezzogiorno

Dodici anni 1950-1962

1 La «Cassa» e lo sviluppo del Mezzogiorno



G. Pescatore
P. Campilli

G. Pastore
L. Tracanna

L. Macciardi
G. Di Nardi

Centro Studi della «Cassa»
C. Pace

Editori Laterza

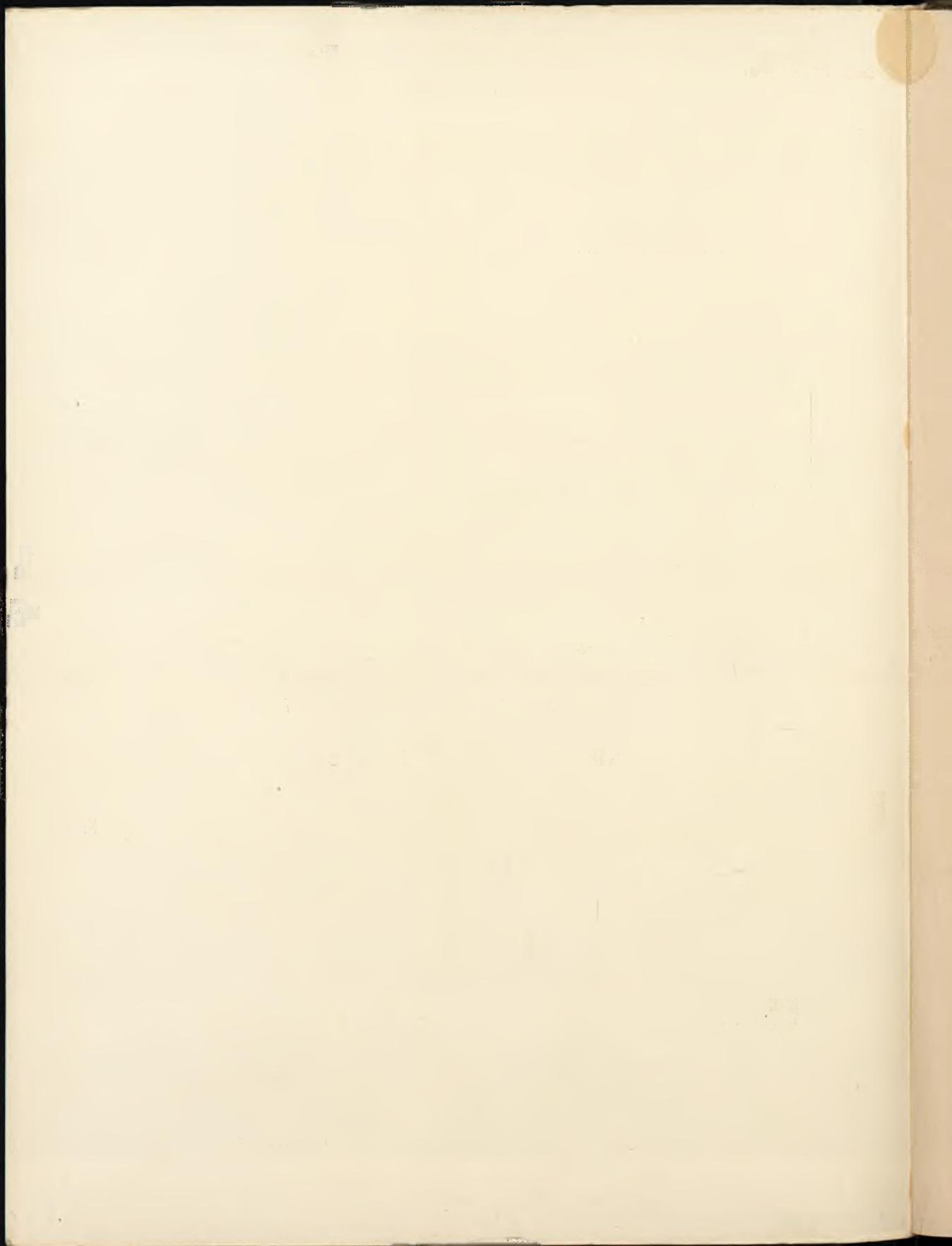
CASSA PER IL MEZZOGIORNO DODICI ANNI 1950-1962

VOLUME I

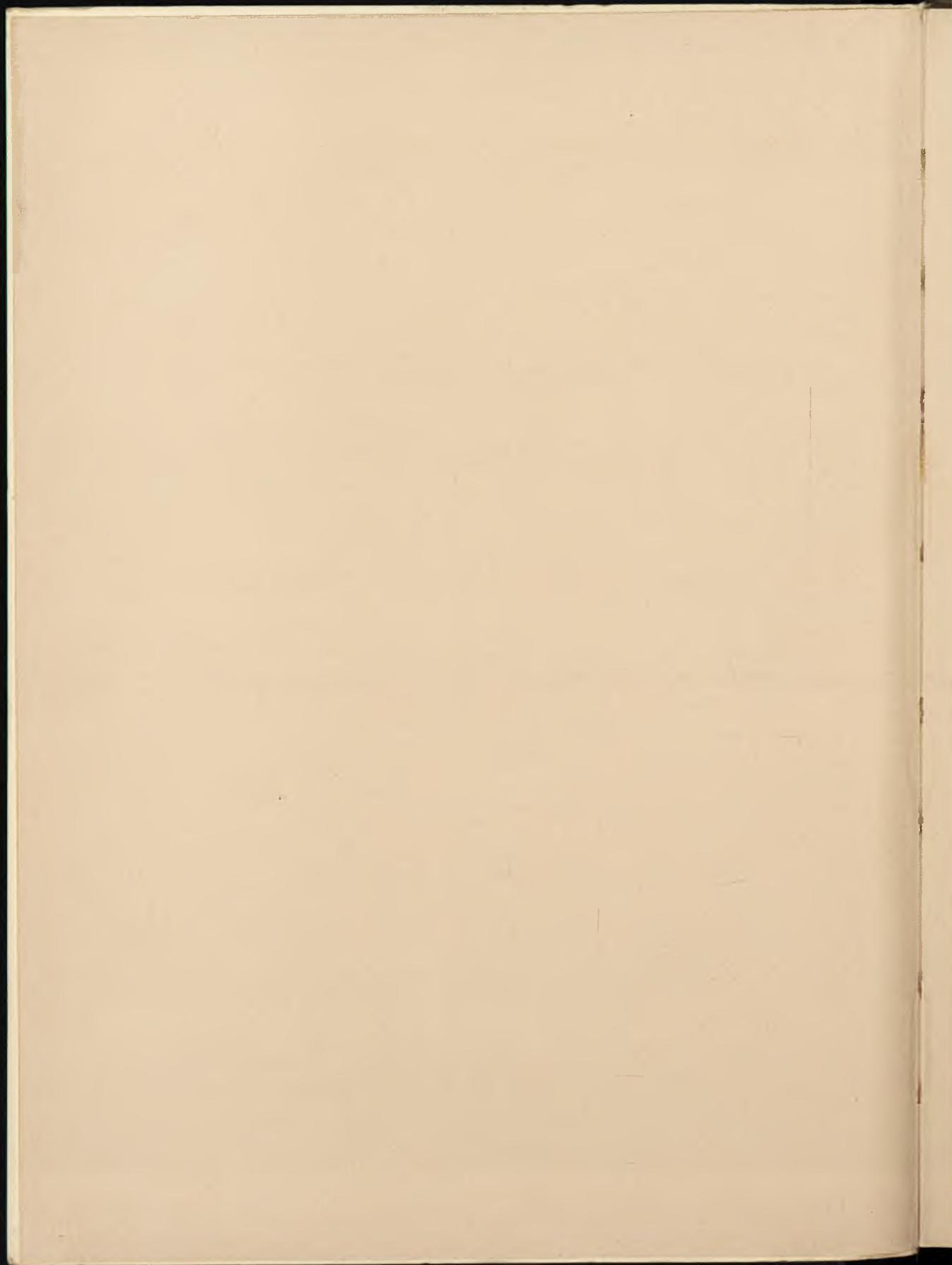
LA « CASSA »
E LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO



EDITORI LATERZA - BARI 1962

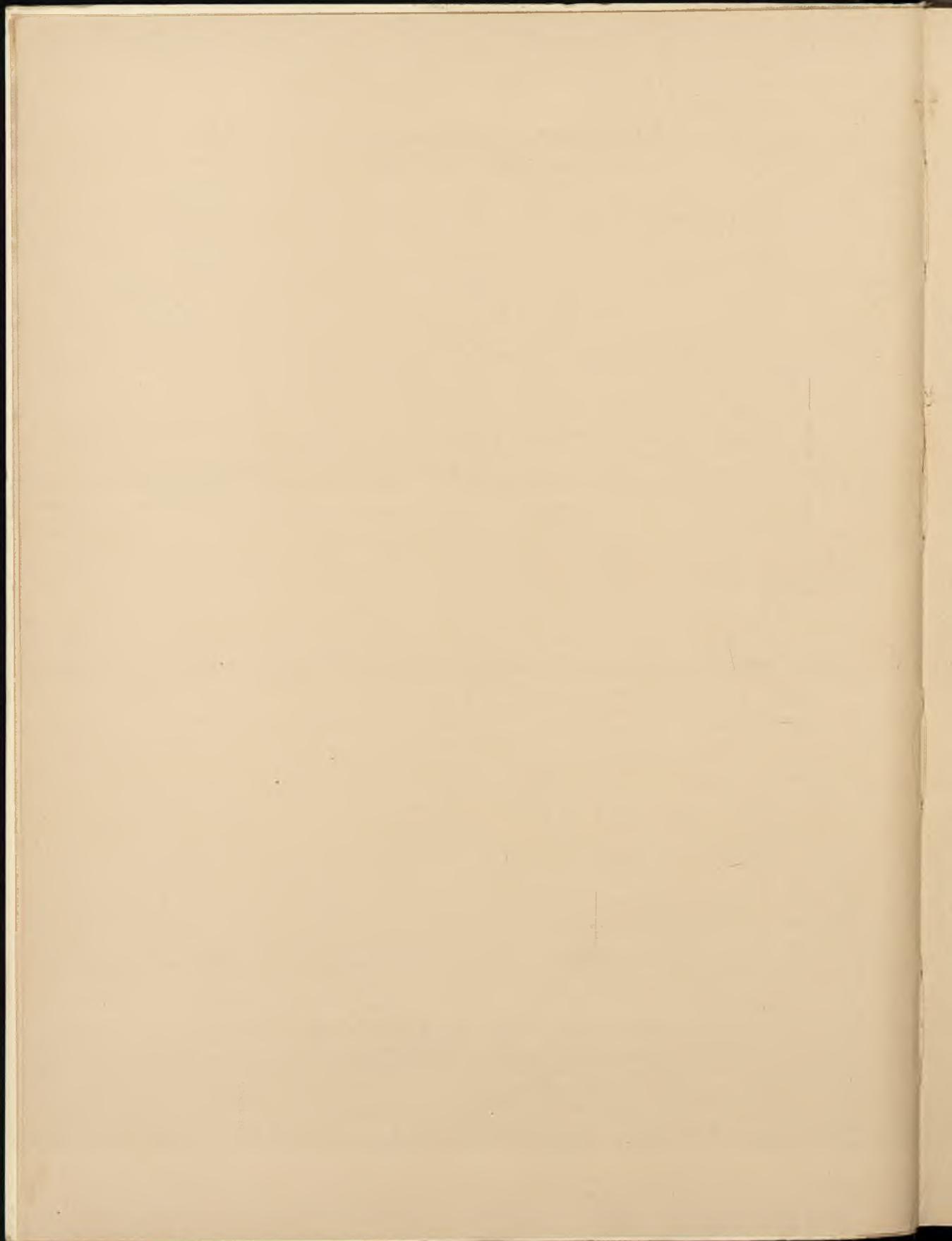






CASSA PER IL MEZZOGIORNO
DODICI ANNI 1950-1962

L'OPERA È STATA CURATA DAL CENTRO STUDI
DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO



CASSA PER IL MEZZOGIORNO
DODICI ANNI 1950-1962

VOLUME I

Scritti di:

Gabriele Pescatore
Pietro Campilli
Giulio Pastore
Luciano Tracanna
Leopoldo Macciardi
Giuseppe Di Nardi
Centro Studi della « Cassa »
Carlo Pace

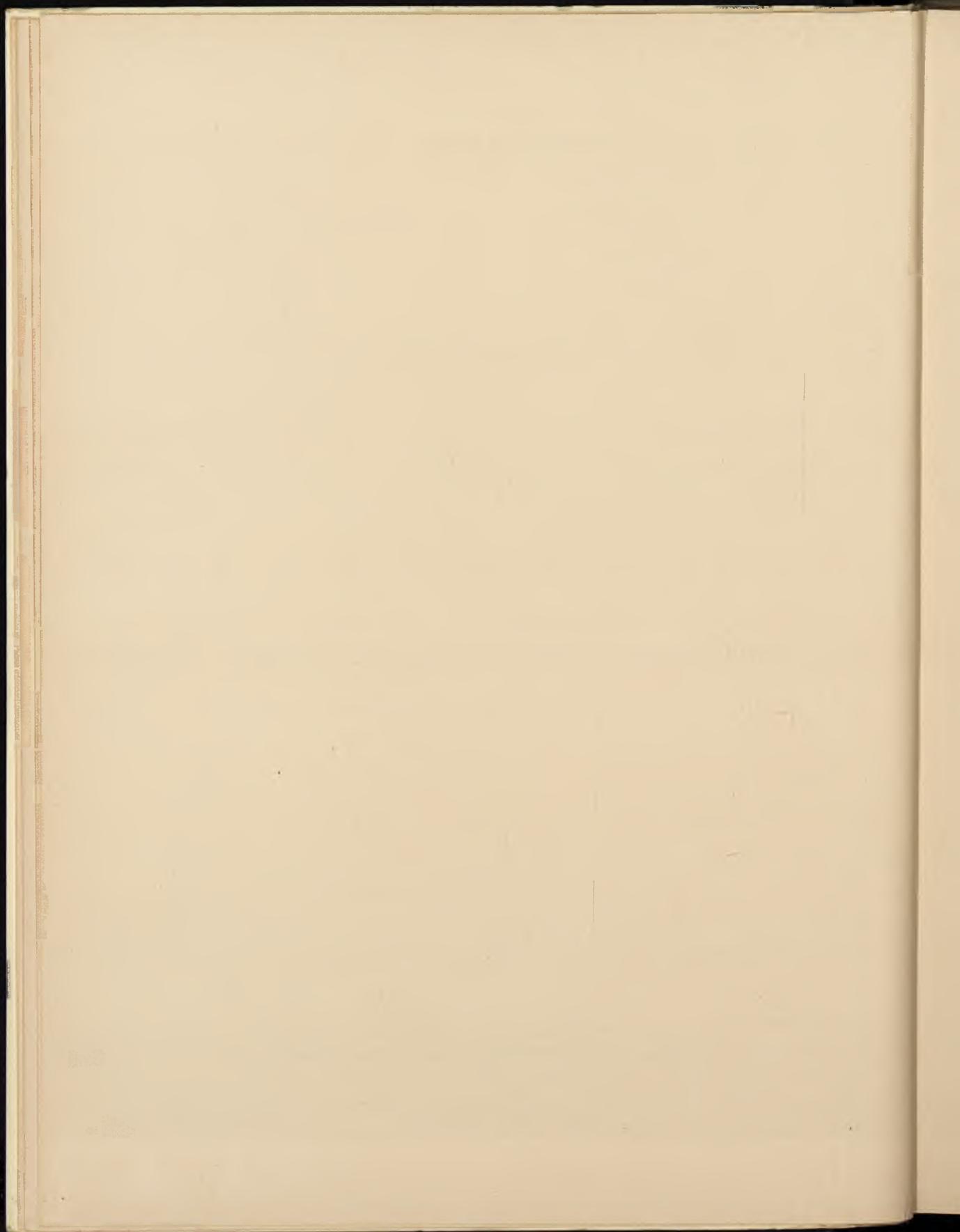
LA «CASSA»
E LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO



EDITORI LATERZA - BARI 1962

Proprietà letteraria riservata
Casa editrice Gius. Laterza & Figli, Bari, Via A. Gimma, 73

PRESENTAZIONE



ORIGINE E CARATTERI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO
PER IL MEZZOGIORNO

Compiendosi il terzo quadriennio di vita della Cassa per il Mezzogiorno, è parso opportuno offrire un quadro completo dell'attività dell'Istituto, cui affidare non soltanto l'esposizione di dati e cifre, ma anche la testimonianza della sua intima essenza, nella organizzazione, nel metodo, nei risultati raggiunti, e soprattutto dell'impegno con il quale ha affrontato ed assolto i suoi compiti.

Ritornano, in questa valutazione, più che mai attuali le considerazioni del presidente De Gasperi — per lui il trascorrere del tempo accresce il grato riconoscimento della coraggiosa, ampia e concreta visione che ebbe del problema del Mezzogiorno — nel presentare alla Camera il 17 marzo 1950 il disegno di legge istitutivo della « Cassa »: « l'esigenza di creare le condizioni necessarie perché l'annosa questione meridionale trovi modo di avviarsi verso una soluzione definitiva, suscettibile di ulteriori naturali sviluppi, comporta una impostazione di insieme che deve derivare da un impegno globale pluriennale dello Stato, capace di consentire più ampio respiro nella programmazione delle opere e nel coordinamento dei singoli progetti ».

Fu appunto a causa di questa impostazione che si affermò concretamente l'esigenza di un'azione caratterizzata dalla organicità e fu elaborata la legge che impegnava lo Stato italiano ad affrontare la « questione meridionale », e per la prima volta fu infranto lo schema tradizionale dell'intervento rivolto a sopperire frammentariamente alle più palesi insufficienze locali nel campo delle opere pubbliche. Questa volta si affrontava l'esigenza di rinnovamento del Mezzogiorno come un insieme di necessità interdipendenti e connesse, anche territorialmente inscindibili, perché non di questa o quella provincia, ma di tutta una

vasta regione bisognosa di essere immessa nel circuito economico del paese. Si può dire che nel 1950 si prese coscienza del carattere « dualistico » dell'economia italiana, per cui oltre un terzo del territorio nazionale ristagnava in forme di economia arretrata, mentre le regioni più vicine ai centri dai quali nel corso del secolo XIX si era irradiato lo sviluppo economico europeo continuavano a progredire.

Questa impostazione, i cui riflessi metodologici e pratici furono più intuiti che potuti valutare in tutte le possibili implicazioni, ha costituito la ragione dalla quale la « Cassa » ha tratto una posizione del tutto speciale nell'organizzazione amministrativa dello Stato, determinando l'avvio di soluzioni, sotto l'aspetto del metodo, che ora dopo più di un decennio si riconosce necessario realizzare nell'ambito dell'intera economia del paese. La legge istitutiva della « Cassa » (10 agosto 1950 n. 646) ha introdotto come norma e condizione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno la preventiva elaborazione del piano e dei programmi che fissano le linee della sua attuazione, ed ha realizzato una politica programmata, ancorché limitata ad una zona territoriale e pur mancando l'inquadramento in una organica politica generale nazionale rivolta alle aree sottosviluppate o depresse, che i tempi e le situazioni non avevano reso ancora matura. Giova però sul punto richiamare in modo del tutto particolare l'attenzione, proprio perché mentre l'esigenza di predisporre piani e programmi come norma affatto generale dei pubblici interventi — esigenza ormai chiaramente avvertita — è ancora allo stato potenziale, per lo meno quanto al suo accoglimento nella nostra legislazione, non può non aver valore determinante questa esperienza concreta di pianificazione e di programmazione, in atto da più di un decennio, e che ha dato i suoi frutti per le realizzazioni già compiute ed altri frutti può ancora dare anche nella revisione organica della pubblica amministrazione.

Una notazione particolare è da aggiungere: mentre dal 1948 in poi si sono avuti in Italia vari esperimenti di intervento dello Stato, attraverso « piani pluriennali » ora di settore ed ora di zona, il piano degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, previsto con la legge istitutiva della « Cassa », si distacca da tutti gli altri per la sua caratteristica intersettoriale (valutazione globale delle diverse possibilità di intervento) e territoriale. Nessuna qualificazione territoriale amministrativa tra quelle esistenti (comunale, provinciale, regionale o nazionale) ne determina i confini di applicazione: tale piano, infatti, invece e vuol modificare una realtà territorialmente non differenziabile in base a criteri amministrativi, essendo caratterizzata da una parti-

colare qualificazione economico-sociale, che si suole sintetizzare nel sottosviluppo o nella depressione, che fa del Mezzogiorno un comprensorio unico.

A voler definire in modo sintetico i caratteri di questo intervento pianificato, si può dire che esso si basa sull'apprestamento delle infrastrutture (c.d. capitale fisso sociale) richiesto da un processo di moderno sviluppo, su una azione di revisione e di ammodernamento della struttura agricola, nonché sull'avvio e intensificazione del processo di industrializzazione. Per conseguire quest'ultimo obiettivo viene sollecitata con stimoli nuovi l'iniziativa privata e pubblica, e vengono fissate le condizioni che l'industria, operante nell'orbita delle partecipazioni statali, deve tassativamente osservare in favore del Mezzogiorno nella propria politica di investimenti.

FINALITÀ DEL PIANO: COMPITI ATTUALI E PROSPETTIVE DELLA « CASSA »

Finalità del piano è il « progresso economico e sociale del Mezzogiorno » (art. 1 legge 10 agosto 1950 n. 646). Tale obiettivo non fu, né dalla legge, né dall'organo politico chiamato a predisporlo (Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno), determinato quantitativamente in un dato « tasso di sviluppo », sicché — a parte le riserve circa l'adeguatezza di un tale criterio di giudizio — è incongruo valutare i risultati dell'intervento esclusivamente alla stregua di questo elemento, sebbene, anche per questo aspetto, i risultati siano più che confortanti¹. Del resto la realizzazione di modifiche necessariamente infrastrutturali che ha caratterizzato in modo prevalente il primo settennio di attività della « Cassa », inteso alla creazione di economie esterne, non valutabili in base ad incrementi di reddito immediati, e ad investimenti a produttività differita — si pensi alle grandiose opere di bonifica che cominciano ora a dare i loro frutti —, aveva lo scopo di tonificare l'ambiente. Tale tonificazione — che è cominciata dalle cose per operare poi nell'elemento umano — deve essere proseguita ed integrata, congiuntamente con l'intensificazione degli investimenti a produttività più diretta, che si vanno rapidamente diffondendo nella zona, dove è ormai evidente un processo di trasformazione delle strutture produttive, poiché nel decennio 1951-61 il settore agricolo ha concorso alla formazione del prodotto lordo nella

¹ Cfr. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, *Relazione sull'attività di coordinamento presentata al Parlamento dall'on. Giulio Pastore*, 1962, pp. 325 e segg.

misura del 35% rispetto al 45% del 1951, e parallelamente si è accresciuto il peso delle attività extra-agricole.

Peraltro, il fine dell'intervento nel Mezzogiorno non è tanto quello di dare alla sua economia una struttura uguale a quella dell'economia del Centro-Nord, profondamente diverse essendo le caratteristiche ambientali e geografiche delle due zone, quanto, invece, di porre in atto la trasformazione della struttura propria di una economia sottosviluppata o depressa, in via di irreparabile logoramento, e di mettere in moto quelle forze autonome del sistema, che siano in grado di portarlo verso un processo di evoluzione via via più rapido².

La necessità persistente di operare sull'ambiente è documentata dal confronto tra i settori (ad esempio acquedotti, viabilità, ecc.) nei quali è intervenuta la « Cassa », rispetto ai settori nei quali l'intervento straordinario non si è prodotto. Se si pensa alla situazione dei porti, degli aeroporti, più ancora degli ospedali, della qualificazione umana (quest'ultima solo di recente acquisita tra gli obiettivi della « Cassa »), si ha l'idea chiara della differenza del grado di evoluzione dei settori nei quali ha potuto operare la nuova istituzione, e della necessità che essa continui ma, se possibile, estenda la sua azione volta al sollevamento « esterno » della zona.

È questo un campo che si tende a sottovalutare, spinti dalla considerazione di interventi di più rapida efficacia; ma è l'ambiente migliorato che può determinare, in modo talora imprevedibile, il diffondersi delle iniziative di più diretta produttività.

Non spetta a noi stabilire quali saranno, in questo settore e altrove, i compiti riservati alla « Cassa ». Un punto pare tuttavia sicuro, ed è che nel Mezzogiorno dovrà trovar posto, almeno per un ventennio ancora, accanto all'intervento ordinario, che si auspica sempre più organico e moderno, l'intervento straordinario ed aggiuntivo, in una proiezione che abbracci tutti i settori delle opere pubbliche, da quelle viarie e ferroviarie alla massima integrazione e diffusione dei sistemi acquedottistici, all'impulso dei comprensori turistici ed ai settori finora non toccati, in modo che si giunga con sempre maggiore penetrazione a trasformare le strutture agricole e turistiche ed a sollecitare lo sviluppo dell'industrializzazione. È porsì fuori della realtà pensare che, alla scadenza quindicennale, l'intervento sul quale il Mezzogiorno si è fondamentalmente basato per evitare un calo irreparabile possa essere arrestato o

² Cfr. *op. cit.*, p. 332.

pur solo soffrire discontinuità, e proprio nel momento in cui i fattori propulsivi si sono finalmente messi in moto e in moto chiaramente accelerato.

Il Mezzogiorno non è ancora maturo, nelle sue strutture amministrative locali, per ricevere le provvidenze devolute agli enti, territoriali e non, dalla legislazione generale. Vi sono ancora in quelle strutture deficienze tecniche e finanziarie che rendono in molti casi non funzionante in concreto il sistema dell'intervento generale dello Stato, che sia condizionato al concorso di quegli enti. Due esempi, tra i molti, sono significativi al riguardo: l'elettrificazione nei comuni rurali; le reti interne acquedottistiche e le fognature. La prima si va realizzando a cura della «Cassa» con rapidità esemplare; le seconde ristagnano o procedono assai lentamente: il che non permette il pieno ed adeguato uso delle opere di adduzione dell'acqua, spesso da molto tempo compiute dalla «Cassa».

Di qui la necessità di persistere nell'intervento straordinario che consenta di collegare, in un quadro organico, le opere già spettanti a tale intervento con quelle tecnicamente connesse, in modo da evitare gli sfasamenti, talora gravi, che non hanno concesso di trarre tutti i frutti dalle opere finora compiute.

Accanto a questa necessità del completamento e della integrazione delle cosiddette economie esterne oltre che della manutenzione delle opere realizzate — circa la manutenzione sussistono gravi e insuperate carenze nelle strutture amministrative ordinarie —, alla «Cassa» non può essere disconosciuto il compito di assistere la formazione e la evoluzione dei «poli di sviluppo», agricoli, industriali e turistici, nei diversi aspetti organizzativi e funzionali, ad essa devoluti proprio dal legislatore (art. 1, secondo comma della legge n. 646 del 1950), che le imponeva di intervenire per «complessi organici».

Causa ed effetto, ancora, di questo compito istituzionale della «Cassa» rispetto alla programmazione organica è il recente indirizzo legislativo, segnato dalla legge 11 giugno 1962 n. 588, sul piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in forza della quale la «Cassa» assume come sua funzione d'istituto compiti di collaborazione tecnica nella pianificazione regionale. Piano e programmi sono predisposti dalla Regione a statuto speciale d'intesa con la Cassa per il Mezzogiorno. Oltre a svolgere queste attribuzioni, che attengono alla fase formativa degli atti fondamentali dell'intervento, la «Cassa» si pone come l'organo centrale al quale è affidato il controllo tecnico sulla progettazione e sulla esecuzione delle opere,

che si esplica dalla fase di approvazione dei progetti fino a quella di effettuazione del collaudi.

È importante rilevare come per l'attuazione del piano per la Sardegna, regione a statuto speciale, previsto da una norma costituzionale, la « Cassa » sia stata collocata accanto all'organismo regionale, con poteri di intervento che, pur rispettando la legittimazione primaria della Regione, attuano un intenso collegamento di questa struttura con l'organizzazione dello Stato. Sicché l'organo straordinario, programmatore per definizione di legge (art. 2 legge n. 646 del 1950), sulla base della sua esperienza, viene a realizzare la più moderna e completa forma di collaborazione tra Stato e Regione, nel quadro di una politica organica di interventi ad ampio respiro. E la collaborazione si va già delineando proficua ed agile, nel rispetto delle distinte posizioni.

Soluzione felice, soprattutto se si consideri che l'avvio alla regolamentazione legislativa in materia di piani regionali poteva comportare un duplice ordine di soluzioni, che hanno caratterizzato del resto l'iter formativo della recente legge sulla Sardegna: a) la rottura dell'unità di indirizzo della politica straordinaria per il Mezzogiorno (che ha trovato nel Comitato dei Ministri, nelle regioni a statuto speciale e nella « Cassa » gli strumenti istituzionali di pianificazione e di programmazione), col pericolo di creare un sezionismo strutturale (al quale obbediva la proposta istituzione di una sezione speciale della « Cassa », con personalità giuridica), che non avrebbe mancato di diffondersi in altri speciali interventi programmati a livello regionale; b) il moltiplicarsi e il complicarsi delle competenze locali e centrali, nelle diverse fasi di intervento.

È merito incontestabile di La Malfa e di Pastore l'aver conservato ai rapporti Stato-Regione, nel quadro del piano di rinascita sarda, la linea del sistema tradizionale, con le precisazioni inerenti alla qualificazione primaria della Regione, riservando al sistema Comitato dei Ministri-« Cassa » il complesso delle attribuzioni circa il piano, i programmi e l'attuazione degli interventi (accentuando anzi in quest'ultima fase i compiti unitari della « Cassa »).

La qualificante funzione programmatrice pone chiaro il tema della posizione della « Cassa » in una politica generale e globale di piano. Una tale politica è diretta soprattutto al superamento degli squilibri tra zone, settori e classi sociali. Suo scopo primario è quello di inserire, in modo sempre più organico e dinamico, l'economia delle aree depresse nel quadro dell'economia generale del paese. La « Cassa » si presenta, in

questa nuova situazione, come una componente insostituibile per essere lo strumento che ha istituzionalmente approfondito il suo intervento nella più vasta zona d'Europa di economie da riabilitare; per avere il quadro più organico e compiuto di questa realtà; per aver operato proprio in termini di piano. Può anzi dirsi che la nuova visione si profili come un ampliamento a livello nazionale (al quale non potranno mancare le occorrenti direttive generali, l'indicazione precisa degli obiettivi da raggiungere, la valutazione dei mezzi e degli strumenti necessari) dei metodi applicati nel Mezzogiorno. Appare quindi naturale che l'organismo si inquadri in questa realtà. Né la qualificazione del suo intervento come « straordinario » ed « aggiuntivo » può costituire un ostacolo a questa inserzione, se è vero che nel Mezzogiorno occorre per lungo tempo ancora la presenza di esso. La politica nazionale di piano dovrebbe anzi renderlo ancora più efficiente ed incisivo, anche perché permetterà l'adeguamento dell'intervento ordinario alle dimensioni di una politica generale, nella quale il problema del Mezzogiorno costituisce una delle compotenti primarie.

OGGETTO DELLA PRESENTE DOCUMENTAZIONE

Ecco perché, al cadere del terzo quadriennio, si è voluto documentare, sotto l'aspetto del metodo e dei risultati, l'intervento straordinario attuato dalla « Cassa ».

Lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno ha richiesto l'impiego di mezzi, di strumenti e quindi di tecniche operative le più varie, originali e complesse.

La « Cassa » ha utilizzato ampiamente tali tecniche, dalle tradizionali alle più nuove. Degli effetti del loro impiego qui si dà relazione ampia, per chiarire i limiti e le condizioni della loro applicabilità; per rendere noti risultati di ricerche e studi; per descrivere gli ostacoli di ogni genere che si sono frapposti alle realizzazioni, e gli sforzi e gli accorgimenti impiegati per superarli; per indicare errori commessi e metodi per ovviarvi: in breve, per offrire un quadro preciso di attività ed esperienze rivolte a favore di una grande area sottosviluppata a coloro che, italiani o stranieri, tali attività ed esperienze debbano ripetere nelle zone meno favorite del mondo.

L'opera si apre così con un volume di carattere introduttivo, nel quale da un lato viene fissata e descritta, nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano, la struttura amministrativa dell'Istituto e i suoi addentellati con la struttura generale della amministrazione pubblica

italiana, dall'altro vengono individuate le direzioni assunte dagli impulsi di natura economica che dalla « Cassa » si sono dipartiti e descritte le loro ripercussioni nei vari settori dell'economia italiana e in particolare di quella meridionale. Si tratta di una serie di rilevazioni di stati e fenomeni economici, quali risultano dai bilanci economici italiano e regionali, da cui scaturisce la valutazione degli effetti della politica meridionalistica, esercitata soprattutto attraverso l'azione della « Cassa », sullo sviluppo dell'economia meridionale e italiana in generale.

Tale sintesi, che definisce dunque l'opera della « Cassa » quale centro motore del processo di sviluppo del Mezzogiorno, ha richiesto fosse presentata anche una esposizione riassuntiva del lavoro svolto, una panoramica che permettesse una rapida percezione del ritmo con il quale l'azione della « Cassa » è stata realizzata, cioè dei « tempi » con i quali il piano è stato attuato.

L'opera della « Cassa » si svolge in un contesto sociale ed economico, nel quale essa esplica in modo continuo un'azione di modifica: di qui la necessità di esercitare un costante controllo sugli effetti di tale azione al fine di graduarne l'intensità. È stato compito del nostro Centro studi approntare gli strumenti di misura e di analisi del processo di espansione della economia meridionale, e valutare gli effetti dell'azione svolta dalla « Cassa » in tale processo. Di queste ricerche si dà conto nella relazione della attività del Centro studi, la quale ultima si è estrinsecata anche attraverso l'informazione e la documentazione, per un verso sull'opera della « Cassa » mediante il coordinamento delle relazioni annuali sul bilancio, e per l'altro mediante la segnalazione periodica della problematica e delle sue implicanze, che lo sviluppo dell'economia meridionale andava suscitando.

La complessità di tali problemi, che si intrecciavano con altri affiorati sul piano amministrativo, era veramente notevole: essi tuttavia, pur non mancando di riflessi sull'azione della « Cassa », non hanno impedito l'attuazione del disegno complessivo così come impostato in sede di programmazione.

Di ciò fa fede il contenuto dei volumi che seguono quello introduttivo: in essi sono riversate, essenzialmente, le esperienze della « Cassa » sul piano tecnico; ma all'attento lettore non potrà sfuggire l'animo che riveste cifre e schemi del discorso tecnico, il quale assume così dimensione umana e diviene il mezzo di espressione attraverso cui si manifesta quella nuova comprensione fra gli uomini, che è uno degli obiettivi, e non ultimo, dell'azione di riscatto in corso.

Il volume sull'attività di bonifica espone i risultati degli interventi

della « Cassa » in favore dell'agricoltura meridionale, e pertanto di questa vengono analizzate la struttura e l'evoluzione subita nel dodicennio 1950-62, che detti interventi inquadrano e giustificano. Tutta l'azione in questo settore è stata assai complessa ed ha richiesto l'adozione sia di strumenti straordinari, sia di tecniche operative differenziate in relazione alla grande varietà dell'ambiente fisico che richiedeva l'intervento. Vengono così esposte le esperienze ed i risultati raggiunti sia in complesso nel settore delle opere pubbliche di bonifica e di trasformazione, sia nei diversi campi d'azione, nelle grandi zone di intervento irriguo, in collina, in montagna. Di aspetti particolari di tali esperienze, di quelle che possono costituire utile materia d'insegnamento a chiunque operi negli specifici settori, è stata data ampia relazione: così, i problemi tecnici della bonifica idraulica, le ricerche di acque sotterranee, i serbatoi artificiali, l'elettrificazione rurale hanno costituito oggetto di singole monografie, che illustrano le difficoltà incontrate, le soluzioni adottate per superarle, i problemi economici e tecnici risolti e quelli ancora aperti.

Ma all'aspetto tecnico dell'intervento si accompagna, e spesso si sovrappone in modo inscindibile, quello economico e sociale. Illustrano l'aspetto economico dell'intervento nel settore agricolo una prima analisi della concentrazione territoriale degli investimenti, un'analisi dell'effetto dell'investimento pubblico come premessa e stimolo dell'investimento privato in agricoltura, e la esposizione dei risultati conseguiti per effetto delle iniziative adottate ai fini dell'espansione delle attrezzature per la trasformazione dei prodotti agricoli.

All'aspetto economico-sociale o prevalentemente sociale dell'intervento straordinario nel settore della bonifica sono dedicati infine gli studi che illustrano le relazioni tra la « Cassa » e gli enti di riforma fondiaria e quelli che trattano degli interventi in favore della piccola proprietà contadina e dell'attività cooperativa.

L'esposizione della problematica di carattere generale viene completata dall'esposizione dei problemi affrontati in sede di attuazione delle opere. Di queste pertanto viene fornita, unitamente ai motivi economici che ne hanno giustificato il compimento, la descrizione tecnica. Viene così a configurarsi, regione per regione, un ampio quadro nel quale trovano precisa collocazione le opere di bonifica ivi eseguite.

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno ebbe, come si è detto, per primo obiettivo immediato prevalentemente la creazione di una rete d'infrastrutture, alla cui carenza deve in gran parte addebitarsi

il mancato sviluppo dell'area. Tra le primissime opere alla cui costruzione si pose mano furono gli acquedotti. All'inizio dell'attività della « Cassa » si poneva, infatti, il problema di assicurare gli indispensabili quantitativi di acqua potabile alle popolazioni meridionali per le quali il problema dell'approvvigionamento idrico, di non facile soluzione per le caratteristiche geoidrologiche non favorevoli del territorio, si presenta da secoli in termini drammatici. Gli sforzi della « Cassa » per risolvere questa gravissima fra le gravi deficienze di struttura del Mezzogiorno vengono analizzati ampiamente. Si dà largo conto dei criteri di organicità nella impostazione dei problemi e del metodo seguito nello studio e nella attuazione delle soluzioni che, come è stato autorevolmente rilevato nella introduzione al predetto volume, sono di esempio per la loro priorità in Italia e per la loro diretta derivazione dalle eccezionali possibilità offerte dalla singolare struttura dell'ordinamento della « Cassa ».

Con l'esposizione dei piani di normalizzazione degli acquedotti si passa dalla trattazione dei problemi di carattere generale a quelli tipici nati dalle peculiarità dei singoli ambienti regionali, e si dà notizia delle opere compiute che già coprono con una fitta rete di canali e condotte il Mezzogiorno, realizzando un complesso unico di sistemazione contemporanea dell'approvvigionamento idrico di così vasto territorio.

Ma i problemi derivanti dalla deficienza di acque potabili non erano i soli a porre gravi temi di carattere igienico: altri ne sorgevano per la necessità di efficienti reti di fognature nei centri abitati e di razionali impianti di depurazione delle acque di scarico. Anche sulle soluzioni adottate in questo particolare settore vengono forniti ampi chiarimenti dagli specialisti della materia.

E infine viene dato, nel volume, incisivo rilievo al gravissimo problema dell'ordinamento delle gestioni dei complessi acquedotti-fogne da cui dipende l'utilità effettiva dell'intervento, la durata delle opere e la salute stessa delle popolazioni. La « Cassa » ha dato di necessità soluzioni provvisorie a questo problema, tracciando peraltro le vie e i modi per le soluzioni definitive che si impongono con la evidenza stessa dei fatti.

Accanto alla realizzazione delle opere acquedottistiche e con il medesimo grado d'urgenza, si poneva il problema delle vie di comunicazione, soprattutto strade e opere ferroviarie. Invero le vie di comunicazione devono essere considerate assai più che semplici « mezzi » attraverso cui viene resa possibile la « circolazione » in senso fisico di

uomini e beni: infatti, forse più degli scambi economici, conta la possibilità che gli uomini s'incontrino e che la reciproca conoscenza addolcisca quegli aspri rapporti umani, che spesso sono solamente il frutto della secolare solitudine, e della diffidenza e del riserbo che da essa nascono.

L'opera della «Cassa» nel settore della viabilità è stata dunque soprattutto opera di civiltà: ma anche opera di alto valore tecnico, per le gravi difficoltà che si frapponivano alle realizzazioni. Importante appare dunque il contributo alla conoscenza dei problemi cui si è fatto fronte. Di essi si rende conto negli studi e relazioni che illustrano l'opera svolta nel settore. Anche qui si tratta di studi di carattere prevalentemente tecnico, che chiariscono le soluzioni adottate per la costruzione di alcune esemplari opere; o di carattere economico, che tentano una valutazione della produttività degli investimenti effettuati nel settore della viabilità. Altri studi hanno carattere composito e alcuni, che commentano gli interventi in favore di Napoli, esaminano e affrontano soluzioni di problemi di natura eminentemente sociale oltre che tecnica.

Anche per la viabilità larga parte è stata dedicata alla indagine circa problemi di natura locale e alla descrizione delle opere realizzate nelle singole regioni.

Non poteva però affidarsi alla sola dotazione di infrastrutture la realizzazione del programma di sviluppo del Mezzogiorno: la stimolazione dell'iniziativa pubblica e privata rappresenta infatti il secondo pilastro sul quale la «Cassa» ha poggiato la grande costruzione in atto.

Poiché il massimo sforzo in favore dell'iniziativa privata e pubblica deve ravvisarsi nelle provvidenze adottate per l'espansione della struttura industriale del Mezzogiorno, a tale complesso problema è stato dedicato il volume V, il quale illustra e documenta, in modo assai analitico, la politica seguita e i risultati conseguiti: oltre a dati di carattere generale, esso contiene infatti l'elenco completo dei complessi industriali che si sono insediati nel Mezzogiorno o hanno ampliato i loro impianti, l'importo del finanziamento ricevuto, l'incremento dell'occupazione operaia previsto.

Tale elencazione, anziché costituire una serie di aride pagine, permette, al contrario, di prendere visione di una realtà operante che sintetiche e fredde tabelle statistiche non lasciano forse percepire. Essa richiama località grandi e piccole, materie e prodotti tradizionali e nuovissimi per il Mezzogiorno: è una costellazione di simboli grafici

— ciascuno un impianto — di macchine in azione, di automatismi agenti in sincronia, che l'immaginazione vede dilatarsi sulla carta delle regioni meridionali d'Italia, fino a coprirla in larga estensione.

Il panorama della nuova industria meridionale è completato con l'esame di quanto si è fatto per l'artigianato e la pesca da un lato e per le opere d'interesse turistico dall'altro.

L'apporto del turismo allo sviluppo della economia meridionale è grande, ma assai maggiore potrà essere quando saranno state completate le necessarie attrezzature, e rinnovate e adeguate alle nuove esigenze quelle esistenti. È merito della « Cassa » avere intuito fin dall'inizio l'alta capacità di reddito degli investimenti nel settore turistico (inquadrata in esso la salvaguardia e la messa in valore delle opere di interesse storico ed artistico) ed avere operato in conseguenza.

Gli interventi diretti e gli interventi propulsivi dell'iniziativa privata e pubblica hanno efficacia in quanto le opere e gli strumenti apprestati e le tecniche disponibili siano utilizzati da uomini in grado di ricavarne l'utilità massima. Di qui l'imprescindibile necessità per la « Cassa » di agire anche per agevolare la formazione dell'elemento umano, sia apprestando le attrezzature scolastiche fondamentali, sia agendo perché il lavoratore meridionale acquisti una preparazione professionale specializzata e, con la cultura, una maggiore coscienza della sua funzione in quella nuova società la cui formazione rappresenta il fine ultimo della politica meridionalistica, avviata nel 1950.

Gli interventi cui si è fin qui accennato hanno uno sviluppo nell'attività creditizia della « Cassa », la quale per assolvere i suoi compiti in favore dell'espansione economica del Mezzogiorno deve suscitare, dirigere, ispirare e sorreggere una domanda di credito nelle direzioni e nella misura più consona a detta espansione.

Alla descrizione dell'azione della « Cassa » nel campo creditizio e finanziario viene dedicata un'ampia monografia.

L'opera della « Cassa » affonda dunque in tutti i gangli della vita meridionale, mutando lentamente gli aspetti e il sistema di una società che un sempre uguale trascorrere del tempo aveva plasmato in forme definite, dai contorni però ormai imprecisi per lenta corrosione. Ma in quale misura è cambiato, in questi ultimi anni, il volto del Sud? Che cosa è mutato nella sua fisionomia? E se mutazione c'è stata, ne ha essa addolcito o inasprito i tratti, travolta senza speranza o avviata a trasformazione la struttura?

Questi e altri interrogativi si pongono a chi cerchi di ricavare i nuovi lineamenti di quell'antico, duro volto, da cifre e statistiche: poche misure non paiono infatti sufficienti a dare un'idea completa del nuovo disegno.

Più sensibile interpretazione si è, così, richiesta alla capacità di vedere e sentire — oltre le cifre, i bilanci, i rendiconti — di scrittori e giornalisti: nei loro scritti si delinea infatti un Mezzogiorno visto attraverso la sofferta esperienza del contatto fisico con ambienti e uomini, un Mezzogiorno in cui il presente è, in uno, passato e futuro, frammisti: forze potenti entrambe, ma il cui equilibrio è ormai, per segni inequivocabili, rotto. Il Mezzogiorno va verso il futuro perché sono già in esso tutti i fermenti del nuovo domani. È stata una lunga marcia; ma oggi anch'esso corre, su strade che la Cassa per il Mezzogiorno ha potentemente concorso ad abbreviare, verso mete sicure, non lontane.

Nel chiudere questi cenni illustrativi di un'opera che, nelle non rare amarezze, ci ha pur compensato di intime soddisfazioni — derivanti dalla visione di un mondo prima fermo, ora in cammino — e di riconoscimenti, non soltanto formali, che, soprattutto all'estero, hanno posto la «Cassa» come modello nel suo genere di intervento, il pensiero va grato a tutti coloro ai quali l'Istituto deve origine e sostegno: al Parlamento, che novera, al vertice e tra i suoi componenti, meridionalisti insigni e appassionati; ai Presidenti del Consiglio dei Ministri, che costituiscono per legge il più alto punto di riferimento della politica meridionalistica, nella loro qualità di Presidenti del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, ed in modo speciale ai presidenti Fanfani, Pella, Scelba e Tambroni, ai quali con moto spontaneo l'animo unisce Antonio Segni, che nella stessa ed in diverse altre funzioni abbiamo sentito e sentiamo vicino ed il cui antico appassionato impegno verso i problemi del Mezzogiorno, — che lo pose tra proponenti della legge istitutiva della «Cassa» e lo rese promotore della legge di proroga del 1957 — si accompagna con le alte cure della suprema magistratura dello Stato. E ci sorride la buona e cara immagine paterna di Adone Zoli, dal quale, in uno dei giorni non lontani dalla improvvisa fine, si raccolse il desiderio di continuare ad operare per il Mezzogiorno, nell'Europa unita, al di là della considerazione dei più alti servigi resi.

A Pietro Campilli ed a Giulio Pastore, che hanno voluto illustrare con i loro scritti la presente raccolta, va il grato ricordo di una collaborazione intensa, devota e costante, confortata da una fiducia verso

l'istituzione, dall'uno plasmata, resa vitale al di là di ogni previsione e sostenuta in momenti difficili, dall'altro raccolta, difesa ed accompagnata con tensione spirituale, talora travolgente, verso nuovi compiti che i tempi e la meditazione hanno reso attuali.

A Ferdinando Rocco, benemerito primo presidente dell'Istituto, ai compianti direttori generali Alfredo Scaglioni e Giuseppe Orsel, immaturamente sottratti alla loro appassionata fatica, agli amministratori, ai revisori, ai dirigenti, a tutti i dipendenti, con il ringraziamento più convinto, sia consentito dire che questa raccolta li riguarda direttamente; perché, se varrà al di là delle cifre, dei dati e delle aride enunciazioni, a riflettere la somma di passione e di sacrifici che l'attuazione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha comportato, scopre proprio in loro i soggetti da segnalare alla riconoscenza del paese.

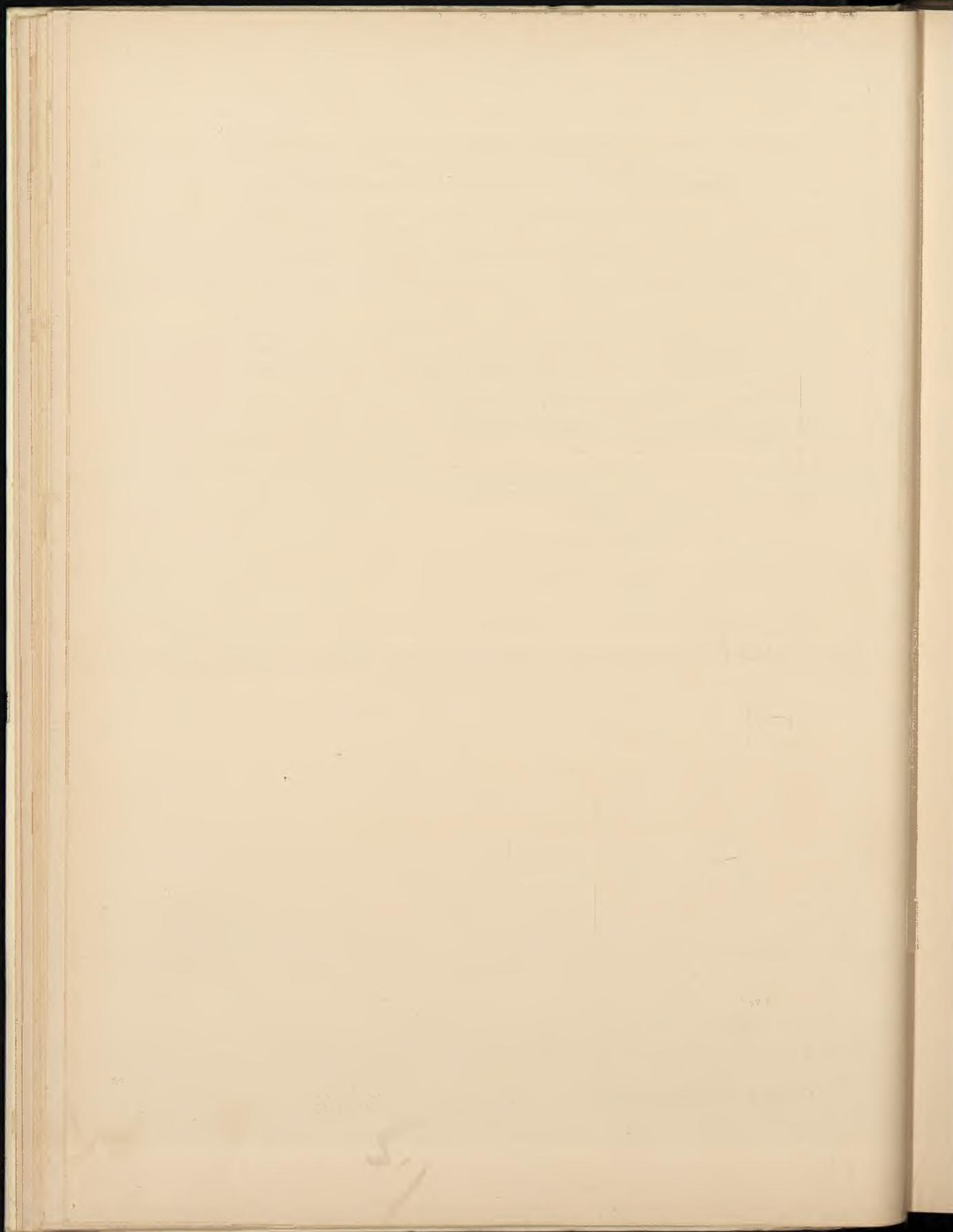
Settembre 1962.

GABRIELE PESCATORE

PRESIDENTE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

PIETRO CAMPILLI

PRESIDENTE DEL COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO
DAL 1950 AL 1958



La politica di risollevarimento delle regioni meridionali è ormai divenuta una componente fondamentale della politica economica e finanziaria dello Stato italiano. Questo fatto non può in alcun modo essere trascurato da chi voglia giudicare, con spirito di obiettività e con larghezza di visione, lo sforzo compiuto dal risorto regime di democrazia in favore del Mezzogiorno. Per positivi che possano apparire i risultati di un dodicennio ormai di interventi — valutati in termini di opere fisiche realizzate, di impulso allo sviluppo industriale, di incremento dei consumi, di miglioramento del livello dell'istruzione professionale, in una parola, in termini di rottura della stagnazione economica e di modificazione delle strutture sociali — tuttavia occorre riconoscere che l'inserimento del problema dello sviluppo del Sud al centro della vita nazionale costituisce una conquista politica e morale ancora più significativa delle stesse realizzazioni che si sono avute sinora. In altre parole, i successi medesimi della politica meridionalistica ed i benefici che, per il gioco dell'interdipendenza economica o delle interrelazioni fra i vari settori dell'economia, essa ha arrecato all'intero Paese, hanno fatto sì che la questione del Mezzogiorno si è venuta chiarendo per ciò che, in effetti, rappresenta nel suo stadio odierno, a metà del XX secolo: un problema di sviluppo dell'economia e della società italiana.

Questa raggiunta coscienza della indissolubilità del progresso del Nord con quello del Sud mi sembra degna di essere sottolineata, oggi che ancora non sono spenti gli echi delle celebrazioni del primo centenario dell'unità della patria, come un'altra grande conquista dello spirito unitario.

Ma se il Mezzogiorno vien posto come dato permanente della politica italiana, ciò non significa che non rimanga ancora un lungo ed aspro cammino da percorrere sulla via dell'integrazione economica e sociale con le regioni più progredite del paese. E nemmeno può voler

dire che le generazioni più giovani debbano sentirsi dispensate dal mantenere viva ed operante quella coscienza la quale è indispensabile a garantire che anche nel lontano domani gli interessi del Sud avranno voce e peso adeguati in tutte le grandi decisioni della vita pubblica nazionale. Ai giovani va, dunque, il nostro pensiero e ad essi dobbiamo affidare il bagaglio delle nostre esperienze perché il grande compito sia più speditamente portato a compimento.

Le difficoltà e le incognite che tuttora si frappongono alla saldatura tra le « due Italie » sono rilevanti, anche perché negli « anni '50 » si è verificato quel che non noi, ma l'estero ha definito il miracolo italiano. La forte espansione produttiva e l'evoluzione strutturale della nostra industria hanno ulteriormente rafforzato l'economia delle zone progredite attraverso un processo d'inserimento sempre più profondo nella più alta civiltà industriale e tecnica del mondo contemporaneo. Se in conseguenza di un siffatto progresso il paese dispone complessivamente di maggiori risorse, non è men vero che, in valori relativi, il divario tra Nord e Sud sembra destinato ad aumentare, sempre che non venga approfondita — come in realtà si sta approfondendo — la politica dell'industrializzazione del Sud, ossia, di localizzare nel Sud una congrua parte degli incrementi globali dell'apparato produttivo nazionale. Tale è l'imperativo di uno sviluppo armonico ed equilibrato: esso non coincide con le ragioni del massimo prodotto marginale delle aziende, ma con quelle del massimo prodotto sociale. Il che equivale a dire che a distanza di tempo matureranno, anche dal punto di vista strettamente aziendale, frutti assai più cospicui di quanto avrebbe potuto produrre l'economia privatistica se lasciata funzionare soltanto secondo la sua logica interna, senza cioè, il correttivo di un indirizzo nella redistribuzione territoriale degli investimenti.

Basta enunciare quest'ultimo tema per misurare la portata dei problemi che solleva un programma meridionalistico idoneo a soddisfare le necessità poste dagli « anni '60 ». Non spetta a me, in questa sede, proporre linee di soluzione e discutere gli strumenti necessari, quelli che già esistono e che possono essere migliorati ed altri che potrebbero venir messi in essere, precisandone le rispettive funzioni e limiti. Sia sufficiente l'indicazione di massima che lo sviluppo equilibrato richiede una azione di indirizzo e di coordinamento degli investimenti pubblici e privati sia nel senso territoriale che in senso settoriale: azione tanto più delicata e complessa in quanto essa deve svolgersi entro un quadro di valori economici e giuridici qual'è quello dell'economia di mercato, in quanto deve tener conto della dinamica interna fra industria, agri-

coltura e servizi in fatto di reddito e di occupazione, ed in quanto deve poter contare sull'ammodernamento non più procrastinabile dei metodi e delle strutture della pubblica amministrazione.

In altri termini, gli « anni '60 » o, se si vuole, gli anni in cui dovrà essere realizzato il Mercato Comune Europeo, reclamano non soltanto l'aggiornamento della scala dei valori che sono alla base dello « schema » Vanoni sulla realtà attuale, rivelatasi più favorevole delle previsioni dello schema stesso; ma un intervento dei pubblici poteri, più incisivo di quanto non sia stato nel recente passato, ai fini della direzione democratica del processo di crescita dell'economia.

E poiché l'obiettivo finale risiede nel portare il Paese — Nord e Sud, industria, agricoltura e servizi — all'integrazione europea, ossia al pieno regime della legge della competizione, è evidente che il governo dell'economia qui auspicato non deve venir confuso con il dirigismo come esclusivo ideale teorico e rigida direttiva pratica.

Tuttavia, la gravità dei compiti che ci stanno innanzi si attenua se rivolgiamo lo sguardo al punto donde siamo partiti, perché fu allora che occorre lo sforzo più impegnativo per vincere la forza d'inerzia. Vale la pena rievocare quel momento.

La legge fondamentale per il Mezzogiorno fu presentata al Parlamento il 17 marzo 1950 e venne approvata il 10 agosto di quell'anno. Naturalmente, la decisione d'impostare un intervento che doveva avere carattere di straordinarietà sia per il volume dei mezzi finanziari che per la organicità delle opere e per la durata dell'impegno, era stata presa molti mesi prima dell'elaborazione del provvedimento di legge. Quali erano le condizioni politiche ed economiche in cui si trovava allora il Paese? e quali si poteva presumere sarebbero state le reazioni delle varie parti che compongono la pubblica opinione innanzi all'annuncio di una politica che mirava dichiaratamente a spezzare il vecchio equilibrio sociale del Mezzogiorno?

La grande vittoria elettorale ottenuta dallo schieramento democratico nel 1948 era stata seguita attraverso tutto il 1949 da un'ondata di scioperi e di invasioni delle terre, queste ultime con epicentro in Sicilia, in Puglia ed in Calabria. Le forze di estrema sinistra, respinte dal responso delle urne, contavano sul movimento contadino come massa di manovra principale per la loro rivincita, ed il Mezzogiorno, con la sua miseria secolare, con la desolazione dei suoi braccianti, con i suoi intellettuali disoccupati, con la sottoccupazione delle plebi cittadine, sembrava promettere una riserva inesauribile alla lotta di regime in corso.

Né, sul finire del '49, la situazione economica generale accennava ad un miglioramento decisivo. Intanto non s'era ancora conclusa la fase della ricostruzione degli impianti industriali; la situazione valutaria era tale che non avremmo potuto importare le materie prime indispensabili alle nostre industrie trasformatrici, né avremmo potuto saldare il nostro fabbisogno di derrate agricole, senza il generoso concorso del popolo americano. Il debito pubblico era salito ad un livello insuperabile, a meno che non si volesse compromettere ogni possibilità di ripresa dell'economia. Infine, rispetto allo stesso anno precedente, sembrava annunciarsi una fase depressiva a causa della contrazione delle esportazioni che aveva colpito in maniera particolarmente severa il settore tessile e, subito dopo, quello metalmeccanico (in concomitanza col riapparire dei prodotti tedeschi sui mercati europei), nonché della caduta dei prezzi agricoli (come conseguenza della politica di austerità perseguita nei paesi tradizionalmente compratori delle nostre produzioni pregiate).

Siffatto complesso di circostanze pareva raccomandare piuttosto la prudenza che l'audacia in tema di spesa pubblica e di grandi impegni per l'avvenire, o, meglio, una politica di soccorsi immediati a preferenza di una politica di modificazioni strutturali, necessariamente lenta nel suo rendimento.

Di questo errore di valutazione — perché, a dispetto delle apparenze, sarebbe stato un errore preoccuparsi solo della congiuntura del momento — si trovano vistose tracce nel concetto centrale del « piano del lavoro » che, sul cadere dell'inverno del 1950, fu proposto dalla Conferenza economica nazionale della CGIL. Era esso, infatti, tutto fondato su misure atte a riassorbire temporaneamente un congruo numero di disoccupati, e, per quanto riguarda il progresso delle strutture economiche del Mezzogiorno, si concentrava nella richiesta di opere di bonifica, irrigazione e trasformazione fondiaria in funzione dell'aiuto che ne sarebbe derivato alla lotta contro la disoccupazione industriale del Nord, massimo se non proprio unico produttore dei beni strumentali necessari a quel programma agrario.

Circa poi l'opinione pubblica in genere, si doveva contare certamente sull'appoggio incondizionato dei meridionalisti di ogni corrente politica, come si poteva tenere per acquisita l'adesione di quei settori che erano in grado di valutare la portata dell'impresa di redenzione del Mezzogiorno ai fini del consolidamento democratico del Paese. Ma queste erano correnti di minoranza, anche se rappresentavano l'*élite* intellettuale e morale del Paese. Di contro si stendeva la grande zona

grigia dell'opinione media, in cui non soltanto ritornavano — pertinacia dei luoghi comuni! — logori schemi come quello che della povertà del Mezzogiorno faceva colpa esclusiva alla pretesa indolenza dei meridionali, bensì affioravano riserve meno banali e perciò più difficili a smantellare: ad esempio, una certa dose di sfiducia nelle capacità degli organi della pubblica amministrazione ad eseguire correttamente un urgente programma di interventi economici; oppure il timore che, interrotto una volta il circolo vizioso della miseria e dell'arretratezza, la delusione e lo scontento sarebbero cresciuti a dismisura, o meglio, nella misura in cui all'immensità dei bisogni necessariamente si contrapponeva la limitatezza dei mezzi; od anche i dubbi sulla capacità dell'ambiente, per il difetto di quadri tecnici e di qualificazione professionale, ad assorbire fruttuosamente la spesa pubblica. E, per giunta, in molti ed autorevoli studiosi di cose economiche il convincimento dell'interdipendenza fra benessere del Nord e risollevarlo del Sud dalla sua depressione nemmeno era allora così vivido e combattivo come poi doveva divenire ad opera iniziata.

Tra siffatti dubbi e scetticismi e nella situazione economica e politica descritta innanzi, sarebbe difficile negare a coloro che decisero di impegnare lo sforzo ed il prestigio dello Stato democratico nell'azione a favore del Mezzogiorno il coraggio morale con cui si assumono le grandi responsabilità. Fu una scelta suggerita in primo luogo da un dovere umano e da una visione politica che scavalcava i cauti suggerimenti dell'oggi per guardare, invece, al domani. Ed in questo senso fu anche accettazione di un rischio. Ma si trattò pure di un intuito, se non proprio di un calcolo, di carattere economico che poggiava su due solidi elementi: la obiettiva constatazione della fortissima volontà di ripresa del Paese e la previsione che, perdurando tale slancio ricostruttivo, ben presto sarebbe sorto il problema di allargare il mercato interno o, in altri termini, di promuovere a consumatori effettivi milioni e milioni di cittadini italiani che rimanevano consumatori potenziali, soprattutto nel Mezzogiorno continentale e nelle isole.

Ed è opportuno aggiungere che noi collocavamo il risollevarlo delle regioni meridionali entro una vastissima prospettiva internazionale. La politica di liberazione degli scambi che l'Italia perseguì con impegno indubbiamente maggiore di ogni altro paese associato nell'OECE, era del tutto coerente con la politica meridionalista: anzi, ne preparava gli sbocchi più lontani.

La complementareità delle opere da eseguire, in modo che ne risultassero alcuni grandi complessi organici; la visione unitaria dello sviluppo meridionale in sostituzione degli interventi per singole zone o settori di attività, come era avvenuto con tutte le leggi del passato; la concezione dell'interdipendenza economica tra Nord e Sud; la proiezione, infine, dei risultati a lungo termine sul piano internazionale: tali le linee di pensiero ed azione che caratterizzarono il nuovo programma per il Mezzogiorno.

Anche l'istituzione della « Cassa », con la conseguente rinuncia ad affidare l'esecuzione del programma agli organi ordinari della pubblica amministrazione, deve essere considerata come un chiaro indice rivelatore della novità del tipo d'intervento ed insieme della volontà di promuovere un vero e proprio processo di sviluppo economico. A funzioni nuove, strumenti nuovi: ecco la formula che può meglio concludere il travaglio di chi ebbe a decidere le vie attraverso cui realizzare il programma. L'esperienza ha dimostrato che fu bene ispirata la scelta a favore di un ente unico e svincolato dall'osservanza di talune procedure necessarie alla macchina amministrativa ordinaria dello Stato. Questo è anche il giudizio degli osservatori stranieri, la gran parte dei quali riconosce carattere di originalità non solo al programma, ma ancora più alla sua strumentazione.

Il rilievo mi sembra degno di essere sottolineato: esso, infatti, costituisce una sincera testimonianza circa la capacità inventiva che la classe politica espressa dal rinnovato regime di democrazia seppe dimostrare nell'impostare la soluzione di uno dei maggiori problemi del paese.

Naturalmente fu necessario superare le non poche riserve e diffidenze che sempre sorgono agli inizi di ogni nuovo organismo destinato ad incidere profondamente nelle strutture preesistenti. La questione dei rapporti della « Cassa » con tutti gli altri organi dell'amministrazione attiva dello Stato ci apparve — ed era — di natura assai delicata, perché rischiavamo di compromettere lo svolgimento del programma straordinario se non fossimo riusciti ad ottenere un soddisfacente grado di collaborazione. Al riguardo, la legge che creò l'Istituto rappresentava senza dubbio un sufficiente termine di riferimento, ma occorreva renderne effettive ed operanti le norme attraverso le cure più assidue. Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, l'organo a cui era stata demandata la formulazione del piano degli interventi ed a cui spettava la responsabilità politica relativa alla loro esecuzione, si rivelò la sede istituzionalmente più idonea a soddisfare tale esigenza di collaborazione.

E c'è da ritenere che i primi anni della politica meridionalistica coincisero con un capitolo di eccezionale interesse nella storia amministrativa dell'Italia contemporanea, un capitolo che meriterebbe di essere narrato diffusamente, ma che qui ci è dato solo indicare. Occorre, tuttavia, avvertire che la positività di questo giudizio concerne la collaborazione al livello esecutivo e non il coordinamento della politica delle amministrazioni ordinarie e degli enti economici di Stato con l'azione straordinaria per il Mezzogiorno; coordinamento che costituì, per così dire, la croce di chi aveva la più diretta responsabilità innanzi al Parlamento ed al Governo del programma meridionalistico.

L'armonizzazione delle attività della « Cassa » con l'azione ordinaria svolta dai vari dicasteri nel Mezzogiorno non esaurì la gamma dei problemi sollevati dall'intervento straordinario.

Noi perseguivamo una politica complessiva di sviluppo e non potevamo perciò arrestarci né alle infrastrutture, né alla trasformazione delle zone agrarie più suscettibili di progresso.

Non solo, ma dovevamo immettere immediatamente un cospicuo volume di mezzi finanziari allo scopo di « aggredire » in più punti la stagnazione meridionale e provocare una buona volta l'inversione della spirale depressiva. Come soddisfare questa obiettiva necessità, se la grande scarsezza di progetti esecutivi in cui cominciai ad operare la « Cassa » ed il pur necessario rispetto dei tempi tecnici non consentivano affatto il ritmo di spesa adeguato ai nostri fini?

Ci parve che una dilatazione della sfera di attività della « Cassa » potesse valere a rimuovere quegli ostacoli sul nostro cammino che s'erano dimostrati addirittura pregiudiziali.

A tanto provvide la legge n. 174 del 29 luglio 1952 che estendeva il programma originale sia nel settore acquedotti, in modo da assicurare l'approvvigionamento idrico a tutti i comuni del Mezzogiorno; sia nel settore dei bacini montani, in conseguenza della bonifica in pianura che bisognava proteggere consolidando le zone a monte. Inoltre, tale provvedimento introduceva nel campo degli interventi della « Cassa » un settore di vitale importanza: quello delle comunicazioni. S'impondeva, infatti, alla nostra attenzione la necessità di potenziare le grandi dorsali ferroviarie in rapporto alla trasformazione agraria che avrebbe indubbiamente richiesto più rapidi e più frequenti collegamenti con il mercato del Nord e con i mercati internazionali, ed, analogamente, occorreva preoccuparsi delle strade per il traffico veloce quali arterie indispensabili alla prossima dilatazione della economia meridionale. In sostanza, si delineò fin da allora quell'indirizzo nella politica dei trasporti che

mira ad attenuare la perifericità del Mezzogiorno rispetto all'area europea e che ha trovato la sua espressione più recente nella costruzione dell'Autostrada del Sole.

Del programma relativo alle comunicazioni ricorderemo qui, per brevità, solo due opere fra tutte le altre realizzate: il raddoppio, sia pure parziale, della linea Reggio Calabria-Battipaglia; l'autostrada Napoli-Pompei che può considerarsi il primo nucleo del prossimo collegamento fra lo stretto di Messina e Milano.

La legge n. 174 del 29 luglio 1952, che elevò la dotazione della « Cassa » di 280 miliardi, era stata preceduta di solo quattro mesi da un altro provvedimento, col quale si stabilivano le premesse per l'intervento diretto nel processo di industrializzazione. Alludo alla legge 22 marzo 1952 che, in deroga a quanto fissato dalla legge istitutiva della « Cassa », autorizzava l'ente a contrarre prestiti all'estero da essere utilizzati non soltanto per l'ulteriore sviluppo dei suoi programmi, ma anche per finanziare specifici progetti industriali suscettibili di integrare gli scopi di valorizzazione generale del Mezzogiorno perseguiti dalla « Cassa ». L'importanza di tale provvedimento può essere valutata dai risultati che si sono rivelati sempre più fecondi nel corso del tempo, sia come contributo estero alle fonti di finanziamento interno dello sviluppo, sia per i benefici arrecati alla bilancia dei pagamenti, sia infine perché i prestiti contratti dalla « Cassa » con la BIRS hanno gradualmente richiamato l'attenzione dei mercati finanziari internazionali e dei maggiori circoli imprenditoriali sul Mezzogiorno come potenziale campo di investimenti.

Per la verità, già in sede di formulazione della legge istitutiva noi avevamo pensato che la « Cassa » dovesse essere autorizzata ad assumere interventi nel settore industriale. Tale possibilità venne esclusa nel corso dei lavori preliminari svoltisi al Senato, per non creare — si disse allora, male interpretando la nostra proposta — un doppione dell'IRI per il Mezzogiorno, proprio nel periodo in cui l'IRI si trovava in serie difficoltà a causa della crisi che toccava in modo particolare il settore metalmeccanico. Questo particolare qui si rievoca ad uso di chi si ostinasse ancora a giudicare l'originario programma della « Cassa » come un piano di lavori pubblici e non, come era in effetti, un complesso intervento destinato, per la sua stessa logica interna, a sollecitare la messa in moto di un processo cumulativo di sviluppo economico.

Ed infatti solo ad un anno di distanza dall'ottenuta abilitazione per la « Cassa » a contrarre prestiti all'estero ed a corollario di quel provvedimento, venne la legge che creava i tre Istituti speciali per il

finanziamento delle piccole e medie industrie: l'ISVEIMER nell'Italia meridionale, l'IRFIS in Sicilia, il CIS in Sardegna. In questo modo si completava la rete nazionale degli Istituti per l'esercizio del credito a medio termine, ma al tempo stesso si consentiva alla « Cassa » — attraverso una congrua partecipazione ai fondi di dotazione degli Istituti stessi — di controllare la politica creditizia per lo sviluppo industriale, o più precisamente di coordinarne la esecuzione in rapporto allo svolgimento dei propri programmi d'intervento.

Si passò così dalla fase della ricostruzione dell'apparato industriale preesistente nel Sud — fase che durò dal '47 al '50 e che ebbe a strumento le Sezioni di Credito Industriale dei Banchi meridionali e si giovò di una notevole serie di facilitazioni — all'avvio del processo di industrializzazione vero e proprio.

E poiché i primi risultati confermavano che la via scelta era quella giusta, si dovettero affrontare i nuovi problemi che venivano sorgendo proprio in relazione allo sviluppo industriale. Essi potrebbero raggrupparsi sotto tre interrogativi. Come accelerare il processo stesso in maniera da renderlo irreversibile? come, a questo fine, equilibrare fra Nord e Sud l'azione degli enti economici di Stato quali l'IRI e l'ENI, che per le ragioni storiche o per le ragioni tecniche della ubicazione delle aziende dipendenti, continuavano a concentrare nel Nord la quasi totalità dei loro investimenti? come adeguare il fattore umano alle esigenze di specializzazione professionale di cui già allora s'avvertiva la carenza, e che in un domani assai prossimo poteva rivelarsi una strozzatura insuperabile; quando cioè l'espansione industriale avrebbe investito a preferenza settori produttivi nuovi, diversi da quelli tradizionali?

Le risposte a tali interrogativi dovemmo cercarle dapprima in via provvisoria, cioè attraverso l'iniziativa del Comitato dei Ministri, che chiamò la « Cassa » a collaborare con il Ministero della P.I. nel campo dell'istruzione professionale; che si preoccupò di ottenere nuovi fondi per il processo di industrializzazione attraverso la devoluzione agli Istituti speciali di credito a medio termine del controvalore dei *surplus* agricoli donati dagli Stati Uniti; che, infine, pose sul tappeto come problema non più differibile quello del coordinamento della politica di sviluppo del Mezzogiorno. E si deve, sia detto per inciso, a siffatta azione di stimolo e di spinta la prima rottura del fronte delle resistenze con l'avvio a maturazione del progetto di ubicare a Taranto il IV Centro siderurgico.

Successivamente, quando le condizioni di bilancio permisero al

Governo di proporre al Parlamento un ulteriore aumento delle dotazioni della « Cassa » e la proroga della vita dell'Istituto, procurammo di sistemare legislativamente in quella che fu detta la legge del « rilancio meridionalistico » tutte le esigenze a cui era stato dato provvisorio riscontro nella quotidiana opera di governo. Non spetta a me illustrare qui i risultati specifici della nuova legge approvata dal Parlamento il 29 luglio del 1957 e che mirava a determinare la fase decisiva dello sviluppo meridionale, ossia lo stadio in cui il processo di crescita diventa autocumulativo.

Ritengo tuttavia di dover sottolineare come anche rispetto ai più vasti compiti che la legge assegnava all'azione pubblica intesa quale fattore propulsivo, rimase fondamentale lo strumento che avevamo foggato istituendo la « Cassa ». E del resto, ad analoga conclusione erano pervenuti il Governo ed il Parlamento due anni prima, quando si dové dare opera ad arrestare il secolare dissesto idrogeologico della Calabria mediante un ingente impegno finanziario che si venne ad aggiungere, in via autonoma, ai fondi della spesa straordinaria.

Questa continuità di fiducia nell'Istituto va considerata come un giudizio implicito sulla validità della sua strutturazione, cioè sulla effettiva corrispondenza fra gli obiettivi e lo strumento principale della politica per il Mezzogiorno.

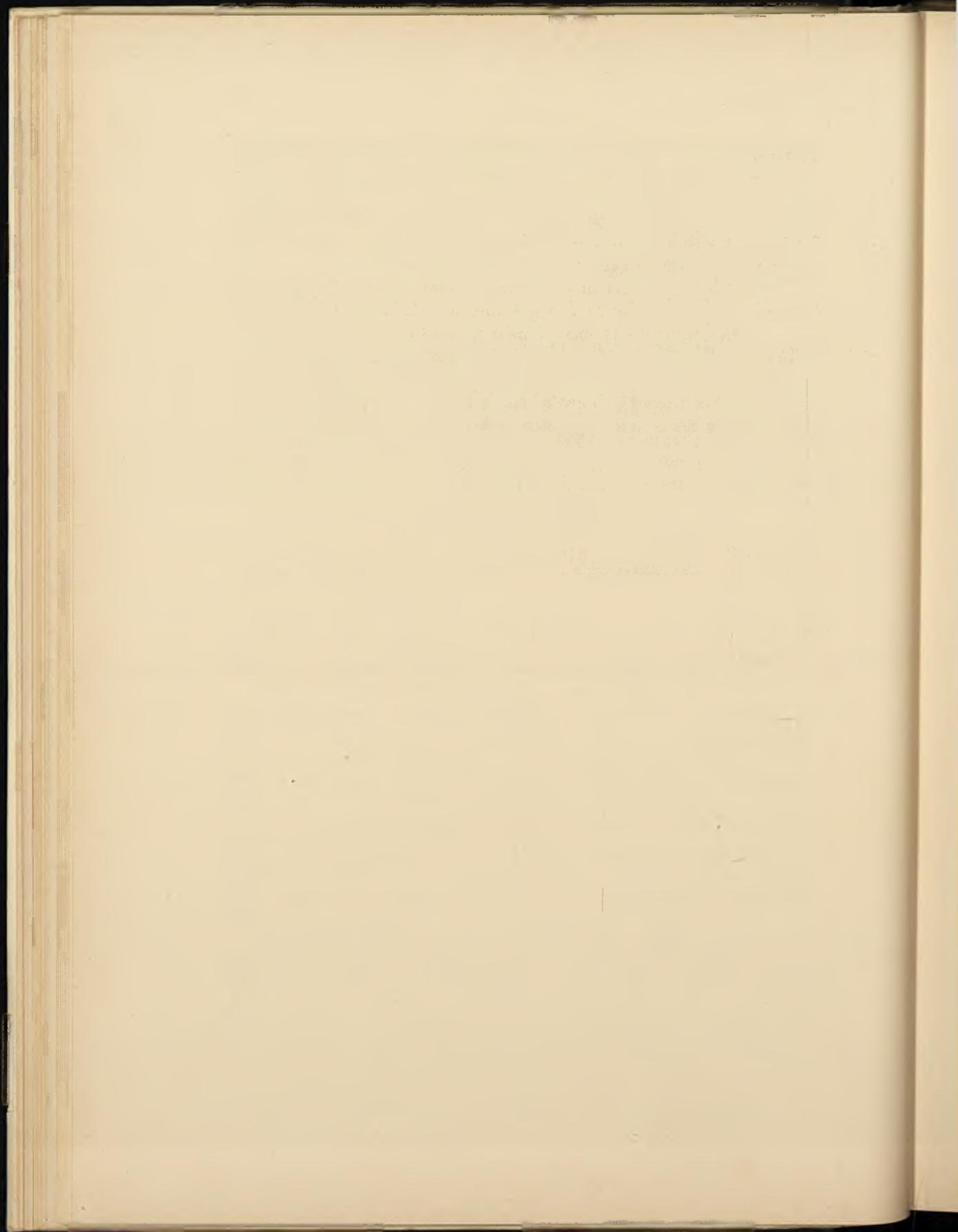
Sarà lo stesso per l'avvenire o l'evoluzione delle cose, con la necessità di rivedere programmi ed indirizzi, comporterà anche l'opportunità di riconsiderare l'intera strumentazione degli interventi?

Nessuno può pretendere che il flusso degli eventi rimanga ancorato sempre ai medesimi schemi istituzionali, ma non si può nemmeno presumere di costruire ignorando quel che si è fatto e si viene facendo, quasi che la realtà sopportasse di ricominciare sempre daccapo. Nel caso della politica per il Mezzogiorno, indubbiamente sono maturati fatti nuovi in campo internazionale ed in campo nazionale, quali il processo di integrazione economica dell'« Europa dei Sei » ed il cosiddetto « miracolo » della nostra espansione industriale, che stanno determinando un sensibile spostamento di obiettivi e, di conseguenza, reclamano l'aggiornamento di taluni indirizzi programmatici come dei relativi mezzi d'azione.

Entro tale quadro, a mio avviso, la funzione della « Cassa » è ben lungi dal poter essere considerata in via di esaurimento. Intanto penso al poderoso problema della manutenzione delle opere, che fino ad oggi non ha trovato via alcuna di soluzione al di fuori dell'Istituto; come penso alle aree industriali ed al connesso sistema degli incentivi; al

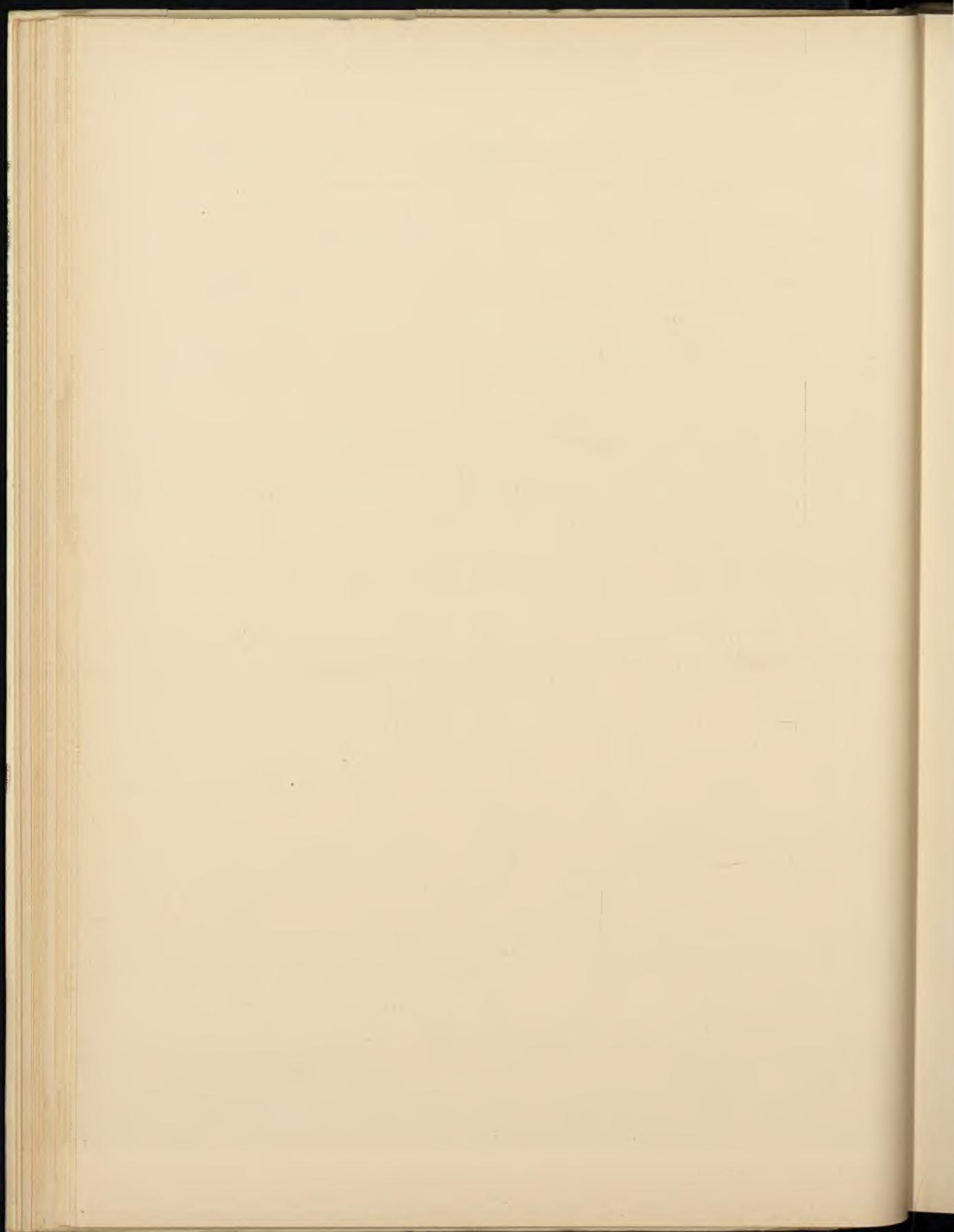
completamento del programma irriguo; al piano che potremmo definire di emergenza, della istruzione professionale in attesa del piano di sviluppo decennale della scuola. Ma il punto essenziale mi sembra questo: nel più ampio panorama che oggi si è aperto alla politica economica del Paese, l'azione a favore del Mezzogiorno può, ancor meno che nel passato recente, identificarsi ed isolarsi nella « Cassa ».

È venuto il momento di considerare unitariamente i problemi di sviluppo dell'economia e della società italiana. Ma a tale livello siamo giunti anche grazie allo strumento della « Cassa ». E nelle prospettive d'azione che si schiudono innanzi al nostro sguardo, l'Istituto trova un collocamento ben preciso anche se più circoscritto che anni addietro. E continuerà a trovarlo, io credo, fino a quando l'integrazione economica e sociale fra le due Italie non sarà divenuta un fatto compiuto.



GIULIO PASTORE

PRESIDENTE DEL COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO



L'odierno dibattito di politica economica, così come s'è venuto sviluppando nel corso degli ultimi anni, vede al suo centro il problema della programmazione.

Nel momento in cui dopo tante discussioni intorno a tale argomento si sta per passare ad una fase operativa, e in cui si sta per imprimere una vera e propria svolta nel corso della vita economica italiana, non sarà superfluo soffermarsi ad esaminare quelle vicende che della programmazione possono considerarsi una sorta di prolegomeni, quelle esperienze che della programmazione degli « anni '60 » possono ritenersi più che una anticipazione. Le une e le altre debbono venire ricondotte ad un comune denominatore: quello rappresentato dalla politica meridionalistica, in corso ormai da un dodicennio.

Le prime tesi sulla necessità della programmazione vennero avanzate, difatti, nel corso dei dibattiti che precedettero il varo della prima organica politica di risollevarmento delle aree depresse meridionali. Politica che, a sua volta, rappresentò sin dall'inizio un primo concreto esempio di azione programmatrice. Gli anni che vedevano questi dibattiti erano, peraltro, fra i più perigliosi della nostra storia recente.

La recente fine d'una guerra disastrosa imponeva con particolare drammaticità i problemi della ricostruzione e della rimessa in moto d'un apparato produttivo profondamente dissestato. Ad essi erano connessi i dolorosissimi problemi d'una disoccupazione veramente massiccia e che interessava, praticamente, l'intero paese. Entrambi tali ordini di problemi s'appalesavano irrisolvibili a meno d'una profonda modificazione del precedente equilibrio del mercato nazionale.

Difatti, la perdita dei mercati orientali conseguente ai mutamenti politici e lo sconvolgimento dell'equilibrio economico dell'intera Europa, indicavano che solo una consistente espansione del mercato interno avrebbe potuto rappresentare, almeno a media scadenza, un antidoto

stabile ed efficace contro la grave situazione in cui si dibatteva l'economia nazionale. E tale allargamento poteva essere ricercato solo in direzione delle regioni meridionali, dove vegetava, confinato in posizioni di sottoconsumo, un numero di consumatori pari a circa la metà di quello esistente nel resto del paese. Peraltro i problemi di tali regioni, che una pluridecennale polemica aveva raggruppato sotto la generale definizione di « questione meridionale » apparivano sensibilmente aggravati tanto in conseguenza della guerra, quanto come risultato della politica economica seguita durante il ventennio precedente.

La politica della dittatura aveva, difatti, da un lato approfondito il solco che spezzava in due la struttura economica del paese e dall'altro sconvolto le premesse stesse dell'anomalo equilibrio su cui si basava la convivenza di due diversi paesi in una stessa struttura nazionale. Fra i tanti provvedimenti della politica economica fascista contrari agli interessi meridionali, basterà ricordarne due. La « battaglia del grano », che nel sottoporre a coltura cerealicola terre assolutamente marginali aveva insieme indebolito la struttura dell'agricoltura meridionale e rotto, in numerose zone, un pur arretrato equilibrio imperniato su una zootecnia transumante; la politica demografica e di arresto dell'emigrazione tanto esterna quanto interna, che aveva moltiplicato il carico umano sulla terra e bloccato quel processo di espulsione di unità lavorative disoccupate e sottoccupate attraverso il quale l'economia meridionale aveva ritrovato nelle precedenti crisi un suo sia pur dolente e provvisorio equilibrio.

Il fatto nuovo di questo dopoguerra era però che tali problemi apparivano connessi, proprio per quanto sopra s'è detto ed in una maniera ancor più stretta ed evidente che nel passato, con quelli interessanti l'intera struttura economica nazionale. Ne derivava una consapevolezza del carattere nazionale della « questione meridionale » diffusa ormai presso circoli molto più ampi di quelli più propriamente meridionalistici. Sotto questo profilo la battaglia condotta per tutto lo svolgersi della vita unitaria dai meridionalisti poteva considerarsi, almeno per il momento, conclusa vittoriosamente. Restava invece aperta per quanto si riferiva all'effettiva idoneità delle misure da adottarsi al prefisso obiettivo della unificazione economica del paese.

Il dibattito in corso in quegli anni si articolò intorno al tipo di politica da mettere in atto, non meno che intorno ai settori in cui operare e agli strumenti di cui servirsi.

Le prime esperienze fatte negli anni dell'immediato dopoguerra per risollevare l'economia meridionale, specie industriale, e per le quali

si era operato sulla traccia delle istituzioni preesistenti avevano dimostrato, una volta di più, l'inadeguatezza di tali strumenti rispetto ai fini che si volevano raggiungere, e la necessità insieme d'un superiore centro decisionale cui ricondurre le varie istanze delle particolari zone del Mezzogiorno.

Si affacciava così l'opportunità dell'esperimento d'una qualche forma di politica programmata, ipotesi che non trovava dissenzienti gli stessi ambienti economici meridionali, presso i quali andava maturando un orientamento favorevole ad un maggior intervento direttivo dello Stato. Da qualche parte si suggeriva di spingere tale intervento secondo un ventaglio che coinvolgesse i vari settori economici, in modo che, partendo dal terreno infrastrutturale, si arrivasse a quello industriale vero e proprio, pur senza dimenticare il settore agricolo. V'era poi chi avrebbe voluto che l'esperimento di politica programmata che s'andava già delineando fosse tale da influire sugli sviluppi dell'intera economia nazionale e non solo di quella meridionale.

Le soluzioni che allora prevalsero furono le più moderate, essendosi optato per un tipo di pianificazione che riguardava essenzialmente l'Italia meridionale ed essendosi scelto un intervento diretto da un lato a trasformare la struttura dell'economia agricola meridionale e dall'altro a dotare il Mezzogiorno di quello *stock* di capitale fisso sociale che costituisce l'indispensabile premessa d'ogni processo di industrializzazione.

V'è da aggiungere però che se in quel momento si scelse una politica di preindustrializzazione piuttosto che una di immediata industrializzazione, quest'ultima rimase come un problema sempre aperto e presente ed alla sua soluzione vennero indirizzati i provvedimenti immediatamente successivi. Appena tre anni dopo la promulgazione del primo complesso di disposizioni meridionaliste si ebbe così la nascita dei tre Istituti speciali per il credito industriale nel Mezzogiorno e, dopo altri quattro anni, un rilancio della politica per il Mezzogiorno caratterizzato essenzialmente sul terreno industriale, con disposizioni che sancirono l'intervento diretto dello Stato in questo settore, da attuarsi attraverso lo strumento delle aziende pubbliche.

Queste successive iniziative rappresentavano una maturazione delle posizioni originarie, un riconoscimento dei limiti di una politica di sviluppo non coordinata in un globale contesto a carattere nazionale. Ma, a parte il fatto che ulteriori elaborazioni teoriche hanno bisogno d'un certo tempo per delinearci, e che le nuove impostazioni risultano tanto più valide quanto più sono dedotte da una esperienza vissuta, rimane

però ferma, anche a dodici anni di distanza, l'originalità di quello stesso primo nucleo di disposizioni che rappresentarono il nocciolo della politica meridionalista.

Non si trattò difatti, come venne sostenuto dai critici dell'epoca, d'una mera ripresa della vecchia politica di lavori pubblici, ma dell'impostazione d'una moderna politica della spesa pubblica da svolgere sulla base di un piano organico, articolato in programmi annuali. Lo dimostrava, tra l'altro, la novità dello strumento prescelto, col quale si venivano a superare le visioni settoriali tipiche delle politiche dei lavori pubblici e si elaborava un piano di interventi impostato su basi intersettoriali, che toccavano tutte le zone dell'economia, tenendo presenti le esigenze generali del Mezzogiorno. Lo dimostrava ancor più il fatto che la politica meridionalistica si articolava, oltre che sulla « Cassa », su due altri piloni: la riforma agraria e la liberalizzazione degli scambi. L'obiettivo di incrementare il reddito del Mezzogiorno non veniva cioè perseguito solo con una espansione della spesa pubblica, ma anche incidendo profondamente su quelle strutture meridionali che allora apparivano come le più arcaiche. Nello stesso momento poi in cui veniva impostato un piano d'espansione della spesa pubblica, ci si preoccupava di evitare i possibili effetti inflazionistici che sarebbero derivati se all'ampliamento della domanda non avesse fatto seguito una parallela espansione della offerta. Da qui la liberalizzazione degli scambi, decisione politica a cui si giunse tenendo presenti le implicazioni della azione meridionalista. Questa scelta, che rappresentò la prima tappa d'un sempre maggiore inserimento della economia italiana in quella internazionale, viene oggi ritenuta come una delle cause principali del cosiddetto « miracolo italiano ». È un riconoscimento implicito anche in certe autocritiche di parte comunista, quando si denuncia l'errore di aver sottovalutato gli effetti che l'inserimento dell'Italia in un area economica più ampia avrebbe prodotto, e d'essersi limitati a considerare solo i primi, e provvisori, contraccolpi negativi. Tuttavia non mi pare si tenga presente a sufficienza il rapporto di complementarità che ha legato la politica d'intervento nel Mezzogiorno e quella di liberalizzazione degli scambi, così come non si tiene presente che proprio quell'espansione della spesa pubblica è stata tra le principali cause della vigorosa ripresa dell'economia italiana iniziata proprio in quegli anni.

Fra i principali fattori del « miracolo italiano » va quindi annoverata la « politica meridionalistica », risoltasi, pertanto, sotto questo aspetto, in una benefica scossa all'intero apparato produttivo italiano da cui le regioni centro-settentrionali hanno tratto benefici non certo minori di quelli ottenuti dalle regioni meridionali.

Con ciò risultava ribadito ancora una volta, se ve ne fosse stato bisogno, il carattere nazionale della « questione meridionale » e l'obiettivo valore generale delle soluzioni adottate per i problemi del Mezzogiorno. Si potrà magari ritenere che certe successive impostazioni, quelle che sopra si sono definite come maturazioni, potevano anche essere acquisite prima, ma, comunque, riguardando a distanza di anni il complesso di norme che costituiscono la politica meridionalistica, non si può non riconoscere come esse abbiano rappresentato un patrimonio di idee e di esperienze tale da condizionare gli ulteriori sviluppi del dibattito economico.

Non a caso oggi, da molte parti, quando si discute intorno alle prospettive di una politica programmata ci si rifà all'esperienza della « Cassa », e si suggerisce l'opportunità di servirsi largamente di tale strumento per attuare una programmazione generale.

E ciò rappresenta, senza dubbio, il giudizio migliore sulla validità delle realizzazioni compiute dalla « Cassa », l'organismo che è stato preposto alla politica di intervento straordinario, nonché sull'efficienza della sua condotta operativa. È un'efficienza che ha superato brillantemente sul piano internazionale il vaglio critico di severi esaminatori come gli amministratori della BIRS, che concedono i propri crediti solo ad organismi in grado di offrire le più ampie garanzie di capacità e serietà.

Nessuno contesta più, oggi, la dimensione nazionale della politica meridionalistica e la validità degli strumenti con i quali è stata affrontata. Ma al generale consenso in questo campo si è arrivati, giova ricordarlo, attraverso vivaci polemiche e battaglie.

I primi anni della politica meridionalistica coincisero con l'inizio del processo espansivo dell'Italia settentrionale. I tassi d'incremento registrati in quelle regioni non corrispondevano a quelli ottenuti nelle regioni meridionali. L'andamento a forbice dei redditi accentuava il distacco fra Nord e Sud. Il fatto poi che nel Mezzogiorno l'ammontare dei consumi superasse per molti anni quello dei redditi assorbendo una aliquota delle stesse importazioni, portò alla diffusione dello *slogan* sul « parassitismo meridionale ». L'inizio di una massiccia migrazione interna, provocata proprio dal processo espansivo in corso nel Settentrione, portava nelle città del Nord aliquote sempre più consistenti di immigrati meridionali, creando complessi problemi d'ambientazione e di amalgama tra popolazioni diverse per costumi e tradizioni e moltiplicando le difficoltà urbanistiche dei centri dove si venivano a localizzare le correnti migratorie. Ce ne era più che a sufficienza per generare

presso alcuni settori d'opinione pubblica la convinzione dell'inutilità della politica meridionalista, convinzione che s'andava accompagnando con il diffondersi, sia pure presso ambienti sostanzialmente limitati, d'atteggiamenti legati ad un certo pregiudizio etnico nei confronti dei meridionali. Vi fu persino chi pensò ad organizzare politicamente questo malcontento della pubblica opinione di alcuni centri del Nord, con risultati, però, modesti ed effimeri. D'altra parte, in questa occasione, l'atteggiamento di certa stampa locale non corrispose, nella maggior parte dei casi, ai compiti d'una grande stampa d'informazione. Ci si limitò, in genere, a registrare questi stati d'animo popolari, contribuendo con ciò stesso alla loro diffusione, senza chiarire quanto essi fossero infondati ed oltretutto erronei, giacché il processo di sviluppo in corso si veniva realizzando proprio per l'apporto generoso di centinaia di migliaia di meridionali che rappresentavano la fanteria dell'espansione economica. D'altra parte questi atteggiamenti di diffidenza verso il Mezzogiorno e la politica meridionalistica erano condivisi, sia pure per ragioni e con motivazioni diverse, anche da larghi settori dei ceti imprenditoriali. L'inizio del processo di industrializzazione del Mezzogiorno venne accompagnato dalla polemica sui « doppioni », dietro la quale mal si celava l'aspirazione a mantenere le regioni meridionali in condizioni di mercato di consumo piuttosto che di produzione.

Erano quelli gli anni dell'avvio del Mercato Comune Europeo, e presso certi settori dell'industria italiana era vivissima la preoccupazione di garantirsi sul mercato nazionale le migliori condizioni possibili per affrontare, con le spalle al sicuro, la concorrenza internazionale.

La polemica sui doppioni era, in pratica, una polemica contro l'industrializzazione del Mezzogiorno, poiché essendo dotata l'industria italiana d'un apparato produttivo sufficientemente differenziato e tale da coprire i vari settori, ben poche fra le industrie che sarebbero potute sorgere nel Sud non avrebbero trovato riscontro in iniziative già esistenti nel resto del paese.

Più tardi le critiche alla politica meridionalistica s'appuntarono contro la redditività degli investimenti nel Mezzogiorno, raffrontati con quelli localizzati nel Settentrione e si propose di sostituire alla politica di industrializzazione una politica migratoria, da sostenere con un'ampia messe d'interventi nelle zone dove le correnti d'emigrazione andavano a localizzarsi. Queste tesi vennero rafforzate anche da una elaborazione scientifica, giunta peraltro in ritardo, quando cioè i medesimi ambienti che per primi le avevano propugnate avevano finito con l'abbandonarle, ritenendo che le stesse grandi imprese non avevano molto da guada-

gnare da una eccessiva congestione dei distretti industriali e che, al limite, a tali grandi imprese potesse risultare più conveniente spostarsi verso la manodopera piuttosto che esasperare il movimento contrario.

Convorrà comunque ricordare che l'elaborazione scientifica della tesi migratoria si basa sull'assioma dell'estrema lentezza della formazione nel Sud d'un mercato di prodotti industriali, per cui le industrie che venissero ad impiantarsi nel Mezzogiorno non troverebbero localmente possibilità di sbocco per i propri manufatti, poiché gli incrementi di reddito di popolazioni depresse sarebbero anzitutto destinati al soddisfacimento di bisogni primari. Ora, in realtà, nel Mezzogiorno s'è verificato esattamente il contrario, dato che i minori incrementi di consumo si sono avuti proprio nei generi alimentari ed i maggiori si sono registrati nell'ambito di spese che è arduo classificare dirette a soddisfare bisogni primari, come quelle relative ai trasporti e alle abitazioni.

Inoltre, se nel Mezzogiorno, che fa parte d'un più ampio mercato nazionale, vi fosse stata una domanda insoddisfatta di generi alimentari, si sarebbe avuto un flusso di prodotti agricoli da Nord verso Sud, flusso che invece non v'è stato, mentre v'è stata una massiccia importazione di prodotti industriali settentrionali, sia per coprire le necessità determinate dal processo di sviluppo in corso nei vari settori economici, sia per soddisfare le nuove esigenze dei consumatori meridionali.

Si può infine aggiungere che, anche se tale impostazione non si basasse su premesse errate, essa sarebbe lo stesso da respingere, giacché una esasperazione del movimento migratorio in atto si risolverebbe in un ulteriore depauperamento del Mezzogiorno, che verrebbe insieme a perdere i capitali investiti nel mantenimento delle unità lavorative fino al loro inserimento nel processo di produzione e le proprie migliori energie, poiché il grosso dei movimenti migratori è costituito dagli elementi più dotati di spirito di iniziativa, meno proclivi ad un atteggiamento di passiva rassegnazione.

La sommaria rievocazione delle ostilità e delle critiche affrontate dall'azione meridionalista nel proprio dodecennale cammino fanno risaltare, con maggiore evidenza, la costanza e l'impegno con cui la classe politica ha portato avanti le impostazioni elaborate intorno al '50, correggendole ed arricchendole al lume dei risultati delle prime esperienze.

Il carattere nazionale della politica meridionalista venne ribadito nel 1952, nell'ambito delle discussioni relative alle provvidenze da adottarsi nei confronti dell'industria meccanica, quando si affermò che

un'azione di tale tipo non era in contrasto con l'intervento appena iniziato nel Mezzogiorno, ma che, anzi, si trattava di due iniziative strettamente connesse e complementari, di « due elementi d'un unico programma ». Nella stessa occasione, tuttavia, si sostenne anche la necessità di una azione di guida e di controllo da parte dello Stato per far sì che il Sud potesse trarre il massimo beneficio dall'intervento in atto, evitando che il conseguente sviluppo industriale avesse a localizzarsi solo nel Nord. E si aggiungeva che a ciò si sarebbe arrivati se l'azione meridionalista si fosse limitata solo allo sviluppo delle opere pubbliche e delle bonifiche.

Nel dibattito del 1952 erano pertanto presenti due esigenze, relativa l'una all'ampliamento della politica meridionalista, inerente l'altra alla necessità d'una più accentuata direzione dello Stato nel processo di sviluppo economico.

Alla prima di tali indicazioni si pensò di aderire con la creazione, nel 1953, degli Istituti speciali per il credito industriale nel Mezzogiorno, alla seconda con l'elaborazione, nel 1954, dello schema Vanoni, nel quale la messa in moto d'un meccanismo di sviluppo del Mezzogiorno veniva assunto come obiettivo primario e diretto dell'intera politica economica del paese.

Il documento che prese il nome dal compianto Ministro del Bilancio non si risolse poi, come è noto, nella impostazione sul piano operativo d'un vero e proprio programma di sviluppo, ma rimase come la più alta acquisizione teorica di quegli anni.

Sarebbe superfluo sottolineare le connessioni correnti tra azione meridionalista ed elaborazione del piano Vanoni, i rapporti di causa ed effetto tra la prima e la seconda; si può senz'altro ritenere che proprio le prime esperienze che si venivano facendo nel Mezzogiorno rappresentarono, con le deficienze che venivano affiorando, lo stimolo che portò alla nascita dello schema Vanoni. Sono dovuti passare otto anni perché dall'elaborazione dello « schema » si arrivasse alle operazioni preliminari all'impostazione del « piano ». In sostanza il paese non era ancora maturo per una politica moderna quale quella indicata da Vanoni. Mancavano difatti le forze politiche e sociali che avrebbero dovuto sostenere la politica di piano, e la classe dirigente economica avrebbe dovuto prima sperimentare sino in fondo i limiti e le deficienze d'uno sviluppo squilibrato prima d'accettare qualsiasi discorso sulla programmazione.

Ciò non vuol dire che i problemi che Vanoni voleva risolvere non esistessero fin da allora e che nel Mezzogiorno non se ne subisse il peso in maniera particolarmente accentuata.

In questo quadro va collocata la legge del 1957, del rilancio meridionalistico. Con essa, e con le successive disposizioni, l'intervento della « Cassa » si estende ormai a tutti i settori e a tutte le attività che per la capacità moltiplicativa del reddito e della occupazione rivestono una importanza notevole ai fini dello sviluppo economico del Mezzogiorno. Nello stesso tempo si sancisce il ruolo preminente che in una politica di sviluppo è affidato alle aziende pubbliche, cui compete l'onere di fornire quel tipo di infrastrutture rappresentate dalle produzioni di base (acciaio, energia, ecc.) ed insieme, come si chiarirà meglio negli anni seguenti, di intervenire anche negli altri settori dove l'iniziativa privata è particolarmente carente.

È evidente la maturazione così raggiunta dalla politica meridionalistica, impostata già in partenza come espressione di una politica di piano e pervenuta ormai ad un livello molto prossimo a quello d'una pianificazione globale. Ma si tratta d'una pianificazione con precisi limiti territoriali, mentre l'area cui si riferiva era inserita in un ambiente economico più ampio, che si andava invece sviluppando al di fuori d'ogni principio pianificatore. Ciò è sufficiente a spiegare come le regioni meridionali non abbiano potuto trarre negli anni successivi, tutti i benefici insiti in una politica moderna come quella che per loro era stata apprestata.

È una circostanza questa che venne denunciata dalla prima relazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno presentata al Parlamento nell'aprile del 1960, dove s'affermava che « una più decisa azione in favore del Mezzogiorno richiede una politica generale di sviluppo globalmente impegnata a favore delle aree depresse e consapevole della stretta dipendenza del Mezzogiorno dal resto del paese ».

Veniva così posto, in un documento ufficiale, il parametro cui ricondurre ogni giudizio sull'azione ancora in corso, e si stabilivano insieme i termini della discussione sulla futura politica per il Mezzogiorno e sulla più generale politica di sviluppo economico.

Dal maggio del 1960 ad oggi questa discussione è proseguita vivissima, ed ha rappresentato in sostanza il centro del dibattito politico del nostro paese. Sarebbe pertanto superfluo riassumerla, basterà notare come intorno alle tesi enunciate due anni fa dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e ribadite ed approfondite nelle due successive relazioni, si sia venuto realizzando un consenso di tali proporzioni che non sarà eccessivo indicarlo come una delle cause principali del nuovo equilibrio politico.

La politica meridionalista ha quindi costituito, proprio come s'è

accennato nelle prime fra le pagine che precedono, il filo rosso che ha legato in questo dopoguerra i vari dibattiti di politica economica, e in seno ad essi le varie tesi elaborate in materia di programmazione. Le esperienze che si sono fatte in questo ambito rappresentano, a loro volta, un materiale unico per i futuri sviluppi della politica economica italiana e che proprio da tali esperienze sono stati, in gran parte, determinati.

Dodici anni costituiscono un periodo sufficiente per giudicare anche un'azione di largo respiro come quella impostata nel Mezzogiorno. L'opinione di chi scrive è formulata, in maniera più o meno esplicita, in quanto s'è detto finora; il lettore troverà, peraltro, nei saggi che seguono questo contributo sufficienti elementi per farsi una propria idea sui risultati raggiunti nel Mezzogiorno. Rimane invece da soffermarsi sui problemi lasciati aperti dall'intervento pubblico o del tutto da esso generati. Alcuni di essi sono di ordine economico, altri, più numerosi e complessi, di ordine sociale.

Per quanto riguarda i primi si tratta, anzitutto, dei problemi dei rapporti tra i « poli di sviluppo » e il resto del Mezzogiorno, dell'equilibrio, all'interno dei poli stessi, fra i vari settori economici, ed, ancora, nell'ambito del settore industriale, dell'equilibrio tra i complessi maggiori e quelli minori.

L'esistenza dei « poli di sviluppo » è la prova migliore che si è creato, all'interno del Mezzogiorno, un meccanismo autopropulsivo. Ed è una prova ancor più valida di quella rappresentata dagli andamenti dei redditi, per quanto anche sotto questo aspetto gli ultimi risultati siano più che soddisfacenti, visto che il relativo incremento meridionale dello scorso anno è stato sensibilmente superiore a quello registrato nel resto del paese. Nei confronti dei « poli di sviluppo » si avanza, talora, l'accusa di riprodurre all'interno del Mezzogiorno quegli stessi squilibri che hanno sinora caratterizzato i rapporti Nord-Sud. Si dimenticano così le acquisizioni della più moderna teoria economica, italiana ed estera, che insegna che proprio la concentrazione dello sviluppo nelle aree più suscettibili d'espansione permette d'accelerare il generale sviluppo di una determinata regione, creando da un lato le condizioni perché lo stesso processo espansivo si slarghi a macchia d'olio (come difatti sta avvenendo in alcune zone del Sud), e dall'altro i presupposti per una razionale distribuzione della popolazione all'interno dell'area meridionale. Ma perché questo processo si compia è necessario continuare l'intervento straordinario nelle aree a maggiore suscettività, affi-

dando alla amministrazione ordinaria le altre aree, quelle definite di sistemazione. E l'intervento straordinario deve indirizzarsi verso tutti i settori economici, per ottenere un maggiore equilibrio fra primario, secondario e terziario, evitando ogni subordinazione dell'uno agli altri.

La necessità di questa migliore armonizzazione è indicata, fra l'altro, dai fenomeni inflazionistici che si vanno manifestando in alcune località dove maggiore è lo squilibrio perché maggiore era la depressione. E questa inflazione, sia pure incipiente e localizzata, rischia di ridurre, per quanto inizialmente, i benefici derivanti dall'industrializzazione.

Altro pericolo che bisogna evitare è che nel Mezzogiorno si crei una struttura industriale articolata su grandi impianti, a scapito dello sviluppo delle piccole e medie industrie, che rappresentano poi il vero tessuto connettivo d'una sana espansione industriale.

Sono tutti problemi che potranno trovare soluzione nel quadro d'una politica programmata, nell'ambito della quale si potrà realizzare in modo più efficace quel coordinamento che ha, sinora, rappresentato l'aspetto meno brillante dell'intera azione meridionalistica.

Meno facile, però, sarà trovare la soluzione ai problemi di natura politico-sociale, giacché essi richiedono un impegno che va al di là della sfera economica ed investe questioni etiche e di costume.

La società meridionale sta vivendo un grande travaglio, poiché essa nel giro di una generazione, o in un tempo ancora minore, sta effettuando un salto di secoli, passando da forme di organizzazione precapitalistiche a forme proprie d'un capitalismo avanzato. È naturale che da ciò derivino scompensi cospicui ed acute tensioni sociali.

Da un lato l'assenza di tradizioni e di efficiente vita locale tende a generare vere e proprie forme di infeudamento della società meridionale ai nuovi massicci centri di potere che l'industrializzazione e la logica stessa dello sviluppo vanno creando nel suo seno; dall'altro tutto l'insieme dei fenomeni evolutivi che ha interessato il Mezzogiorno in questi anni, dalle grandi migrazioni interne al rovesciamento di arcaici rapporti sociali, all'introduzione di nuove tecniche produttive, ha provocato una crisi dei valori culturali tradizionali di quelle popolazioni cui, peraltro, non sono state offerte altre alternative egualmente valide sul piano morale.

Ed è questo il limite della società opulenta, tutta diretta all'apprensione dei beni materiali e poco attenta ai valori spirituali.

Sembra quasi che i nuovi ceti che affiorano in una società del benessere siano incapaci di esprimere una propria nuova moralità, e si

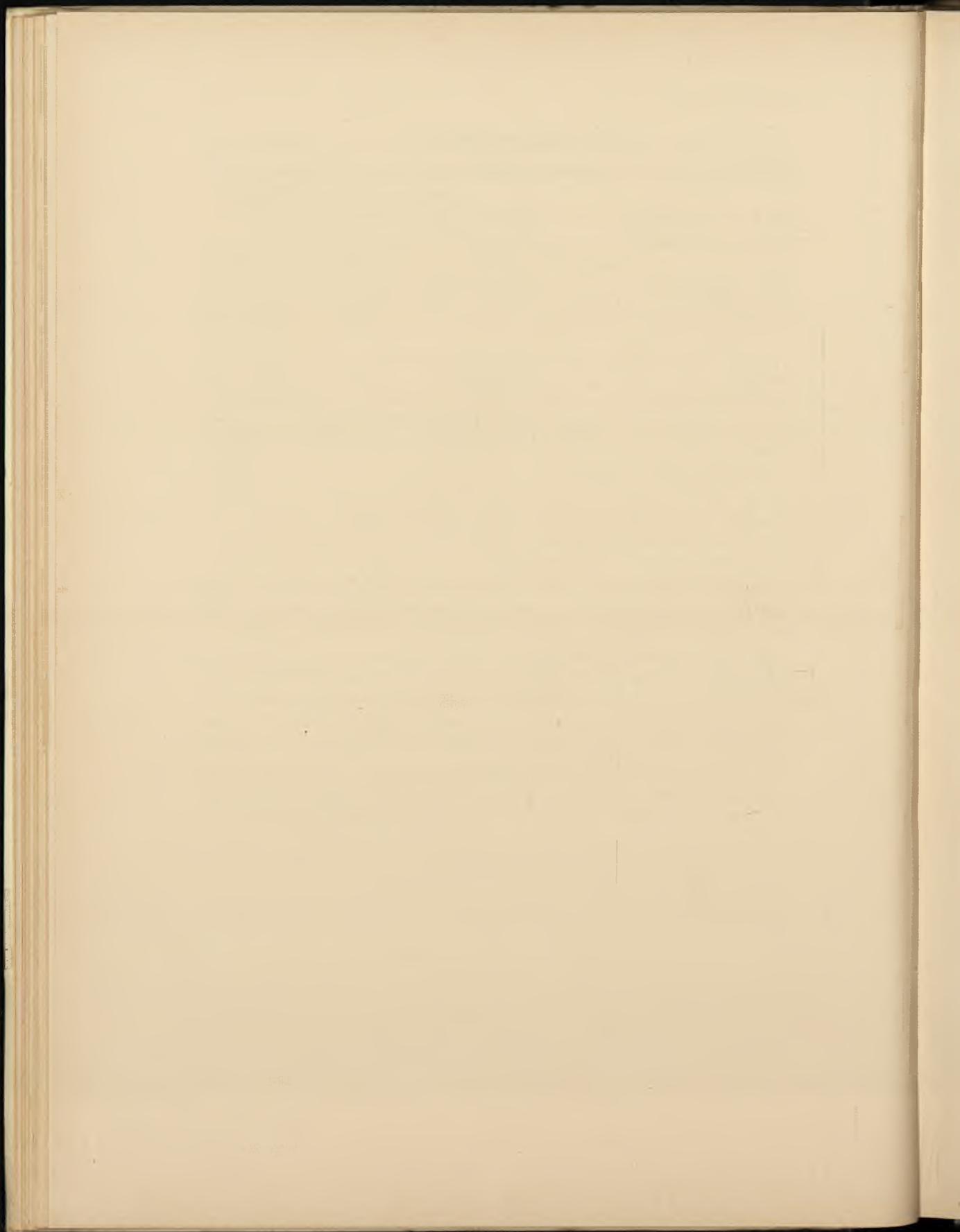
acquietino in una standardizzazione delle motivazioni psicologiche e morali, recependo passivamente valori già elaborati dai ceti dominanti, valori il più delle volte effimeri.

Si tratta di problemi che interessano l'intera società italiana (o, se si vuole, tutta la società moderna), ma che nel Mezzogiorno si presentano con maggiore gravità, proprio perché maggiore in quelle regioni è il salto tra due tipi d'organizzazione civile. In una situazione così complessa non valgono certo le ricette semplicistiche dell'estrema sinistra, che tutto riducono ad un fatto meramente economico, imputando ogni colpa ai monopoli e ad una loro pretesa preponderanza nella guida del processo di sviluppo del Mezzogiorno. Come se bastasse escludere il Mezzogiorno dai benefici economici propri alla creazione di grandi complessi industriali per ridare quel tono e quella tensione alla moralità pubblica e privata che si sono smarriti in questi ultimi anni. Ché di questo, in sostanza si tratta: d'una crisi di valori etici, anzitutto a livello dello Stato. L'attenzione verso i problemi dello sviluppo economico è andata a scapito dell'interesse verso i problemi dello sviluppo civile. Si è assistito, così, alla crisi della gerarchia dei valori, la cui tutela doveva essere affidata allo Stato, rivelatosi invece condizionato da grossi limiti non solo nel guidare ma anche nel seguire il processo di sviluppo della società, di cui ha finito con l'andare a rimorchio.

Di tale crisi sono manifestazioni macroscopiche le carenze della scuola e quelle della pubblica amministrazione, il travaglio delle popolazioni meridionali non meno che il predominio dei grandi gruppi privati nella formazione della volontà pubblica. Guardato da quest'angolo visuale il problema della programmazione, d'una razionalizzazione cioè dell'intera vita della società italiana e della restaurazione d'una gerarchia dei valori ed insieme della dignità dello Stato, si presenta per quello che realmente è: un grande problema politico, l'occasione storica della nostra generazione.

AVV. LUCIANO TRACANNA

AVVOCATO DELLO STATO



LA STRUTTURA GIURIDICA DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

1. - PREMESSE SULLE CARATTERISTICHE DEGLI INTERVENTI STATALI PER LA SOLUZIONE DELLA COSIDDETTA « QUESTIONE MERIDIONALE » - IL « PIANO GENERALE » DELLA LEGGE 10 AGOSTO 1950 N. 646 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI ED INTEGRAZIONI

Non è compito di questo lavoro l'analisi dei termini vecchi e nuovi della cosiddetta « questione meridionale », né dei mezzi adoperati, nelle varie epoche, per risolverla o, quanto meno, per avviarla a soluzione ¹.

Quel che si può dire, ai fini dello studio degli aspetti giuridici dell'istituto che è stato creato per realizzare il nuovo piano di interventi dello Stato per la soluzione della questione stessa è che, a differenza di quanto attuato nelle epoche precedenti, si è anzitutto, e per la prima volta, legislativamente concepito l'intervento dello Stato in forma di un « *piano generale* » di opere straordinarie, avente ad oggetto complessi organici di opere inerenti a determinati settori di intervento (quelli specificati nell'art. 1 della legge istitutiva del 10 agosto 1950 n. 646 e successive integrazioni e modificazioni).

Caratteristiche essenziali e fondamentali del « piano generale », la formulazione del quale spetta alla competenza di un comitato di ministri, denominato, appunto, Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (art. 1 legge 10 agosto 1950 n. 646, modificato dall'art. 1 della legge 25 luglio 1952 n. 949 e dall'art. 1 della legge 29 luglio 1957 n. 634) sono (oltre alla formazione da parte di un organo dello Stato) la *finalità* che si potrebbe dire *meridionale*, cioè la direzione delle opere in modo *specifico* al pro-

¹ Per una recente ed esauriente esposizione della « questione » si può utilmente consultare la monografia del VÖCHTING, *La questione meridionale*, trad. ital., Napoli, Istituto Editoriale del Mezzogiorno (1955), la quale contiene una completa letteratura, vecchia e nuova, sull'argomento.

gresso economico e sociale dell'Italia meridionale; la *organicità* del piano stesso, considerato nel suo complesso ed in relazione a ciascuno dei grandi settori di intervento; la *autonomia* del piano dalla realizzazione delle opere anche *straordinarie* che restano nella competenza dei singoli Ministeri e, nello stesso tempo, il *coordinamento* del piano con i programmi di opere predisposti dai Ministeri; infine, la *durata* prestabilita dalla legge per la esecuzione delle opere comprese nel piano, durata che implica concettualmente la *stabilità* del piano stesso, sotto gli aspetti che saranno esaminati.

Queste caratteristiche del piano generale sono importanti, anche sotto il profilo giuridico, per l'esame della struttura e dell'attività della « Cassa », in quanto ne costituiscono le premesse necessarie e fondamentali.

Invero, come sarà meglio detto in seguito e come, del resto, è dimostrato esegeticamente dalla stessa collocazione, nella legge 10 agosto 1950 n. 646, della norma che istituisce la « Cassa » (art. 2) *dopo* la norma che prevede la formazione e le caratteristiche del piano (art. 1), la « Cassa » è stata creata *esclusivamente* in funzione strumentale per la realizzazione delle opere comprese nel piano. Questa particolarissima genesi di questo particolarissimo organismo ha, naturalmente, e già di per sé, valore determinante per la indicazione della natura giuridica dell'organismo stesso. Ma anche le altre caratteristiche del piano si riflettono, dal punto di vista giuridico, sulla struttura e sulla attività della « Cassa »: così, la formazione statale del piano, la specifica finalità del piano stesso, l'organicità ed il coordinamento delle opere in esso previste, la esclusività ed intangibilità del finanziamento delle opere stesse, la competenza della « Cassa » alla *esecuzione* delle opere comprese nel piano, con le modalità stabilite nella legge istitutiva, oltre al finanziamento delle opere stesse.

Questi aspetti fondamentali del piano sono stati trasfusi nelle singole norme che concernono la specifica attività della « Cassa », come si vedrà in seguito.

Dal punto di vista giuridico, il piano è un atto amministrativo collegiale a carattere generale (avente, entro determinati limiti ed a certe condizioni, rilevanza anche esterna)², che si concreta essenzialmente in una previsione di carattere generale e di massima dei complessi organici delle opere che, nel periodo di durata della « Cassa », dovranno essere realizzate in ciascuno dei grandi settori di intervento.

² Cfr. G. PESCATORE, *Aspetti giuridici degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. La pianificazione*, in « Foro Italiano », 1961, pp. 39-41 dell'estratto.

2. - PIANO GENERALE E PROGRAMMI ANNUALI

Questa realizzazione avverrà in base ai singoli progetti — di massima ed esecutivi — delle opere, allorché queste saranno comprese nei *programmi annuali* formulati dalla « Cassa » ai sensi dell'art. 4, 1° comma della legge istitutiva.

È chiaro che il rapporto tra questi programmi annuali col programma generale non può essere riguardato, in base alla legge istitutiva, se non come un rapporto di specificazione e di determinazione delle opere da eseguire in ciascuno esercizio finanziario, *nell'ambito delle previsioni del piano generale dell'art. 1*; per questo è stabilita la specifica approvazione dei programmi stessi e delle eventuali integrazioni e modificazioni da parte del Comitato che ha redatto il piano generale.

Peraltro, dal disposto delle due norme dell'art. 1 e dell'art. 4 della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 (rimasto, per questa parte, invariato nelle successive modificazioni ed integrazioni) sembra potersi dedurre che, fermo l'anzidetto rapporto da generale a particolare, i programmi dell'art. 4 possano, sul piano giuridico, integrare anche *successivamente* alla sua formazione, il piano generale di cui all'articolo 1, inserendo previsioni di opere che non siano state, eventualmente, incluse nell'anzidetto piano o programma generale, purché appartengano ai settori di intervento indicati dalla legge e venga rispettata la condizione dalla *approvazione* da parte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno.

In sostanza, è proprio l'atto nel quale si estrinseca la partecipazione del Comitato, (della quale si discorrerà a proposito dei rapporti tra « Cassa » e Comitato), che costituisce il fondamentale requisito di validità ed efficacia del programma generale od annuale, mentre non sembra rivestire giuridica importanza, quanto meno agli effetti esterni, la circostanza che l'opera da eseguire sia stata inclusa dal Comitato nell'originario piano generale, od approvata successivamente in sede di procedimento di formazione dei programmi annuali.

Questi programmi annuali, formati nel modo ora indicato, condizionano, sotto l'aspetto giuridico, l'attività della « Cassa » in ordine all'approvazione ed alla esecuzione dei progetti concreti delle opere incluse nel piano e nei programmi, ed alle conseguenze giuridiche relative.

Invero, queste ultime, in particolare la *dichiarazione di p.u.*, che la legge istitutiva connette alla approvazione dei progetti da parte del

Consiglio di amministrazione della « Cassa » (*dichiarazione implicita*, art. 3 della legge 22 marzo 1952 n. 166) e la *dichiarazione di indifferibilità e di urgenza* ai sensi e per gli effetti dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 (art. 4 ultimo comma della legge 10 agosto 1950 n. 646; art. 3, 2° comma della legge 22 marzo 1952 n. 166), concernono i progetti delle opere *comprese nei programmi* approvati dal Comitato dei Ministri: sicché, la eventuale mancanza di inclusione nei programmi delle opere concretamente approvate dal Consiglio di amministrazione della « Cassa », potrebbe essere addotta a motivo di invalidità dell'approvazione stessa³.

Da notare, infine, sempre in tema di piano generale e di programmi annuali, che, mentre il primo è stato ampliato quanto ai settori di intervento (ad esempio, con l'inclusione della sistemazione di linee ferroviarie a grande traffico e con la costruzione e l'attrezzatura di scuole professionali), e, quanto alla durata (fino al 1965), con le successive disposizioni della legge 25 luglio 1952 n. 949 art. 1, della legge 29 luglio 1957 n. 634 e della legge 15 luglio 1959 n. 555, per i programmi annuali l'art. 2 della legge 29 luglio 1957 n. 634 ha stabilito un procedimento più minuzioso e dettagliato atto a garantire, da un lato, il coordinamento dei programmi della « Cassa », con quello dei Ministeri in conformità dell'ultimo comma dell'art. 1 e successive modificazioni; dall'altro — e come mezzo al fine di questo coordinamento — l'attribuzione al Comitato dei poteri deliberativi diretti (la legge parla di « decisioni »): sicché, appare anche legislativamente interpretata e superata la funzione di « approvazione », della quale era menzione nell'art. 4 della legge istitutiva e che, in effetti, era invece di collaborazione attiva alla predisposizione dei programmi annuali, come si è sopra accennato.

3. - GLI ELEMENTI DELLA STRUTTURA GIURIDICA DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

Le considerazioni che precedono servono a mettere in luce gli elementi od aspetti fondamentali della struttura giuridica della « Cassa »,

³ Al riguardo, appare imprecisa la formulazione dell'art. 3 della legge 22 marzo 1952 n. 166 che si riferisce solo alle « opere comprese nel piano decennale (oggi quindicennale) *deliberato dal Comitato dei Ministri* » mentre, per l'art. 4 della legge istitutiva e, giusta quanto esposto nel testo, il riferimento avrebbe dovuto farsi, quanto meno, anche ai programmi annuali che possono integrare il piano generale.

quali risultano, del resto, dal testo della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché dai lavori preparatori della legge tessa.

Innanzitutto, quella che è stata giustamente chiamata la « *strumentalità* » della « Cassa », e cioè la creazione legislativa di questa in funzione della realizzazione del piano di opere pubbliche e di interventi statali formulato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno: piano e Comitato anche essi espressamente previsti dalla legge, come *prius* logico e giuridico rispetto alla stessa istituzione della « Cassa ».

Questa strumentalità deve essere ulteriormente precisata come strumentalità *speciale* ed *esclusiva*, in quanto si tratta, oltre che di organismo appositamente creato per la realizzazione del piano di opere formulato dal Comitato dei Ministri, di organismo che *non ha, per legge, altra finalità* se non quella di realizzare il piano stesso⁴; sicché, può sicuramente affermarsi che la « Cassa », a differenza di qualsiasi altra persona giuridica pubblica, non persegue proprie finalità in questo o quell'altro generico settore di pubblicità, ma esclusivamente la finalità di realizzare il piano di opere di formazione statale (compito che non è, per legge, affidato ad altro ente od organo nell'attuale nostro ordinamento)⁵.

Pertanto, sotto questo profilo, sarebbe improprio parlare di *autonomia* o di *autarchia* dell'ente inteso come persona giuridica pubblica distinta dallo Stato. Ed è questa la caratteristica strutturale e funzionale forse più importante della « Cassa », che ispira, come si vedrà, molte disposizioni del suo ordinamento positivo.

Consegue dal sopra rilevato aspetto o caratteristica di strumentalità esclusiva, una seconda caratteristica della « Cassa », e cioè la sua *temporaneità*.

Essendo stata creata esclusivamente in funzione del piano di opere straordinarie di formazione statale, la « Cassa » ha una durata corrispondente a quella prevista dal legislatore per la esecuzione del piano stesso⁶.

⁴ Cfr. AMORTH, *La struttura giuridica della « Cassa » e la funzione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno in Vecchi e nuovi termini della questione meridionale*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 133-134.

⁵ Cfr. TRACANNA, *Cassa per il Mezzogiorno in Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 2 dell'estratto

⁶ La durata del piano, originariamente fissata in 10 anni dalla legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 (con scadenza, quindi, al 1960), è stata prorogata a 12 anni con la legge 25 luglio 1952 n. 949 e, successivamente, a 15 anni con la legge 25 luglio 1957 n. 634, aumentandosi la disponibilità finanziaria da 1.000 miliardi complessivi (per l'originario decennio) a 2.040 miliardi complessivi per il quindicennio: la disponibilità finanziaria è stata portata a 2.069 miliardi con la legge 24 luglio 1959 n. 622.

Spirato questo termine, la « Cassa » dovrebbe cessare di fare parte come organismo del nostro ordinamento, in correlazione al previsto conseguimento della sua specifica finalità, che è appunto, la realizzazione del piano di opere straordinarie. Ovviamente, occorrerà, all'uopo, una legge che determinerà anche le modalità concrete della cessazione in base al principio già fissato nell'art. 29 della legge istitutiva.

Quel che si vuole qui osservare circa questa caratteristica della *temporaneità* che ispira, anch'essa, alcune norme fondamentali dell'ordinamento positivo della « Cassa » (ad esempio quella dell'art. 22 circa l'assunzione del personale *con contratto a termine*) è, anzitutto, che essa è legislativamente connessa e legata alla realizzazione di quella che si è vista essere, in sintesi, la essenziale finalità della « Cassa », cioè la realizzazione del piano di opere e di interventi formato dal Comitato dei Ministri; sicché, la esistenza stessa della « Cassa » è limitata nel tempo in relazione al raggiungimento di questi fini.

Si deve, peraltro, tenere conto al riguardo di due dati ed aspetti importanti: l'uno è costituito dalle leggi che, successivamente alla legge istitutiva, hanno integrato ed ampliato il piano delle opere e, conseguentemente, l'oggetto e l'ambito dei programmi e della esecuzione di questi (in particolare, la legge 29 luglio 1957 n. 634), con l'ulteriore osservazione che questi *programmi integrativi e relative funzioni* mal si prestano ad essere circoscritti entro limiti di tempo prestabiliti; l'altro, che è insieme un dato tecnico e giuridico riferibile in particolare ad alcuna delle opere di competenza della « Cassa » (es. acquedotti), è che queste, oltre a richiedere di per sé, e per ragioni meramente tecniche, necessariamente un periodo o fase di gestione provvisoria (non potendo essere messe in esercizio definitivo in tutto il loro complesso nello stesso momento), per la loro impostazione ed esecuzione organica e, quindi, unitaria (quasi sempre realizzata *almeno* su piano regionale e con previsione di sufficienza fino all'anno 2000), postulano altresì una gestione *unica* ed unitaria, con corrispondenti oneri di manutenzione: gestione ed oneri che nell'attuale nostro ordinamento non è agevole pensare che possano essere assunti soddisfacentemente da altri enti, data la particolare natura delle opere stesse.

Quanto meno sotto tali aspetti, non sembra, quindi, difficile prevedere, come ormai viene da più parti invocato anche con proposte in sede legislativa, che la « Cassa », pur non perdendo la sua caratteristica della temporaneità, possa continuare la sua utile funzione anche dopo la scadenza del termine quindicennale, anche a prescindere dalla eventuale attribuzione di ulteriori compiti da parte del legislatore.

Sotto un secondo aspetto, è da osservare, sempre sul piano giuridico, che la vita e l'attività della « Cassa » sono state poste dal legislatore in correlazione con la *realizzazione delle opere previste nel piano*, contenute entro un determinato limite di tempo, ma non in funzione degli *effetti* che la realizzazione stessa è suscettibile di operare sul progresso economico-sociale delle zone depresse dell'Italia meridionale. Quella realizzazione è stata, cioè, assunta dal legislatore a premessa e presupposto logico e giuridico della trasformazione dell'economia meridionale, ai fini della soluzione della relativa « questione »: trasformazione che dovrebbe verificarsi per effetto della posizione di quella premessa che, sola, ha formato oggetto delle previsioni e delle statuizioni legislative.

Infine, un terzo aspetto e significato della *temporaneità* della « Cassa », connesso al precedente ed, in ogni caso, alla *straordinarietà* delle opere incluse nel piano che la « Cassa » deve realizzare nel periodo fissato per la sua durata è, com'è stato acutamente osservato⁷, quello per cui, alla scadenza del termine stesso, il piano dovrebbe essere puntualmente realizzato. Vi è, in altri termini, *una sorta di concentrazione di attività e di competenze* preordinata alla esecuzione del piano nel termine previsto: il che fa pensare ad una specie di impegno alla realizzazione stessa nei limiti di tempo previsti, salve, naturalmente, le obbiettive circostanze che determinino legislativamente una ulteriore proroga del piano e, conseguentemente, della « Cassa ». Ciò in quanto, altrimenti, non si capirebbe la prefissione di un termine, così come cesserebbero di essere *straordinarie* le opere che non si distinguerebbero da quelle comprese nella normale competenza dei Ministeri, finanziate in base ai bilanci dei Ministeri stessi.

La terza caratteristica è costituita dalla *autonomia* finanziaria della « Cassa ».

Questa autonomia si presenta, in realtà, sotto aspetti tali che di essa sembra addirittura improprio discorrere nei riguardi della « Cassa », almeno secondo il concetto tradizionale.

La sopra ricordata caratteristica *strumentale* della « Cassa », in relazione alla realizzazione del piano generale di opere per la soluzione della questione meridionale richiedeva, di per sé, che l'organismo appositamente creato per quella realizzazione avesse una autonomia, oltre che amministrativa, anche finanziaria tale che ad esso consentisse di procedere, anno per anno, alla esecuzione delle opere comprese nel piano fino al termine stabilito per la esecuzione stessa.

⁷ AMORTH, *La struttura giuridica* cit., p. 134.

Occorreva, in altri termini, garantire sul piano finanziario l'attività istituzionale della « Cassa », che ha per scopo esclusivamente la realizzazione del piano, mettendola al riparo dal pericolo di mutamento di impieghi di fondi o, comunque, dalle vicende dell'amministrazione ordinaria; eventi che avrebbero, oltre tutto, reso completamente vana la previsione legislativa del *termine* prefisso alla realizzazione del piano da parte della « Cassa ».

L'intento legislativo avrebbe potuto, in astratto, essere realizzato con una norma che configurasse la « Cassa » come un istituto di finanziamento e di esecuzione delle opere comprese nel piano, con una propria *dotazione di base*, salvo ad integrare la dotazione stessa ricorrendo a fonti di finanziamento autogene od eterogene.

Naturalmente, secondo questa configurazione, la « Cassa » avrebbe amministrato ed impiegato il proprio fondo di dotazione ed il ricavato dei prestiti interni ed esterni secondo propri criteri di autonomia finanziaria, intesa nel senso tradizionale, pur dovendo questa autonomia esplicarsi in funzione dello scopo istituzionale della esecuzione delle opere comprese nel piano.

La realizzazione legislativa dell'autonomia è stata, invece, ben altra.

Premesso che la « Cassa » doveva essere, come infatti è, organismo chiamato dalla legge alla *esecuzione* delle opere a sollievo dell'economia meridionale e non al mero *finanziamento* delle stesse⁸, il legislatore non ha assegnato alla « Cassa » una propria dotazione generale di base, da amministrare secondo propri criteri di autonomia, bensì ha indicato, per gli esercizi finanziari 1950-51 e 1951-52, specifiche somme *attribuite* alla « Cassa » da altrettante specifiche fonti di finanziamento (conto speciale — *fondo lire* — di cui all'art. 2 della legge 4 agosto 1948 n. 1108, fondo speciale istituito a norma del D. L. 14 febbraio 1948 n. 153, specifica postazione nel bilancio del Ministero del Tesoro, alimentata da entrate corrispondenti ad appositi provvedimenti legislativi), mentre per il periodo dal 1952-53 al 1964-65 alla « Cassa » è stato attribuito uno speciale *contributo annuo*, da stanziarsi nel bilancio del Ministero del Tesoro: contributo che per il 1952-53 è stato di 80 miliardi, per gli esercizi finanziari dal 1953-54 al 1958-59 di 100 miliardi (art. 2

⁸ Invero, avuto riguardo alle sue finalità istituzionali, la « Cassa » impropriamente è stata denominata come tale nella legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 e nelle leggi successive, giacché l'attività della « Cassa » non consiste solo nelle scelte di finanziamento (che, anzi, spettano principalmente al Comitato dei Ministri), bensì nella esecuzione delle opere intesa in senso ampio; comprensiva, cioè, anche della gestione finanziaria della esecuzione stessa.

della legge 25 luglio 1952 n. 949, art. 1 della legge 29 luglio 1957 n. 634), per il 1959-60 di 150 miliardi, e di 180 miliardi per gli esercizi successivi fino al 1964-65 (art. 1 della legge 29 luglio 1957 n. 634); infine, la legge 24 luglio 1959 n. 622 ha aggiunto 29 miliardi agli stanziamenti per l'esercizio 1959-60.

Questa « attribuzione » di fondi è stata integrata con la cessione di crediti di cui all'art. 11, lettera a), della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 e con la attribuzione dei « rientri » al conto speciale (*fondo lire*) per il periodo successivo al 30 giugno 1952 e sino alla chiusura delle operazioni ERP (art. 11 lettera b) della legge 10 agosto 1950 n. 646), nonché con l'attribuzione di otto miliardi e mezzo per l'istruzione professionale del Mezzogiorno provenienti dai *surplus* agricoli americani (legge del 28 dicembre 1957 n. 1349).

Per l'attuazione delle opere comprese nel piano della legge speciale per la Calabria, alla « Cassa » è stata attribuita una speciale disponibilità finanziaria, per ciascuno esercizio annuale (legge 26 novembre 1955 n. 1177, art. 17).

Resta la facoltà alla « Cassa » di ricorrere a proprie fonti di finanziamento, emettendo obbligazioni o contraendo prestiti anche all'estero, destinando il ricavato al finanziamento di opere determinate⁹, nonché di reimpiegare per la realizzazione degli scopi istituzionali le somme provenienti dai « rientri » dei finanziamenti.

Degli uni e degli altri mezzi di finanziamento autogeni, ci occuperemo specificamente nella parte che concerne lo studio giuridico dei rapporti finanziari. Quel che qui dobbiamo dire circa la struttura finanziaria della « Cassa » è che, da un lato, questa struttura si presenta come quella di una autonomia accentuata fino al punto da rendere la « Cassa » soggetto *creditore*, nei confronti dello Stato, delle somme direttamente attribuite, *ope legis*, per ciascuno esercizio finanziario del periodo della propria attività, nella misura e con le modalità sopra ricordate.

Queste che la legge volutamente qualifica come « *disponibilità finanziarie* » della « Cassa » costituiscono, sul piano giuridico, un vero e proprio credito della stessa e, corrispondentemente, un debito dello Stato, così come la « Cassa » è divenuta *ope legis* cessionaria dei crediti già spettanti allo Stato, in dipendenza dei finanziamenti IMI-ERP (art. 11 della legge 10 agosto 1950 n. 646).

⁹ Legge 10 agosto 1950 n. 646, art. 16, 3° comma, nn. 1 e 2; legge 22 marzo 1952 n. 166, art. 2; legge 11 aprile 1953 n. 298, artt. 19 e 21; legge 29 luglio 1957 n. 634, art. 40.

Si è inteso, in tal modo, assicurare nel modo più efficace la sostanza finanziaria della « Cassa », legittimando questa, quale soggetto creditore, al pratico ed effettivo conseguimento delle somme previste per la realizzazione del piano e rendendo, per così dire, insensibili queste somme stesse alle vicende della ordinaria attività amministrativa dello Stato ed al pericolo eventuale di mutamenti di impiego dei fondi stessi.

Sotto un secondo aspetto, peraltro, la legge stessa prescrive che le « disponibilità » finanziarie della « Cassa » debbano essere *tutte* convogliate ed impiegate per la esecuzione delle opere comprese nel piano generale, escludendo così qualsiasi altro e diverso impiego delle somme stesse, che non sia meramente e direttamente strumentale al conseguimento dell'anzidetto scopo istituzionale.

Sicché la « Cassa » non ha, dal punto di vista giuridico, un proprio patrimonio immobiliare o mobiliare, ma diviene titolare di somme di varia provenienza (sempre di pertinenza *statale*), con l'obbligo di destinarle tutte alla esecuzione delle opere di propria competenza.

E questo aspetto, a ben guardare, limita e contraddice l'autonomia nel senso usuale e tradizionale, giacché si concreta in un vincolo di destinazione obbligatoria di somme nel tempo stesso che queste vengono attribuite all'organismo che deve curarne la destinazione stessa.

Questo, come si vedrà, è uno degli argomenti più certi per arrivare alla conclusione della posizione sostanzialmente statale della « Cassa », nonostante la attribuzione della distinta personalità giuridica.

4. - LA NATURA GIURIDICA DELLA « CASSA »

Si può ora, dallo studio dei sopraindicati elementi caratteristici e fondamentali, trarre la conclusione circa la natura giuridica e la posizione organica della Cassa per il Mezzogiorno nel nostro ordinamento.

Senza stare qui a ripetere, dato l'oggetto e l'indole del presente lavoro che si propone non scopi dogmatici ma soltanto l'esposizione delle principali questioni giuridiche sorte per la « Cassa » durante il periodo 1950-1962, le considerazioni addotte in dottrina in tema di individuazione della natura giuridica della « Cassa »¹⁰, ma volendo qui

¹⁰ Il problema è stato particolarmente trattato da AMORTH, *op. cit.*, pp. 136-152; da G. PESCATORE, *Spunti sulla posizione della Cassa per il Mezzogiorno*, « Foro Italiano », 1957, IV, pp. 153 sgg.; da F. ROCCO, *L'ordinamento giuridico della Cassa per il Mezzogiorno*, « Acque, Bonifiche, Costruzioni », marzo-aprile 1955, pp. 108-111. Cfr. anche L. TRACANNA, *Cassa per il Mezzogiorno* in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960.

solo riassumerle ai fini proposti, si deve dire che l'attribuzione della *personalità giuridica*, che è l'unico elemento o dato formale direttamente desumibile della legge istitutiva (art. 2) non è, di per sé, né *completa* per la esatta qualificazione dell'istituto¹¹, né esclusiva di ulteriore qualificazione che la legge espressamente non dà, ma che l'interprete può desumere dallo stesso contesto della legge, dai suoi precedenti e, soprattutto, dalla *ratio* che ha ispirato la creazione del nuovo organismo.

Il problema, nella dottrina che si è occupata dell'argomento. è posto nei termini seguenti: la « Cassa » è certamente persona giuridica, secondo il dato formale dell'art. 2 della legge istitutiva; ma si tratta di personalità giuridica attribuita ad un ente pubblico diverso dallo Stato ed in posizione a questo subordinata, appartenente alla cosiddetta *amministrazione indiretta*, oppure di istituzione *organicamente inserita nello Stato*, facente parte dell'*amministrazione diretta*, da comprendersi strutturalmente nella formula « persona giuridica-organo » dello Stato?

Com'è noto, il problema della personalità degli organi dello Stato non è nuovo, essendo stato agitato in dottrina nei riguardi di organismi che, pur essendo positivamente qualificati come persone giuridiche, perseguono istituzionalmente scopi propri e connaturali della amministrazione diretta dello Stato: scopi che restano tali, nonostante che all'organo venga demandata la loro pratica realizzazione. Sicché, come è stato acutamente osservato, l'attribuzione della personalità giuridica comporta, in questi casi, una autonomia di imputazione di interessi (nel che sta appunto il sostrato della personalità) che è soltanto formale e strumentale (si potrebbe dire *quoad executionem*), giacché dal punto di vista sostanziale quegli interessi rimangono sempre propri dello Stato, che, anzi, creando una persona *ad hoc* per la loro più efficiente realizzazione, senza, peraltro, dismetterli come suoi, ne esalta e ne accentua l'importanza, sempre come tali¹².

¹¹ Quanto meno, com'è stato giustamente osservato, la personalità giuridica andava ulteriormente specificata come personalità di diritto pubblico, certamente spettante alla « Cassa » in base a tutti i sopraricordati elementi strutturali.

¹² Cfr. in *dottrina*: in generale, sul problema della personalità degli organi inseriti nella stessa persona statale od, analogamente, in quella di altri enti, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 4^a ed., Padova, 1958, pp. 191-194, che ne ammette la possibilità, sia pure in via eccezionale, giustificando la figura anche sul piano logico-dottmatico; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, vol. I, p. 146; CARBONE, *Persone giuridiche, organi dotati di personalità giuridica*, « Rassegna dell'Avvocatura di Stato », 1955, pp. 223-233. La figura è, del resto, riscontrabile nel nostro ordinamento positivo: ad esempio, nel D.L.L. 1° marzo

Ora, proprio nei riguardi della « Cassa », l'anzidetto problema di carattere generale circa la personalità degli organi si è nuovamente agitato nella recente dottrina a partire da un acuto e perspicuo studio di G. Pescatore, secondo il quale la « Cassa » costituirebbe appunto, nel nostro ordinamento, uno dei casi, anormali ed eccezionali, di organo straordinario dell'amministrazione diretta dello Stato fornito di personalità giuridica¹³; sostenendosi, invece, da altri Autori che, pur trattandosi di ente pubblico del tutto particolare, in quanto istituito esclusivamente per svolgere attività statale e pur potendosi riscontrare qualche incertezza circa la qualificazione giuridica della « Cassa », (e nei lavori preparatori e nello stesso testo della legge istitutiva), non vi sarebbe ragione di discostarsi dalla concezione tradizionale dell'ente pubblico con propria personalità giuridica, pur concedendosi che, per la particolarità della sua struttura istituzionale, la « Cassa » dovrebbe essere qualificata come « ente statale »¹⁴.

Come è facile intendere, la soluzione del problema sta nel vedere se la « Cassa » è, per il nostro ordinamento, un ente pubblico (sia pure, per così dire, accentuato) appartenente alla cosiddetta amministrazione indiretta dello Stato od, invece, un organo straordinario della amministrazione dello Stato, non essendo a ciò d'ostacolo la attribuzione di una distinta personalità giuridica. E si tratta di problema che non ha soltanto importanza teorica (per quanto, anche se fosse limitato a questa, varrebbe pur sempre la pena di trattarlo in uno studio che ha per oggetto gli aspetti *giuridici* della attività della « Cassa »), ma anche una concreta e diretta rilevanza soprattutto in campo esecutivo, come si vedrà nello studio delle norme particolari che concernono i vari settori di attività della « Cassa ».

Ora, come si diceva, il solo dato formale, cioè la attribuzione della personalità giuridica che si rinviene nella legge istitutiva, non è di per

1945 n. 82 sul Consiglio Nazionale delle Ricerche, che, all'art. 1, espressamente dice che « il Consiglio è organo dello Stato dotato di personalità giuridica », nonché nel D.L. 7 aprile 1948 n. 262, art. 8. In *giurisprudenza*, cfr. Cassazione, Sez. Un., sent. n. 1488 del 23 maggio 1952 (UNPA) in « Foro Italiano », 1952, col. 848; Sez. Un., sent. n. 2507 dell'11 agosto 1951 (ARAR) in « Foro Italiano », 1951, Mass., col. 557; Consiglio di Stato, IV Sez., sent. del 2 settembre 1950 in « Foro Italiano », 1950, III, p. 225.

¹³ Cfr. PESCATORE, *Spunti sulla posizione della Cassa per il Mezzogiorno*, « Foro Italiano », 1957, IV, pp. 153 e sgg.; sulla possibilità, in generale, che la titolarità dell'organo sia conferita ad una persona giuridica staccata dall'ente cui l'organo appartiene, cfr. MORTATI, *Istituzioni* cit., 4ª ed., p. 187.

¹⁴ Cfr. AMORTE, *op. cit.*, pp. 137-139.

sé affatto decisivo circa la qualificazione dell'istituto come ente pubblico diverso dallo Stato, appartenente alla cosiddetta amministrazione indiretta. Tanto è ciò vero, che gli stessi autori che sostengono questa tesi hanno sentito la necessità di modificarla e di adattarla nei riguardi della « Cassa », in considerazione della sua particolarità strutturale e teleologica nei confronti di altre persone giuridiche pubbliche (la « Cassa » è stata istituita per legge *esclusivamente* per realizzare *finalità statali*), integrando la qualificazione di ente pubblico con quella di « ente statale »¹⁵.

Occorre qui subito dire che questa ultima qualificazione non ci sembra soddisfacente né in via generale, né con riferimento alla « Cassa ».

Se nella qualifica « ente statale » si vogliono comprendere gli enti che perseguono « attività di interesse statale » come sostiene l'Amorth, la qualifica stessa appare del tutto inutile o, quanto meno, di importanza meramente scolastica, giacché dal punto di vista giuridico-strutturale, sembra chiaro che si tratterebbe di fini e di attività che, pur potendo essere assunti direttamente dallo Stato a mezzo dei propri organi, sarebbero stati, invece, assunti, *ope legis*, da un ente pubblico diverso dallo Stato ed al quale questo, ovviamente in sede legislativa, avrebbe fatto una specie di abdicazione, sia pure in via straordinaria e provvisoria, del perseguimento dei fini stessi. Si tratterebbe, quindi, di fini che l'ente pubblico sarebbe autorizzato, per legge e per proprio statuto (che normalmente viene approvato con la legge istitutiva) a perseguire ed a realizzare come *suoi*, con l'autarchia propria degli enti pubblici diversi dallo Stato e con l'autonomia finanziaria relativa.

La circostanza che si tratti di fini che, ove l'ente non fosse stato istituito, *avrebbero potuto essere assunti e perseguiti anche dallo Stato e dai propri organi*, null'altro significherebbe, dal punto di vista giuridico, se non che si tratta di fini per così dire abdicabili dello Stato stesso, ma che una volta attribuiti, in sede legislativa, ad ente pubblico diverso dallo Stato, sarebbero divenuti e resterebbero fini istituzionali dell'ente stesso e non più dello Stato, secondo la struttura organizzativa tradizionale della persona giuridica pubblica.

Completamente diversa è, a nostro avviso, la struttura organizzativa della « Cassa », così come si può dedurre dai lavori preparatori, dallo stesso testo della legge istitutiva e dai principi desumibili dalla stessa.

¹⁵ AMORTH, *op. cit.*, p. 139.

È noto quale sia, in dottrina, il valore da attribuire ai primi nei confronti del testo di legge definitivo ¹⁶.

Nel nostro caso, com'è stato già rilevato, i lavori preparatori sono indicativi di una palese incertezza nella qualificazione del nuovo organismo, sostenendosi da alcuni l'opportunità che la « Cassa » fosse concepita come Ente pubblico distinto dallo Stato, da altri, invece, che essa dovesse nascere e vivere come organo di Stato sul tipo delle aziende autonome ¹⁷.

Di questa incertezza risentì il testo legislativo nel senso che, mentre si affrettò a dire che la « Cassa » ha personalità giuridica, omise deliberatamente la qualificazione di ente pubblico, sicché non volle risolvere la incertezza stessa.

Inoltre, e nella stessa legge istituiva, si accennò appena alla possibilità di uno « statuto » della « Cassa », statuto che non è mai stato elaborato e, quindi, non esiste fra le fonti ordinarie della « Cassa » la quale è stata modificata esclusivamente per legge: sicché, com'è stato acutamente osservato ¹⁸, anche questo segno o manifestazione di autonomia e, quindi, di individuazione della « Cassa » come Ente pubblico diverso dallo Stato, che poteva ravvisarsi nello statuto, è rimasto (e permane, ormai, definitivamente) lettera morta, cedendo il posto alla legge quale unica fonte ordinativa, non essendo stato, com'è noto, mai emanato neanche il regolamento.

Ma, a prescindere da questi aspetti o rilievi testuali, è sul piano sostanziale che si individua esattamente la struttura della « Cassa », quale organo straordinario e provvisorio della amministrazione *diretta* dello Stato.

A nostro avviso, se la caratteristica fondamentale, dal punto di vista strutturale, della figura organizzativa *persona giuridica - organo dello Stato* è quella che si tratti di persona giuridica in realtà « *sfornita di propri fini* », nei cui riguardi, quindi, la personalità può scomparire senza che venga meno l'entità cui essa si riferisce ¹⁹, questa caratteristica è certamente presente, come si è visto, nella Cassa per il Mezzogiorno che è stata istituita non per perseguire fini pubblici delimitati per questo o per quel generico settore di pubblicità, ma esclusivamente per realiz-

¹⁶ Cfr., per tutti, DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, vol. I, 5ª ed., Messina, 1929, pp. 129-130.

¹⁷ Cfr. *Atti parlamentari - Camera dei deputati*, seduta 20 giugno 1950, p. 19807; *Senato*, relazione di minoranza al disegno di legge n. 1182/A, p. 9.

¹⁸ Cfr. AMORTH, *op. cit.*, p. 139.

¹⁹ Cfr. MORTATI, *Istituzioni cit.*, p. 193.

zare, entro un periodo di tempo determinato, finalità proprie dello Stato, cioè il piano di opere e di interventi diretti al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, piano di formazione esclusivamente statale.

Non si tratta, com'è stato osservato, di autonoma assunzione, da parte della persona giuridica pubblica, di fini pubblici da perseguire e da realizzare per proprio conto, indipendentemente dai fini assunti e perseguiti dall'amministrazione dello Stato.

Si tratta, invece, proprio di fini istituzionali e tradizionali dello Stato, compresi nei compiti *essenziali* di questo, che vengono attribuiti, pur restando tali, ad un organismo di carattere straordinario e temporaneo, che si pone, in relazione al perseguimento dei fini stessi, in posizione meramente strumentale, così come è meramente strumentale *l'autonomia* della struttura creata *ad hoc*.

In altre parole, questi fini non vengono *dismessi* dallo Stato che li deve *istituzionalmente attuare*, ma vengono perseguiti, nell'ambito della stessa organizzazione ed amministrazione diretta dello Stato, anziché dalle ordinarie strutture amministrative (che continuano a perseguirli nel restante territorio dello Stato ed, in qualche caso, anche nel territorio di competenza della « Cassa »), da una nuova struttura personificata, la quale non cessa per questo di fare parte dell'organismo nel quale è nata. L'attribuzione della distinta personalità non significa che l'organo persegue fini *propri* e non quelli dell'organismo (Stato) di cui è parte, ma, anzi, si spiega proprio con la riconosciuta necessità ed opportunità di scorporare e, quindi, isolare *quoad executionem* un gruppo ben definito di interessi *statali* e relative attribuzioni, affidandoli ad un organismo « ad hoc » che ne curi l'attuazione e che, a questo fine, sia talmente concentrato ed autonomizzato da avere, addirittura, una personalità formalmente distinta dalla organizzazione di provenienza, nella quale strutturalmente permane dal punto di vista della sostanziale imputazione e titolarità di quelli stessi interessi.

Il fenomeno di questa struttura o figura organizzativa, diversa dalle ordinarie strutture, si spiega nei riguardi della « Cassa », proprio considerando il carattere *straordinario* ed *aggiuntivo* delle opere che essa è stata chiamata a realizzare e la idoneità delle opere stesse ad essere comprese in un piano organico *territorialmente e cronologicamente* delimitato. Per la realizzazione di questo piano è stato enucleato, nello ambito della stessa organizzazione statale, un *organo-persona*, la « Cassa », in condizione di attuare, in modo efficiente, concentrato, continuo e sicuro (quanto alla disponibilità finanziaria), i fini dello Stato

connessi alla realizzazione del piano, fini che *sono e restano dello Stato*, anche se strumentalmente realizzati dalla « Cassa ». L'appartenenza dei fini allo Stato e la posizione meramente strumentale della « Cassa » si rivelano chiaramente dalle principali norme della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 e successive modificazioni: in particolare, dall'art. 1 (piano generale delle opere della « Cassa », formulate dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, cioè da un organo dell'amministrazione diretta dello Stato, ad alto livello: coordinamento e, quindi, sostanziale parificazione delle opere della « Cassa » alle opere che restano nella competenza degli ordinari dicasteri statali), dall'art. 4 (ancora, coordinamento con le opere ed i programmi ministeriali), dall'art. 5, 1° comma (parificazione della « Cassa » allo Stato per quanto concerne gli oneri finanziari della esecuzione delle opere), dall'art. 8 (che prevede l'affidamento delle opere della « Cassa » ad aziende autonome statali od al Corpo forestale, cioè l'incarico fiduciario conferito dall'una all'altra amministrazione od azienda dello Stato; nonché la attribuzione agli uffici del Genio Civile o, comunque, ad organi statali della competenza al collaudo delle opere); dall'applicazione alla « Cassa », in quanto oggettivamente compatibili, delle norme per le opere di competenza del Ministero dei LL.PP. e, di conseguenza, anche delle norme della legge e del regolamento sulla contabilità dello Stato; infine, dagli artt. 28 e 29 della legge istitutiva, il primo dei quali attribuisce la emanazione del regolamento direttamente alla potestà regolamentare dello Stato, ed il patrocinio e la consulenza in via obbligatoria e non facoltativa all'Avvocatura dello Stato.

Dalle norme sopra citate, si trae il convincimento che la « Cassa » sia un organismo appositamente creato per assolvere, *in aggiunta* all'attività della amministrazione ordinaria, *gli stessi medesimi fini* di quest'ultima, sia pure in modo diverso ed in via straordinaria e provvisoria: stessi fini che, nel restante territorio dello Stato e, qualche volta anche nel territorio assegnato alla competenza della « Cassa », come già si è visto, seguitano ad essere perseguiti dall'Amministrazione ordinaria. Questo fenomeno corrisponde, quindi, più alla struttura *del rapporto organico* che alla situazione della persona giuridica pubblica sorta per attuare fini propri, pur se realizzabili anche direttamente dallo Stato od ai quali lo Stato annetta una particolare rilevanza nell'ambito dei suoi fini generali.

Ciò conferma la esistenza e la riscontrabilità nella « Cassa » di quella che sopra si è visto essere la fondamentale caratteristica strutturale della persona-organo, cioè *la mancanza di propri fini* e la conse-

guente possibilità che la personalità possa scomparire senza che venga meno, ovviamente, l'organismo principale ed originario nell'ambito e per le esigenze del quale l'organo è sorto ed ha ricevuto la personalità. Il che, per la « Cassa », sembra appunto, essere stato positivamente previsto nell'art. 29 della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646, disponendosi il trasferimento automatico *ope legis* dei diritti e delle obbligazioni della « Cassa », alla cessazione dell'attività di questa, allo Stato.

L'ORDINAMENTO DELLA « CASSA »

1. - GLI ORGANI: CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE,
PRESIDENTE, COMITATO ESECUTIVO, COLLEGIO DEI REVISORI

Le caratteristiche giuridiche fondamentali della « Cassa » si riflettono sull'ordinamento dell'istituto, quale si trova positivamente stabilito dalle norme che lo concernono e quale si è in pratica configurato nel dodicennio di concreta attività.

L'amministrazione della « Cassa » si incentra in un solo organo collegiale attivo a rilevanza esterna, il Consiglio di amministrazione, composto e nominato nei modi prescritti dall'art. 20 della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 rimasto, per questa parte, inalterato nelle successive modificazioni ed integrazioni.

Dicendo la legge che la « Cassa è amministrata da un Consiglio di amministrazione », non può essere dubbio che la competenza ad esercitare le funzioni dalla legge stessa attribuite all'istituto spetti, con efficacia esterna, normalmente a questo organo collegiale (tranne quanto si dirà a proposito del Comitato esecutivo), e salva la eventuale ripartizione della competenza stessa che il Consiglio ritenesse di fare *delegando* il Presidente *volta per volta* od *una tantum*.

Sulla particolare composizione del Consiglio e sul significato ed effetti del modo di nomina non è qui il luogo di intrattenersi, trattandosi di argomento che esula dalle dirette valutazioni di ordine giuridico.

Quel che qui solo può dirsi è che il Consiglio di amministrazione, nominato per legge secondo criteri che si riassumono nella scelta di « persone particolarmente esperte » (s'intende, nei vari settori di competenza della « Cassa »), si è sempre anche in pratica ritenuto, secondo la lettera e lo spirito della legge, un organo eminentemente tecnico-amministrativo e non un organo burocratico, come sarebbe avvenuto se

fosse stato composto di funzionari che, se anche sono stati chiamati a far parte del Consiglio, non vi figurano in tale qualità ¹.

In secondo luogo, deve dirsi che il Consiglio ha, in effetti, inteso esercitare ed ha esercitato, nel periodo che qui si considera, tutta l'attività deliberativa compresa nella competenza della « Cassa », delegando al Presidente la trattazione di affari determinati ².

¹ Il Consiglio di amministrazione della « Cassa » è sempre stato composto qualitativamente da persone esperte nelle materie attinenti alle funzioni dell'Istituto. Hanno fatto parte di esso, infatti, competenti in economia politica (2), bonifiche (4), elettrotecnica (2), trasporti (1), zootecnia e agricoltura (1), materia sindacale (1) e discipline giuridiche. La carica di Presidente della « Cassa » è stata ricoperta da membri del Consiglio di Stato.

² I poteri del Presidente risultano concretamente determinati nella delibera n. 488 in data 25 novembre 1958 del Consiglio di Amministrazione, che ha confermato i poteri già conferiti con precedenti delibere in varie date:

« Il Presidente del Consiglio di amministrazione della 'Cassa' oltre ad esercitare i poteri attribuitigli dalla legge:

1) ha la rappresentanza legale e giudiziale dell'ente sia attore che convenuto, e fa gli atti giudiziali ed extragiudiziali conservativi dei diritti della 'Cassa';

2) convoca e presiede il Consiglio di amministrazione (e il Comitato esecutivo), ne forma l'ordine del giorno e vigila sulla esecuzione delle loro deliberazioni;

3) approva i risultati delle gare e l'aggiudicazione dei lavori e delle forniture disposte in conformità alle deliberazioni di approvazione dei relativi progetti; autorizza, sotto le riserve di legge, l'inizio dei lavori e delle forniture in pendenza dei rispettivi contratti di appalto; emette gli atti di concessione e di affidamento in favore delle amministrazioni e degli enti indicati nell'art. 8 della legge istitutiva della 'Cassa';

4) approva, su motivata proposta del capo del servizio competente per materia, convalidata dal direttore generale, le perizie suppletive e quelle di variante che non costituiscono, a suo giudizio, varianti sostanziali ai progetti approvati, nonché le proposte di adozione dei nuovi prezzi, purché all'eventuale maggiore spesa dipendente sia dalle perizie che dai nuovi prezzi, si provveda con la utilizzazione della somma a disposizione dell'amministrazione per imprevisti, delle economie realizzabili nel corso dell'esecuzione, e con lo storno di somma da una voce all'altra del medesimo progetto. Inoltre approva con disposizione presidenziale, progetti che rivestano carattere di urgenza. I provvedimenti stessi saranno sottoposti, per ratifica, al prossimo Consiglio di amministrazione;

5) emette, su motivata proposta del capo del servizio competente per materia, convalidata dal direttore generale, i provvedimenti di concessione di proroga alla ultimazione dei lavori;

6) autorizza le spese per le quali non si richieda la deliberazione del Consiglio di amministrazione o del Comitato esecutivo per un importo non superiore a 10 milioni di lire per ogni singola spesa, con esclusione delle spese relative alla esecuzione di opere salva sempre la osservanza dei limiti e delle modalità di erogazione, stabiliti dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 30 ottobre 1953 n. 180;

7) approva i collaudi dei lavori e delle forniture tutte le volte che il collaudatore non abbia riscontrato irregolarità tecniche o amministrative e rimette alla

Infine, si sono avuti casi di *ricorsi gerarchici* proposti avverso delibere del Consiglio di amministrazione al Comitato dei Ministri: ricorsi manifestamente inammissibili, per la ragione che il Consiglio non è in rapporto di gerarchia, né propria né impropria, col Comitato.

E si sono avuti, per converso, ricorsi gerarchici e diffide a provvedere ai sensi dell'art. 5 del T. U. 3 marzo 1934 n. 383 rivolti al Consiglio di amministrazione nei riguardi di provvedimenti del *direttore generale*, che la legge menziona come solo funzionario del personale impiegatizio della « Cassa », la funzione del quale consiste essenzialmente nel dirigere e nel dare impulso all'attività di esecuzione vera e propria ed, in primo luogo, alla esecuzione delle delibere del Consiglio di amministrazione. Proprio in considerazione di queste funzioni, la legge dispone che il direttore generale partecipi alle sedute del Consiglio di amministrazione, sia pure con voto consultivo, in modo da potere illuminare l'organo deliberante circa gli aspetti o profili esecutivi dei vari affari in discussione, nel quadro della concreta attività esecutiva della « Cassa ».

La legge istitutiva della « Cassa » non determina da chi e come debba essere nominato il direttore generale.

Nel silenzio della legge, è certamente da riconoscere che il direttore debba essere nominato dal Consiglio di amministrazione: ed infatti sia il precedente direttore (ing. Orzel), che l'attuale (Dr. Coscia) sono stati nominati dal Consiglio col sistema della votazione.

Infine, in tema di rapporti tra i poteri di Consiglio di amministrazione e quelli del Presidente, una recente sentenza della Corte d'Appello di Roma, in sede di azione di nullità proposta avverso un lodo

determinazione del Consiglio la decisione su eventuali riserve proposte dalle Imprese o dalle amministrazioni o dagli enti concessionari o affidatari dei lavori;

8) esercita, in caso di urgenza, i poteri propri del Consiglio di amministrazione, del Comitato esecutivo, ai quali organi sottopone, per la ratifica, nella prima seduta successiva, i provvedimenti adottati;

9) corrisponde con gli organi dello Stato e delle Regioni nonché con le organizzazioni economiche internazionali;

10) richiede, su relazione del direttore generale, alla Delegazione Speciale del Consiglio Superiore dei LL. PP. i pareri prescritti nei casi previsti dalla legge o quando ne ravvisi la opportunità;

11) cura i rapporti con l'Avvocatura Generale dello Stato, ne richiede la consulenza giuridico-amministrativa ed il patrocinio in giudizio;

12) ha facoltà di provvedere direttamente a trasferimenti di personale dipendente su proposta del direttore generale sempreché i trasferimenti stessi non determinino modifiche ai quadri organici a suo tempo approvati;

13) in caso di assenza o di impedimento può delegare i propri poteri ad uno dei due vice-presidenti, o in caso di assenza o di impedimento di questi ad un consigliere. »

arbitrale, ha esplicitamente riconosciuto la mancanza nel Presidente di poteri propri ed autonomi (ad esempio per l'approvazione di un contratto), al di fuori di quelli espressamente delegatigli dal Consiglio di amministrazione³.

Con la legge 22 marzo 1952, n. 166, normalizzandosi una situazione già posta in essere dal Consiglio (mediante delega), venne prevista la nomina, da parte del Consiglio stesso, e con l'approvazione del Comitato dei Ministri, di un Comitato ristretto, denominato *Comitato esecutivo*, composto da 3 a 5 membri: con deliberazione dell'8 giugno 1952, n. 1197, il Comitato esecutivo venne costituito, in numero di cinque membri, con attribuzioni conferite in via sperimentale (approvazione dei progetti di importo non superiore a L. 300 milioni, impegni di spesa non eccedenti i 50 milioni, alcuni provvedimenti relativi al personale). Successivamente, entrata in vigore la nuova legge 29 luglio 1957 n. 634, che considerò la nomina del Comitato esecutivo come meramente *facoltativa*, il Consiglio non ha ritenuto di avvalersi della facoltà e non ha rinnovato la nomina del Comitato, decaduta per lo spirare del termine.

*Il Presidente del Consiglio di amministrazione*⁴, pur ripetendo la nomina da fonte diversa e superiore a quella degli altri membri del Collegio, non ha, nell'ordinamento della « Cassa » poteri istituzionali propri, come già si è visto. Peraltro, in base ai principi generali, spetta al Presidente *la rappresentanza della « Cassa » nei rapporti esterni*.

Nella legge istitutiva non vi è norma espressa in tale senso: ma questa omissione non può, a nostro avviso, essere ascritta alle incertezze che, quanto alla qualificazione giuridica, si delinearono tra i fautori della legge⁵, dovendo ritenersi ben presente agli stessi che l'omissione sarebbe stata ovviata o nelle altre fonti ordinarie dell'ente (statuto, regolamento) ed, in mancanza (come è avvenuto), mediante applicazione

Alle suindicate attribuzioni si deve aggiungere, per completezza, quella conferita con la delibera n. 502 del 24 febbraio 1959 che è del seguente tenore: « Il Consiglio, preso atto della necessità di consentire un maggiore acceleramento della istruttoria relativa all'approvazione di perizie suppletive o di variante per le quali sia accertato un particolare carattere di urgenza, dà mandato al Presidente di approvarle con provvedimento presidenziale ».

³ Cfr. Corte d'Appello di Roma, I Sezione, *Sent. 10-31 luglio 1959 in causa Cassa per il Mezzogiorno contro Soc. Condotte d'acqua*, inedita.

⁴ Questa precisa denominazione è adoperata nel D.P.R. 18 novembre 1958 pubblicato in « Gazzetta Ufficiale », 9 gennaio 1959, n. 6, p. 78.

⁵ La tesi è sostenuta da A. AMORTH, *op. cit.*, p. 139.

dei principi generali, confermata dalla citata delibera del Consiglio di amministrazione.

Né i sostenitori della tesi della inserzione della « Cassa » nell'amministrazione dello Stato avrebbero mai potuto seriamente pensare, così come non lo potrebbero ora, ad una rappresentanza esterna della « Cassa », da parte del Presidente del Comitato dei Ministri o di altro Ministro, anziché del Presidente del Consiglio di amministrazione.

Organo della « Cassa » è anche il *Collegio dei Revisori dei conti* al quale la legge istitutiva (art. 21) attribuisce, oltre alle funzioni di riscontro e controllo contabile (lett. b, c, d) anche un potere di controllo di legittimità (vigilanza sull'osservanza della legge da parte del Consiglio di Amministrazione, art. 21 lett. a).

Il Collegio è composto di tre membri effettivi e di tre supplenti: un membro effettivo ed uno supplente sono nominati dal Presidente della Corte dei Conti tra i Consiglieri della Corte stessa (ed a questi spetta a Presidenza del Collegio): gli altri membri sono nominati senza alcun vincolo dal Ministero per il Tesoro. Sia la positiva inserzione del Collegio tra gli organi della « Cassa », sia il modo di nomina (che non richiama affatto la rappresentanza della autorità nominante) escludono che il Collegio dei revisori dipenda dalle autorità alle quali è demandata la nomina: esso è, invece, un organo che esercita la sua funzione a *carattere continuativo* presso la « Cassa », senza alcun vincolo di dipendenza e di subordinazione col Ministero del Tesoro e con la Corte dei Conti.

Al di fuori del controllo esercitato dal Collegio dei revisori, la « Cassa » non è soggetta al controllo normalmente esercitato dalla Corte dei Conti sulle amministrazioni dello Stato: la Corte esercita il controllo *successivo* soltanto in sede di valutazione del bilancio della « Cassa » che, ai sensi dell'art. 27 della legge istitutiva, è presentato annualmente all'esame del Parlamento, in allegato al conto consuntivo dello Stato.

2. - IL PERSONALE DELLA « CASSA »

L'ordinamento del personale della « Cassa », sia in base alla legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646, sia quale si è venuto in pratica delineando e concretizzando nel periodo che consideriamo, riflette indubbiamente le sopra rilevate caratteristiche strutturali fondamentali della « Cassa » stessa: in particolare, la *temporaneità*, conseguente alla straordinarietà del piano di interventi.

Deve subito dirsi che la legge istitutiva riflette direttamente, anche in materia di personale, l'altra caratteristica fondamentale: cioè quella della inserzione organica della « Cassa » nell'amministrazione diretta dello Stato.

Invero, l'unica norma per il personale contenuta nella legge istitutiva, l'art. 22, rimasto inalterato nelle successive modificazioni ed integrazioni, aveva disposto la assunzione del personale con *prevalenza tra i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici*, stabilendo che il Presidente del Consiglio dei Ministri determinasse il contingente del personale di ruolo e non di ruolo che le singole amministrazioni dello Stato dovessero « comandare » a prestare servizio presso la « Cassa ».

Com'è agevole intendere, il significato e la *ratio* della norma erano, all'origine, di non creare per la « Cassa » un corpo impiegatizio, ma di destinarvi personale *in prevalenza* « comandato » dalle amministrazioni dello Stato: il che, peraltro, non sarebbe stato concepibile in un ente pubblico che non facesse parte della organizzazione e della Amministrazione diretta dello Stato. In altre parole, prevedendo la provvista degli uffici della « Cassa » in prevalenza mediante impiegati statali « comandati », il legislatore ha mostrato di ritenere la provvista stessa, oltre che un mezzo per evitare la formazione di un nuovo corpo impiegatizio, come la più idonea alla natura ed alle funzioni del nuovo istituto.

Peraltro, nella pratica, come si accennava, questo rapporto di « prevalenza » del personale « comandato » su quello assunto direttamente a contratto si è in pratica andato attenuando, per esigenze organizzative di vario genere, senza che, tuttavia, ne sia rimasto alterato il *principio* secondo il quale il legislatore non ha voluto istituire per questo organismo straordinario e provvisorio un corpo impiegatizio fornito di un proprio *status* che dovesse sopravvivere alla cessazione dell'organismo stesso.

Il particolare modo di assunzione previsto dalla legge per il personale della « Cassa » ha dato luogo ad interessanti problemi di ordine giuridico sia per quanto riguarda separatamente gli impiegati comandati e quelli assunti con contratto, sia per quanto riguarda la coesistenza, nello stesso organismo, degli uni e degli altri.

Esaminiamo partitamente i più importanti di questi problemi.

Per il personale « comandato uno dei primi problemi che si è presentato all'inizio dell'attività della « Cassa » è stato se questa potesse destinare, per le proprie esigenze organizzative, il personale statale « comandato » a funzioni *diverse* da quelle corrispondenti allo stato giuridico del personale stesso.

La questione si risolve, a nostro avviso, in base alla considerazione dei caratteri stessi dell'istituto del « comando » in materia di pubblico impiego in genere, e di impiego statale in particolare; istituto oggi positivamente regolato nel nuovo T. U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, artt. 56-57.

Il « comando », mediante il quale l'impiegato viene adibito temporaneamente, per esigenze di servizio, a prestare servizio presso altra amministrazione dello Stato o presso enti pubblici, non importa, di per sé, né una modificazione soggettiva (cioè, del soggetto attivo), né oggettiva del rapporto, se si eccettua la modifica di carattere puramente temporaneo e transitorio che consiste nella materialità del servizio prestato dall'impiegato presso una amministrazione o un ente diversi da quello del quale egli fa parte.

Di conseguenza, il « comando » non può importare alcuna sostanziale modifica né dello stato giuridico né dello stato economico che il personale « comandato » abbia legittimamente acquisito nell'amministrazione di provenienza, essendo del tutto ininfluenza, sotto questo riguardo, che il trattamento economico sia o meno corrisposto dall'ente presso il quale il suddetto personale è comandato a prestare servizio.

Da queste premesse discende la conseguenza per cui l'impiegato « comandato » non potrebbe essere destinato dall'ente, presso il quale è chiamato a prestare servizio, a posti che implicino l'esercizio di funzioni *inferiori* a quelle del proprio grado (ad esempio un capo divisione non potrebbe essere chiamato a svolgere funzioni di segretario).

Altro problema, che è sorto in tema di comando, è stato quello se presso la « Cassa » il rapporto di gerarchia tra i vari impiegati « comandati » dovesse essere quello automaticamente determinato per effetto delle qualifiche rivestite dai singoli impiegati nelle amministrazioni di provenienza o se, invece, la « Cassa » potesse mutare il rapporto stesso in relazione alle proprie esigenze funzionali.

Anche questo problema è stato risolto nel senso che non si avesse a mutare, nell'ambito della generale organizzazione della « Cassa » (se non nei casi consentiti in base alle norme ed ai principi vigenti anche nel rapporto di impiego con lo Stato: per esempio, incarico di funzioni di grado superiore ecc.) e nell'ambito particolare dell'organizzazione di ciascuno ufficio o servizio, l'ordine gerarchico determinato, tra gli impiegati di ciascun gruppo o categoria, dal grado rivestito nella amministrazione statale di provenienza (art. 8 del R. D. 30 dicembre 1923 n. 2960 sullo stato gerarchico; art. 2 del R. D. 11 novembre 1923 n. 2395

sull'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato; si veda, ora, l'art. 31 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

E poiché il concetto di gerarchia tra gli impiegati delle varie amministrazioni dello Stato è un concetto necessariamente *unitario*, il rapporto che viene a proiettarsi tra i dipendenti dello Stato « comandati » a prestare servizio presso la « Cassa » non può essere diverso, sotto il profilo della gerarchia, da quello che deriva dalle varie posizioni di grado di ciascun impiego statale nel gruppo o categoria dell'amministrazione di provenienza.

Per quanto riguarda gli *impiegati assunti direttamente*, la legge istitutiva della « Cassa », tenendo conto delle caratteristiche di straordinarietà e di temporaneità già sopra rilevate, sembra avere rivolto particolare attenzione ai rapporti di impiego e di lavoro del nuovo organismo, stabilendo per le assunzioni particolari cautele, sia riguardo al numero degli impiegati che alle modalità di costituzione del rapporto: cautele ispirate alla « ratio » fondamentale che non venissero superate, sotto l'aspetto burocratico, le reali necessità dell'organismo che la legge intendeva dovesse essere agile e dinamico; ed allo stesso tempo, che non fossero per derivare oneri che incidessero oltre i limiti strumentali sui mezzi finanziari assegnati dallo Stato per la realizzazione del programma stabilito e per il raggiungimento degli scopi istituzionali.

In questo ordine di idee la legge ha prescritto che le « tabelle organiche » della « Cassa » dovessero essere approvate dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro per il Tesoro (art. 22, primo comma della legge istitutiva); così, ha attribuito alla Presidenza del Consiglio la determinazione del contingente di personale da « comandare » presso la « Cassa ».

Tra queste cautele è anche da comprendere la forma di assunzione con *contratto a termine*, espressamente ed esclusivamente prevista dallo art. 22, 5° comma della stessa legge istitutiva.

La « ratio » della norma sembra rispecchiare questi elementi: essendo la « Cassa » autorizzata ad assumere una parte del proprio personale nel campo della libera attività lavorativa e professionale, il legislatore ha inteso assicurare l'apporto di particolari attività e di specifiche competenze per il tempo necessario, a giudizio degli organi deliberanti e direttivi della « Cassa », alla migliore realizzazione dei fini istituzionali della « Cassa » stessa.

Sotto un aspetto correlativo, si è inteso liberare la « Cassa » da alcuni obblighi tipicamente inerenti al contratto di impiego a tempo indeterminato, come quello del preavviso per la risoluzione del rapporto

o del pagamento della corrispondente indennità ai sensi dell'art. 2118 codice civile e quelle del pagamento dell'*indennità di anzianità* stabilita dall'art. 2120 dello stesso codice.

Ora, la speciale struttura giuridica del contratto di lavoro a tempo determinato è, appunto, quella che meglio si addiceva alle sopra descritte esigenze, per la sua fondamentale caratteristica di precisare e delimitare fin dall'origine le condizioni del rapporto destinate a permanere fino alla scadenza del termine. Così, mentre il prestatore avrà la certezza di una occupazione garantita nel tempo, con la conseguente obbligazione del datore di lavoro, quest'ultimo conosce in partenza gli oneri finanziari inerenti a ciascuna assunzione.

Pertanto, la « Cassa » non ha adottato in pratica il contratto a termine nelle sue caratteristiche, per così dire, pure e genuine.

Infatti nelle *Norme che regolano il contratto di impiego a tempo determinato dei dipendenti della « Cassa »* (*Norme*, che sono state approvate, a suo tempo, dal Consiglio di amministrazione e che vengono sottoscritte per accettazione da ogni impiegato all'atto dell'assunzione) si trovano inserite clausole che concernono la corresponsione di una *indennità di anzianità* alla cessazione del rapporto di impiego (art. 5, primo comma della *Norme*), ed un trattamento previdenziale mediante polizza di assicurazione, il premio della quale, stabilito nella misura del 20% della retribuzione, è per il 15% a carico della « Cassa » (art. 6 delle *Norme*).

Ora, sia l'una che l'altra clausola concernono istituti che, a rigore, sarebbero da considerare estranei alla figura del contratto a tempo determinato e piuttosto, invece, connaturali al contratto a tempo indeterminato.

Nondimeno, la « Cassa », nella sua autonomia, ed accogliendo gli orientamenti della dottrina più evoluta, sotto il profilo sociale, in tema di identificazione della natura giuridica della indennità di anzianità (art. 2120 Codice Civile), ha accolto nella disciplina del proprio rapporto di impiego i due istituti che, in effetti, si sono dimostrati non solo non incompatibili ma, anzi, utili anche nella struttura di questo particolare contratto a termine, nel quale la valutazione della collaborazione prestata per un lungo periodo di tempo ed un complesso di ragioni più strettamente organizzative (quale, ad esempio, quella di assicurarsi l'apporto di specifiche competenze e di favorire l'attrazione verso il nuovo organismo di elementi di provata capacità ed esperienza), consigliavano l'accoglimento degli istituti stessi, già, del resto, accolti in vari *contratti collettivi di lavoro*, stabilendosi che l'indennità di anzia-

nità compete in ogni caso, salvo quello del licenziamento per motivi disciplinari ⁶.

Stabilito che, pur con le deroghe e le mitigazioni anzi esposte, la « Cassa » non può adottare, neanche per una parte del personale, altra forma o tipo di contratto di impiego se non il *contratto a termine* previsto nell'art. 22 della legge istitutiva deve, però, soggiungersi che la « Cassa » stessa, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, poteva stabilire, così come ha stabilito, una regolamentazione del rapporto diversa per una parte del personale, quando questa diversità fosse imposta da obbiettive ragioni di servizio.

La questione si è presentata per la diversa durata da assegnare al contratto dei dipendenti destinati agli *uffici periferici* e non poteva essere risolta se non nel senso di stabilire per essi una durata minore, in conformità della stessa organizzazione e finalità di questi Uffici, creati per le opere che la « Cassa » esegue *direttamente*, ai sensi dell'art. 8, IV comma della legge istitutiva: come tali, soggetti a cessazione, una volta compiuta e collaudata l'opera stessa. In base alle stesse considerazioni, fu stabilita per questo personale una remunerazione in parte diversa da quella dei dipendenti degli Uffici centrali, quanto ad alcune speciali indennità (ad esempio, la indennità cosiddetta *di cantiere*), pur rispettandosi il principio dell'uniformità del trattamento complessivo.

Quanto alle anzidette *Norme* che, in mancanza del regolamento del personale della « Cassa » (che non è stato mai emanato), regolano tutt'ora il rapporto di impiego, si deve dire che esse contengono la disciplina completa del rapporto stesso, col richiamo alle norme di legge e di regolamento sul trattamento giuridico ed economico del personale non di ruolo delle amministrazioni dello Stato (art. 12 delle *Norme*) e, *sussidiariamente*, col richiamo delle disposizioni di legge sull'impiego privato.

3. - IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI RAPPORTO DI IMPIEGO

Le controversie in materia di rapporto di impiego sono state, nel dodicennio, in numero assai esiguo.

⁶ Cfr. contratto collettivo 5 agosto 1937 per gli impiegati dell'industria; *idem* 16 ottobre 1946 per l'industria mineraria; *idem* 1° dicembre 1946 per l'industria edilizia; *idem* 19 dicembre 1946 per i telefonici.

Ai fini del presente lavoro se ne possono ricordare, sotto il profilo dell'importanza giuridica, addirittura soltanto due.

La prima concerneva una impugnativa giurisdizionale di provvedimento di licenziamento, a seguito di valutazione sfavorevole dell'impiegato entro il periodo trimestrale di prova (art. 7, comma I delle *Norme* sopracitate).

Con decisione n. 332 del 21 dicembre 1954 la IV Sezione del Consiglio di Stato ritenne la legittimità del provvedimento, contro la tesi dell'interessato, secondo cui, avendo egli firmato il contratto dopo decorsi i tre mesi dalla deliberazione di assunzione, l'anzidetto periodo di prova avrebbe dovuto considerarsi superato con esito favorevole.

Nella decisione, il Consiglio di Stato chiarì che il momento iniziale di decorrenza del rapporto di impiego non è quello della data della delibera di assunzione (nella specie, di competenza del Consiglio di Amministrazione), bensì, normalmente, quello dell'atto formale di assunzione, cioè del contratto o della data di inizio effettivo del servizio; ciò a tutti gli effetti ed, in particolare, agli effetti della decorrenza del periodo trimestrale di prova stabilito dall'art. 7, I comma delle *Norme* sull'impiego presso la « Cassa ».

Ciò premesso, il Consiglio esclude che in tema di giudizio sull'esito favorevole o meno della prova si potessero costruire interpretazioni desunte dal comportamento o dalle espressioni della amministrazione, diverse dalla effettiva volontà manifestata dall'apposita delibera circa la valutazione del periodo di prova; e riconobbe che il provvedimento di licenziamento per esito sfavorevole della prova « è un atto che (salvo espressa contraria disposizione di legge) per sua natura non deve essere motivato, in vista dell'interesse dello stesso impiegato, il quale potrebbe da una valutazione vedere compromessa la possibilità di successive sistemazioni ».

La seconda controversia, che qui ricordiamo, concerne un caso in cui si è fatta questione circa la competenza a disporre il « comando » o la cessazione del « comando » degli impiegati statali presso la « Cassa », ai sensi dell'art. 22 della legge istitutiva.

Con la decisione n. 12 del 29 ottobre 1958 la IV Sezione del Consiglio di Stato, interpretando l'anzidetta disposizione, ha stabilito che, in base alla stessa, pur spettando alle amministrazioni statali, alle quali l'impiegato appartiene, la emanazione dei formali provvedimenti concernenti il « comando » o la cessazione del « comando » presso la « Cassa », la iniziativa dei provvedimenti stessi spetta alla Cassa per il Mezzogiorno. « Non diversamente può intendersi — si legge nella deci-

sione — il significato e la portata della disposizione contenuta nello art. 22 della legge 10 agosto 1950, dettata *nello obiettivo interesse della nuova istituzione*, perseguente fini di alto interesse sociale, laddove subordina il temporaneo distacco di funzionari di altre amministrazioni statali al *preventivo assenso* della « Cassa »; assenso che non può non essere revocabile in qualsiasi momento, per le stesse ragioni per le quali fu richiesto all'origine ».

III

IL COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO ED IL PRESIDENTE DEL COMITATO ATTRIBUZIONI E FUNZIONI NEI RIGUARDI DELLA « CASSA »

Per quanto inserito positivamente nell'ordinamento della « Cassa », il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non è certamente organo della « Cassa », bensì un organo governativo ad alto livello al quale la legge istitutiva della « Cassa » e le successive leggi integrative (vedi legge 25 luglio 1952 n. 949 e, soprattutto, la legge 29 luglio 1957 n. 634 art. 2) demandano, come attribuzione principale e fondamentale, la formulazione del piano generale delle opere ed il coordinamento delle opere comprese nel piano con le opere di competenza delle altre amministrazioni dello Stato: entrambe queste attribuzioni e funzioni del Comitato sono state ritenute, in dottrina, come elementi concreti di conferma della posizione organicamente statale della « Cassa ».

Secondo la recente e più autorevole dottrina, la esplicazione, in genere, delle funzioni di pianificazione è tipica dell'attività di alta amministrazione¹: nei riguardi degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, l'attività pianificatrice è stata autorevolmente qualificata come attività politica, sia per quanto attiene all'attività pianificatrice vera e propria che all'attività di coordinamento degli interventi straordinari con quelli ordinari².

Secondo l'anzidetta dottrina sarebbe, dunque, l'attività di pianificazione, nelle sue espressioni fondamentali, tipica attività di carattere politico, destinata a rinverdire la vetusta e discussa categoria degli atti cosiddetti *politici* nella enunciazione tradizionale.

Corrispondentemente, l'organo competente alla predisposizione del piano — il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno — è chiamato ad

¹ BACHELET, *Aspetti e problemi giuridici del piano di rinascita della Sardegna*, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1959, p. 285; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, 1950, p. 117.

² PESCATORE, *Aspetti giuridici degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. La pianificazione*, « Foro Italiano », 1961, nn. XIX-XX, p. 14 dell'estratto.

operare in un ambito di amplissima discrezionalità, non incontrando altri limiti, quanto all'oggetto, che quelli derivanti dai settori indicati dalla legge 10 agosto 1950 n. 646 e successive modificazioni, come materia di intervento: con l'ulteriore precisazione che, nell'ambito dei settori considerati e nei rapporti tra i diversi settori, il Comitato può specificare il precetto legislativo *scegliendo* i concreti obbiettivi da realizzare e le concrete modalità di questa realizzazione.

Le caratteristiche del piano e le esigenze della connessa attività di coordinamento escludono che il Comitato, nel quadro degli interventi straordinari per il Mezzogiorno, potesse essere considerato come organo a carattere transitorio. Infatti, oltre alla possibilità, direttamente scaturente dalla natura di provvedimento amministrativo indubbiamente spettante al piano, di una *modifica o revoca* dello stesso, per una diversa valutazione del pubblico interesse connesso alla scelta degli interventi straordinari (valutazione che è e resta nella esclusiva competenza dell'organo politico anche dopo la formulazione del piano), è stabilito nella legge organica della « Cassa » e nelle successive leggi di modificazione e di integrazione un complesso di attribuzioni di vario contenuto e di varia natura, che vale la pena di indicare, ai fini della individuazione del Comitato nel sistema organico della pianificazione straordinaria nell'Italia meridionale.

Una prima attribuzione, di carattere continuativo e principale, connessa all'anzidetta funzione di *coordinamento dei programmi*, concerne l'approvazione, da parte del Comitato, dei programmi stessi (IV, I e II comma della legge 10 agosto 1950 n. 646, art. 2 della legge 29 luglio 1957 n. 634).

Per questa attribuzione, che consente al Comitato un intervento effettivo nella fase di realizzazione del piano generale, affidato all'iniziativa della « Cassa », sono da considerare gli artt. 2 e 3 della legge 27 luglio 1957 n. 634 che hanno disciplinato, in maniera organica ed efficiente, il meccanismo essenziale della approvazione dei programmi annuali, nonché del coordinamento con i programmi dei Ministeri, anche nei riguardi del Ministero delle Partecipazioni Statali e degli investimenti degli enti e delle aziende sottoposte alla vigilanza di quest'ultimo, stabilendo una percentuale obbligatoria di interventi nei territori di competenza della « Cassa » ed attribuendo al Comitato dei Ministri poteri decisori in ordine all'esecuzione dei programmi annuali sia della « Cassa » che dei Ministeri nei confronti dei quali si attua il coordinamento. Con la stessa legge n. 634 del 1957 è stato stabilito, sempre in tema di coordinamento, la percentuale obbligatoria di spesa per opere

pubbliche dei singoli Ministeri da effettuarsi nei territori di competenza della « Cassa ».

Infine, la legge 18 marzo 1959 n. 101 ha stabilito che il Presidente del Comitato dei Ministri trasmetta ogni anno al Parlamento, nei 20 giorni dalla presentazione della relazione generale sulla situazione economica del paese, una *sua* relazione sull'*attività di coordinamento* svolta ai sensi del citato articolo 2 e sugli investimenti effettuati in via ordinaria dai vari Ministeri, dalle Aziende e degli enti a partecipazione statale nelle zone di competenza della « Cassa » ed in via straordinaria da quest'ultima, con la esposizione, altresì, del programma di massima degli investimenti da effettuarsi nell'anno successivo.

Considerando, dal lato giuridico, l'anzidetta funzione, sembra da riconoscersi che essa, pur esplicandosi concretamente in atti amministrativi, appartiene pur sempre all'ambito dell'attività di alta amministrazione o forse, più propriamente, di attività politica che è propria della predisposizione del piano, della quale ultima costituisce espansione necessaria e funzionale.

Altre attribuzioni non continuative e non principali del Comitato sono:

— la autorizzazione alla « Cassa » *per la partecipazione in enti preesistenti o per la costituzione di nuovi enti per l'attuazione di opere di interesse turistico* e per il finanziamento di enti per la valorizzazione dei prodotti agricoli (art. 7 della legge 10 agosto 1950 n. 646);

— la determinazione della destinazione concreta e *della misura dei finanziamenti industriali* (art. 19 della legge 11 aprile 1953 n. 298).

— *l'approvazione del piano regolatore di massima* per la Calabria, nonché dei programmi annuali, ed *il coordinamento* con le opere eseguite in Calabria dai Ministeri dell'Agricoltura e dei LL. PP. e dalla stessa « Cassa » (legge 25 novembre 1955 n. 1177, artt. 7 e 10);

— l'autorizzazione alla « Cassa » per la *costruzione di scuole professionali* e per promuovere e finanziare *corsi di qualificazione e di specializzazione*, nonché per assumere partecipazioni in enti che intendono svolgere attività di preparazione professionale e per promuovere e finanziare istituzioni ed attività a carattere sociale ed educativo (art. 4 della legge 29 luglio 1957 n. 634, sostituito dall'art. 1 della legge 18 luglio 1959 n. 555);

— *la determinazione delle località e delle caratteristiche* degli impianti finanziabili, nonché la misura del contributo alle *piccole e medie industrie* (art. 18, 2° comma della legge 27 luglio 1957 n. 634);

— *la determinazione della misura del contributo* per i finanzia-

menti dell'attrezzatura ai *consorzi per lo sviluppo industriale* (art. 21 della stessa legge 27 luglio 1957 n. 634), *la determinazione dei settori artigiani* la cui attività è suscettibile di contribuire allo sviluppo industriale nel Mezzogiorno non ch  delle modalit  e dei criteri di selezione delle richieste, otre all'ammontare complessivo dei contributi erogabili (art. 11 della legge 29 luglio 1957 n. 634);

— l'autorizzazione alla « Cassa » per l'esecuzione di *opere di restauro e di sistemazione di cose di interesse artistico, storico ed archeologico* (art. 10 della legge 29 luglio 1957 n. 634).

Com'  agevole intendere, si tratta di un insieme di attribuzioni e correlative funzioni che non si prestano ad essere classificate con una formula unica, tanto meno individualizzante dell'organo al quale le attribuzione stesse sono devolute.

In base alle attribuzioni di carattere fondamentale e continuativo che abbiamo esaminate per prime (predisposizione ed approvazione del piano generale, approvazione dei programmi annuali), il Comitato dei Ministri   da considerare come organo pianificatore, strumento direttivo e coordinatore della politica volta alla soluzione della « questione meridionale » mediante interventi ed atti che appartengono all'ambito dell'alta amministrazione, se non all'attivit  politica vera e propria.

Ma anche le altre indicate attribuzioni del Comitato riflettono, a ben guardare, la stessa identica natura e sostanziale omogeneit  di funzioni.

Cos , le « autorizzazioni » previste da parte del Comitato alla « Cassa » per la partecipazione ed il finanziamento ad enti turistici o ad enti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, nonch  le autorizzazioni per la costruzione di scuole professionali e per la esecuzione di opere di restauro e di sistemazione di cose di interesse artistico, storico od archeologico, appartengono concettualmente alla concreta delimitazione degli *oggetti o delle quantit  degli interventi* nell'ambito dei settori indicati nel piano generale, oppure costituiscono un modo o criterio tecnico usato dal legislatore, successivamente alla legge base 10 agosto 1950 n. 646, per individuare nuovi settori di intervento della « Cassa », anzich  mediante la diretta definizione legislativa, mediante la emanazione di un atto autorizzativo che, per quanto formalmente tale, sostanzialmente non adempie ad altra funzione che a quella di integrare ed estendere l'ambito degli interventi del piano originario.

Si tratta, quindi, di scelta essenzialmente discrezionale e politica, giusta quanto sopra detto, cos  come a scelta ed a valutazione politica   ispirata la predisposizione del piano originario.

Gli atti di « autorizzazione » del Comitato, pur essendo formalmente atti amministrativi, sono esplicazione dell'anzidetta fondamentale funzione. A parte ciò, com'è stato acutamente notato³, il ricorso al concetto ed all'istituto della « autorizzazione » sta a significare l'intendimento del legislatore di considerare la « Cassa » come direttamente legittimata agli interventi in questione, demandandosi al Comitato il potere di rimuovere, volta per volta, l'ostacolo alla concreta attuazione degli interventi stessi.

Fra le sopra indicate attribuzioni del Comitato qualcuna, certamente non di carattere principale, sembrerebbe concretarsi nell'esercizio di ordinaria e diretta funzione amministrativa, come, ad esempio, quella relativa alla determinazione delle località e delle caratteristiche degli impianti finanziabili nel settore delle piccole e medie industrie, nonché alla determinazione della misura del contributo (art. 18, II comma della legge 27 luglio 1957 n. 634); quella relativa alla determinazione della misura del contributo per i finanziamenti ai consorzi industriali (art. 21 della stessa legge 27 luglio 1957 n. 634) ed alle modalità ed ai criteri di selezione delle richieste di finanziamenti ai consorzi industriali (art. 21 della stessa legge 27 luglio 1957 n. 634) ed alle modalità ed ai criteri di selezione delle richieste di finanziamento nei settori artigiani (art. 10 della legge 29 luglio 1957 n. 634).

Peraltro, queste attribuzioni, oltre ad essere di carattere eccezionale, sono sempre state intese ed applicate nella prassi di questi anni in modo che il concreto esercizio di esse non ha importato deviazione o modifica della posizione istituzionale del Comitato come organo politico, sul quale incombe, proprio perché tale, una responsabilità di ordine politico nei confronti del Parlamento, connessa alla esplicazione del compito istituzionale essenziale di pianificazione e di coordinamento, cioè dell'attività preponderante e saliente della propria competenza, che implica, appunto, ampia facoltà di selezione e di scelta.

Così, sia in teoria (stante la eccezionalità e la accessorialità di queste ultime attribuzioni di carattere propriamente amministrativo), sia in pratica, non è venuta mai meno la configurazione dei due organi: il primo (il Comitato) quale organo di alta amministrazione e della politica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, competente alla pianificazione ed all'alta vigilanza sulla esecuzione di questa; il secondo (la « Cassa »), al quale normalmente spettano tutti i compiti amministrativi di attuazione del piano e, quindi, l'adozione dei concreti prov-

³ G. PESCATORE, *Aspetti giuridici cit.*, p. 37.

vedimenti all'uopo necessari, con la responsabilità della relativa copertura finanziaria.

Se, tenendo conto di quanto ora detto, si volesse considerare più da vicino la posizione reciproca della « Cassa » e del Comitato nel sistema della legge 10 agosto 1950 n. 646 e successive modifiche, eventualmente *sub specie* di un'unica formula giuridica riassuntiva, si dovrebbe cominciare col dire che, a prescindere dall'indicazione delle potestà e relative funzioni del Comitato, non è dato rinvenire né nella legge istitutiva né nelle successive modifiche alcun accenno ad una *subordinazione gerarchica* della « Cassa » al Comitato, del resto mal conciliabile con la distinta personalità giuridica, e neanche ad una soggezione della « Cassa » alla vigilanza o tutela del Comitato.

Di una vigilanza in senso tecnico, cioè equivalente a *controllo di legittimità*, non solo non si rinviene nella legge istitutiva alcuna indicazione *dei mezzi* onde dovrebbe essere resa possibile (ad es., trasmissione o comunicazione di provvedimenti o deliberazioni), ma si trovano anzi elementi decisamente in senso contrario, quali ad esempio la mancanza di potere del Comitato di revocare direttamente gli amministratori della « Cassa », anche in caso di gravi irregolarità, e di nominare, in loro vece, un Commissario: atti che sono devoluti alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri ed alla diretta competenza del Capo dello Stato.

Sicché, è da dire che né al Comitato, né (come subito si vedrà) al suo Presidente è attribuito il potere di *annullamento di ufficio* degli atti illegittimi che è estrinsecazione principale e caratteristica del *potere di vigilanza* secondo la terminologia giuridica italiana (del potere di decisione dei ricorsi gerarchici non è neanche da parlare, giacché, come si è visto, la « Cassa » non è organo *gerarchicamente* subordinato al Comitato).

È, d'altra parte, da escludere anche la possibilità del ricorso gerarchico cosiddetto *improprio*, in quanto, com'è noto, questo rimedio deve, oltre tutto, essere espressamente previsto dalla legge, e questa previsione manca nelle leggi sulla « Cassa ».

Così, ove il Comitato ritenga che debba essere annullato per illegittimità un atto o provvedimento della « Cassa », non potrà che provocare, tramite il suo Presidente, l'esercizio della generale potestà di annullamento da parte del Governo, in base all'art. 6 della legge comunale e provinciale secondo il T.U. 3 marzo 1934 n. 383.

L'unico dato formale nel testo della legge istitutiva (art. 22) è costituito dalla *vigilanza* sulla « Cassa » attribuita al Presidente del

Comitato dei Ministri e della quale la stessa legge dice che il Presidente deve rispondere, come dell'attività del Comitato, innanzi al Parlamento.

Che qui non si tratti di vigilanza in senso tecnico non sembra che possa dubitarsi, dopo quanto si è innanzi detto.

Infatti, un attento esame della legge istitutiva in tutto il complesso delle sue disposizioni esclude che il legislatore abbia voluto attribuire al Presidente del Comitato una competenza e funzione diverse, quantitativamente e qualitativamente, da quelle attribuite al Comitato quale organo collegiale. Di particolare vi è solo la concentrazione della funzione, sotto il profilo della responsabilità nei confronti del Parlamento, esclusivamente, specificamente e personalmente nel Presidente del Comitato.

Sicché, il Presidente risponde, nei riguardi del Parlamento, e dell'attività del Comitato — che abbiamo visto consistere in estrinsecazione di funzione di alta amministrazione e di politica nella predisposizione del piano generale e nel coordinamento dei programmi — e della *vigilanza* sulla « Cassa ». Che cosa si possa contenere, in questa formula della *vigilanza*, di diverso dall'attività del Comitato nel suo complesso nei confronti della « Cassa », non appare agevole stabilire. Certo è che la delimitazione del contenuto della *vigilanza* presidenziale non può prescindere dalla competenza propria del Comitato, del quale la legge ha inteso isolare la responsabilità politica nei confronti del Parlamento, con una affermazione che non trova riscontro nei confronti di alcun altro ente pubblico nel nostro ordinamento.

La *vigilanza*, quindi, si presta ad essere definita e compresa più per esclusione che positivamente: non è controllo di legittimità, giusta quanto sopra si è detto, sia perché non si trova stabilito nella legge alcun mezzo o modalità per l'esercizio di questo controllo, sia perché non è attribuito alcun potere repressivo di annullamento, sia perché un controllo continuativo di legittimità è escluso da tutto l'insieme delle disposizioni della legge istitutiva e delle successive modificazioni ed integrazioni, che ha attribuito solo al Collegio dei Revisori ed a nessun altro organo — appartenente o non appartenente all'ordinamento strutturale della « Cassa » — la funzione di vigilare in forma continuativa sulla osservanza della legge da parte del Consiglio di Amministrazione, pur senza alcun potere di annullamento.

In sintesi, ci sembra che la funzione di *vigilanza* attribuita al Presidente del Comitato dei Ministri riassume ed esprima, in primo luogo, la funzione propria del Comitato nei riguardi della « Cassa », funzione che è di predisposizione del piano generale e di approvazione dei pro-

grammi esecutivi con il connesso compito di coordinamento; inoltre, che nella « vigilanza » si debba comprendere, in funzione necessariamente *strumentale*, il potere del Presidente del Comitato di vigilare continuamente sul « buon fine », per così dire, della esplicazione dell'attività del Comitato nei riguardi della « Cassa », cioè sull'effettiva *realizzazione del piano e dei programmi formati od approvati dal Comitato*, ed in genere, sul pratico conseguimento degli scopi per i quali al Comitato sono state attribuite le funzioni sopra illustrate: senza questi poteri, non si concepirebbe la responsabilità personale ed esclusiva del Presidente sia per quanto attiene all'attività del Comitato che alla vigilanza sulla « Cassa ».

Si tratta, quindi, di un potere e di una funzione *diversi* da quelli che sono estrinsecazione della *vigilanza* in senso tecnico, e che attengono ad una particolarissima forma di controllo a carattere essenzialmente politico del Comitato quale organo di Governo e, come tale, appartenente al sistema costituzionale dello Stato, sull'attività e sul conseguimento della finalità della « Cassa » che sono e restano finalità proprie dello Stato. Ed anche sotto questo aspetto è da cogliere la particolarità strutturale di questo singolarissimo ente che, essendo stato creato esclusivamente per realizzare il piano predisposto dal Comitato dei Ministri, non è stato dal legislatore sottoposto al tipo tradizionale di controllo espresso dal binomio *vigilanza e tutela* (con gli inconvenienti propri di tale controllo), bensì ad una forma nuova ed inusitata se riferita ad un Ente pubblico (il che conferma che la « Cassa » non è sostanzialmente tale ma appartiene organicamente all'amministrazione diretta dello Stato): forma che supera la posizione concettuale del controllo — di legittimità o di merito — con tutti i suoi inconvenienti (primo tra essi, il rinvio dell'atto annullato per illegittimità o revocato per il merito, all'ente controllato, per gli ulteriori provvedimenti) per estrinsecarsi in una funzione di alta vigilanza di carattere politico, della quale il Comitato è chiamato a rispondere innanzi al Parlamento (art. 23 legge n. 646), sull'attività che l'organo speciale amministrativo esplica per il raggiungimento delle finalità che sono anche del Comitato oltre che della « Cassa ».

LA DISPONIBILITÀ FINANZIARIA DELLA «CASSA»
SOTTO IL PROFILO GIURIDICO

1. - PREMESSE DI CARATTERE GENERALE

Come si è sopra rilevato a proposito delle caratteristiche fondamentali ed, in particolare, della *autonomia*, la «Cassa» presenta una sostanza finanziaria veramente singolare e degna di rilievo anche dal punto di vista giuridico, sotto vari aspetti.

Si è già detto che la «Cassa» non ha una propria dotazione o disponibilità finanziaria di base, così come non ha un proprio patrimonio né immobiliare né mobiliare.

Ha, per contro, assicurata *ope legis*, per tutto il periodo stabilito alla sua attività, una dotazione, o, meglio, una *disponibilità finanziaria*¹ consistente in una raccolta di somme di varia provenienza, ma sempre di pertinenza statale, somme che la «Cassa» non può destinare a scopi diversi (ove si eccettui l'attività meramente *strumentale* necessaria per il raggiungimento delle finalità istituzionali), ma *deve* impiegare nella «esecuzione delle opere previste dall'art. 1» (art. 10 della legge istitutiva).

Di questa consistenza o disponibilità finanziaria la legge istitutiva e le successive leggi 25 luglio 1952 n. 949 e 29 luglio 1957 n. 634 indicano la fonte ed il preciso impegno (stanziamento) nel bilancio dello Stato (Ministero del Tesoro), impegno che, come si è sopra anche osservato, costituisce per lo Stato una vera e propria obbligazione

¹ Quest'ultima espressione è quella che più esattamente, a nostro avviso, è adoperata nella legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 alla intestazione del titolo II, mentre l'altra (*dotazione*) è usata nella legge 29 luglio 1957 n. 634, titolo I (durata, *dotazione* ed attività della «Cassa»), nonché nella successiva legge 24 luglio 1959 n. 622, art. 23.

ex lege, della quale il soggetto creditore (la « Cassa ») sarebbe legittimato, in ipotesi, a pretendere l'adempimento anche in via contenziosa.

Caratteristica di questa attribuzione di somme, nell'ambito del già rilevato obbligo di destinare le somme stesse alla esecuzione delle opere comprese nel piano e nei programmi (nel che sta l'aspetto che si potrebbe chiamare dinamico e funzionale di questa attribuzione), è la libertà per la « Cassa » di utilizzare le somme stesse secondo le necessità di quella esecuzione, disponendo *anticipatamente* di somme assegnate ad esercizi *futuri*, utilizzando *residui*, impiegando indifferentemente le somme disponibili per l'una o per l'altra categoria di opere senza che questo impiego incontri il vincolo costituito dalla distribuzione degli stanziamenti nei diversi capitoli di bilancio. Al quale proposito, è da dire che la « Cassa » non ha un bilancio di previsione, bensì un bilancio consuntivo o rendiconto che si chiude al 30 giugno di ogni anno ed è presentato al Parlamento in allegato al conto consuntivo dello Stato (art. 27 della legge 10 agosto 1950 n. 646).

L'anzidetta libertà di impiego per l'una o l'altra categoria di opere comprese nel piano o nei programmi è stata vincolata solo con la recente legge 24 luglio 1957 n. 622, la quale, disponendo l'aumento della dotazione complessiva della « Cassa » da 2.040 miliardi e 2.069 miliardi di lire, ha specificato l'impiego particolare dei 29 miliardi di aumento.

Analogo vincolo di destinazione si rinviene, nel sistema delle leggi sulla « Cassa », in riguardo a due altre fonti di finanziamento, espressamente previste dalle leggi stesse: l'art. 17 della legge istitutiva che destina le somme costituite dagli interessi dei prestiti IMI (trasferiti dallo Stato alla « Cassa » in forza della norma dell'art. 11 lett. a) della stessa legge istitutiva) al *credito fondiario*, determinando, anzi, minutamente le caratteristiche delle opere finanziabili in questo settore; e l'art. 2 della legge 22 marzo 1952 n. 166 che destina il *controvalore in lire*² dei prestiti contratti all'Estero sia per l'ulteriore sviluppo dei programmi dell'art. 1 della legge istitutiva (e questa è evidentemente una destinazione generica), sia specificamente per *finanziamenti destinati alla realizzazione di specifici progetti che servono a facilitare il processo di industrializzazione del Mezzogiorno* e ad integrare gli scopi di generale valorizzazione del Mezzogiorno perseguiti dalla « Cassa », sia per particolari progetti di *sistemazione straordinaria di linee ferroviarie*

² Sul significato, sulla *ratio* di questa espressione e sui problemi connessi si discorrerà in seguito a proposito dei prestiti esteri.

a forte traffico necessarie per la industrializzazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli della Italia meridionale.

All'infuori di questi casi determinati positivamente, la « Cassa » è libera di impiegare le somme ad essa assegnate nell'ambito dei settori di opere di sua competenza: ovviamente, l'ipotesi della concentrazione della destinazione di somme nell'uno o nell'altro di questi settori a scapito degli altri deve escludersi in considerazione della stessa formazione del piano generale delle opere affidate, come si è visto, ad un Comitato del quale fanno parte tutti i Ministri preposti ai dicasteri competenti per ciascuno dei settori stessi.

Libertà ed autonomia (nel senso sopra indicato), di destinazione che, come si è accennato in principio, comportano, d'altro canto, per la « Cassa » un *obbligo*, che è connaturato e caratteristico all'essenza della « Cassa » stessa, di destinazione effettiva delle somme agli scopi indicati dalla legge istitutiva, cioè al raggiungimento delle finalità per le quali la « Cassa » è stata istituita. La chiara dizione della legge, la *ratio* anche essa evidente, e la prefissione del termine alla durata del piano postulano certamente la esistenza di un tale obbligo che è, insieme, immediato e permanente, di destinazione, in quanto corrisponde alla funzione propria della « Cassa ».

Questo aspetto, per così dire, dinamico dello *status* o della sostanza finanziaria della « Cassa » ha la sua importanza per la soluzione di problemi esegetici di vario genere concernenti il sistema delle leggi sulla « Cassa » che è, in effetti, tutto armonicamente congegnato ed imperniato proprio *sull'obbligo di destinazione delle somme attribuite dalla legge per la esecuzione delle opere comprese nel piano, col corrispondente implicito divieto di destinazione delle somme a finalità di altro genere*, eccettuate quelle meramente *strumentali* (organizzazione, personale ecc.) o quelle in altro modo *specificamente previste dalla stessa legge* (ad esempio, il pagamento di somme a titolo di tributi): come si vedrà, in questo preciso ed armonico sistema va inquadrato ed interpretato il trattamento tributario della « Cassa », che non è un trattamento eccezionale o di favore, ma una semplice conseguenza logica e giuridica della impostazione istituzionale e strutturale del nuovo organismo.

Qui, a prescindere, per un momento, dal problema tributario, vogliamo accennare ad un altro problema che si è presentato nella pratica di questo dodicennio e che è stato risolto, una volta per tutte, da una sentenza del Pretore di Roma, proprio con l'applicazione dei concetti

sopra esposti: il problema cioè, della pignorabilità delle somme di pertinenza della « Cassa ».

La sentenza, emessa in data 15 ottobre 1958 dal Pretore di Roma, V Sezione, nella causa di opposizione alla esecuzione proposta dalla « Cassa » contro l'impresa ZIINO³, ha accolto la eccezione di *impignorabilità assoluta* sollevata dal patrocinio della « Cassa », applicando a questa in tutto e per tutto i principi che valgono in tema di pignorabilità del denaro dello Stato.

2. - I PRESTITI ESTERI

È compresa nella materia della sostanza finanziaria della « Cassa » la possibilità, a questa espressamente riconosciuta dalla legge, di contrarre prestiti all'estero (art. 16, 3° comma della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646). Attraverso questa fonte che si potrebbe chiamare autogena di finanziamento, la « Cassa » è stata, così, espressamente autorizzata alla eventuale integrazione della dotazione annuale fissa stabilita a carico dello Stato.

Come già si è accennato, la successiva legge 22 marzo 1952 n. 166 (art. 2) prescrive che il ricavato di questi prestiti debba essere destinato allo « ulteriore sviluppo dei programmi di cui all'art. 1 della legge » (istitutiva), nonché all'incremento dell'industrializzazione del Mezzogiorno ed alla sistemazione delle linee ferroviarie connesse con l'industrializzazione e con la valorizzazione dei prodotti agricoli dell'Italia meridionale. Sia nella prima che nella seconda legge (che sono le sole concernenti il particolare argomento), nulla è detto circa l'impiego dei prestiti eventualmente contratti all'interno: ma l'interprete dovrebbe ammettere che, in tale caso, il ricavato dei prestiti andrebbe pur sempre *in aggiunta* alla normale dotazione o disponibilità proveniente dal Tesoro, stante l'assoluta intangibilità di quest'ultima.

Tornando ai prestiti esteri, la « Cassa » ha, fino ad oggi, contratto sette prestiti con la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), tre con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), ed una emissione di obbligazioni sul mercato di New York a mezzo della Banca Morgan Stanley & Co. (1952).

³ La sentenza, a quanto risulta, non è stata pubblicata in riviste o massimari.

La distribuzione del ricavo di questi prestiti, per grandi settori di intervento della « Cassa », risulta dalla tabella in nota ⁴.

3. - I PRESTITI BIRS

I prestiti contratti dal 1951 al 1959 con la BIRS rappresentano la parte più cospicua dei prestiti esteri della « Cassa ».

Sotto il profilo giuridico — che è il solo che qui interessa — essi sono stati stipulati sempre in America (Washington o New York) nella forma di scrittura privata sottoscritta direttamente dai rappresentanti della BIRS e della « Cassa » (i primi due prestiti vennero sottoscritti per la « Cassa » dal nostro ambasciatore a Washington all'uopo autorizzato, mentre i successivi sono stati direttamente sottoscritti dal Presidente della « Cassa »).

Quanto alla *capacità* della « Cassa », si deve dire che lo art. 16, III comma della legge istitutiva la limitava entro l'ambito delle dotazioni e, quindi, della durata della « Cassa ». Questa limitazione si profilò come ostativa fin dalla stipulazione del primo prestito BIRS per il quale era previsto un ammortamento ventennale ed impegni della « Cassa » certamente eccedenti i limiti della propria disponibilità finanziaria.

Dovette, quindi, essere emanata la legge 22 marzo 1952 n. 166 che all'art. 2, primo comma, abolì espressamente la limitazione di capacità stabilendo, altresì (art. 2, II comma), che, qualora la durata dei prestiti esteri ecceda il periodo di attività della « Cassa », prima del termine di questo periodo sarà provveduto, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Tesoro e previa deliberazione

Denominazione del prestito	Anni	Ammentare del prestito		Destinazione	
		in migliaia di dollari	in milioni di dollari	impianti irrigui	impianti elettrici
I BIRS	1951	10.000	6.250	—	—
II BIRS	1953	10.000	6.250	—	6.250
III BIRS	1955	68.400	42.750	12.500	18.750
IV BIRS	1956	74.628	46.643	17.046	15.750
V BIRS	1958	75.000	46.875	10.275	18.250
VI BIRS - I BEI	1959	40.000	25.000	—	11.250
OBBLIGAZIONI MORGAN	1959	30.000	18.750	—	—
VII BIRS	1959	40.000	25.000	—	25.000
<i>Totale</i>		348.028	217.518	39.821	95.250

del Consiglio dei Ministri, a determinare l'organo o l'ente, cui sarà attribuita l'ulteriore gestione dei prestiti stessi, subentrando nelle obbligazioni assunte della « Cassa ».

Questa stessa legge ha dichiarato la validità della garanzia concessa dallo Stato ai prestiti od alle obbligazioni — garanzia prevista dall'art. 16 IV comma della legge istitutiva — anche per il periodo *successivo alla cessazione della « Cassa »*.

Queste norme sulla capacità della « Cassa » a contrarre prestiti all'estero e dello Stato a garantirli devono essere qui ricordate anche per un altro e diverso aspetto.

Fin dal primo prestito (10 ottobre 1951), la BIRS dichiarò il proprio intendimento (e lo tradusse in concrete clausole dell'accordo e del relativo regolamento di prestito), di non volere considerare il mutuo come una pura e semplice operazione di provvista di fondi, bensì come un finanziamento di opere concretamente e specificamente individuate in appositi e separati atti contrattuali (cosiddetti « accordi di progetto »), firmati contemporaneamente all'atto di mutuo: sicché la mutuataria (« Cassa ») ed il garante (Stato) avessero ad assumere precisi e concreti impegni circa la realizzazione di quei progetti, secondo le modalità contenute nel regolamento dei prestiti della Banca.

Questa struttura inizialmente data dalla BIRS al prestito — che tale è rimasta in tutti i prestiti successivi — era in effetti giustificata ai sensi degli accordi sulla costituzione della BIRS stessa, approvati e resi esecutivi in Italia con legge 23 marzo 1947 n. 132.

La struttura stessa, peraltro, pose un problema di interpretazione della legge italiana circa la capacità per la « Cassa » di assumere, e per lo Stato di garantire, oltre alle obbligazioni proprie del mutuatario, le anzidette altre obbligazioni contenute nell'accordo di prestito, obbligazioni concernenti principalmente le modalità di utilizzazione del prestito ed i controlli della Banca circa questa utilizzazione.

Questo problema fu risolto sulla considerazione che la capacità della « Cassa », quale persona giuridica pubblica italiana (capacità da valutarsi esclusivamente in base alla legge italiana ai sensi dell'art. 17 disp. prel. Cod. Civ.) potesse comprendere, come generale capacità giuridica in materia contrattuale, l'abilitazione all'assunzione di qualsiasi obbligazione, tranne quelle contrarie a norme imperative o mancanti di causa, o fondate su causa illecita, ovvero mancanti di oggetto o di altri requisiti indicati nell'art. 1418 Cod. Civ.

Quanto alla *capacità dello Stato a garantire*, oltre alla restituzione del capitale e degli interessi, anche le altre obbligazioni concernenti

la effettiva e concreta utilizzazione del prestito, venne, in base a considerazioni analoghe a quelle fatte per la « Cassa », giustamente osservato che l'assunzione di tali obblighi doveva ritenersi non contraria, bensì conforme ai principi che regolano l'attività della Banca Internazionale e la partecipazione dell'Italia sia al Fondo monetario che alla Banca Internazionale, principi recepiti nel nostro ordinamento con la legge 23 marzo n. 132 che ha, appunto, autorizzato il nostro Governo a partecipare ad entrambe le istituzioni.

4. - I PRESTITI CON LA BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI

Contemporaneamente al VI prestito con la BIRS, la « Cassa » ha stipulato con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) un prestito di pari importo (12 miliardi e 500 milioni di lire italiane) per il finanziamento di un progetto elettrico (denominato « Mercure ») della Società Meridionale di Eletticità e di due progetti industriali (denominati « SINCAT » e « CELENE »), rispettivamente della società industriale catanese e della società Celenc.

Altro prestito con la BEI è stato stipulato il 13 luglio 1960 per l'ammontare di 7 miliardi e 500 milioni destinati al finanziamento del progetto idroelettrico del Taloro (Sardegna) ad uso industriale ed irriguo ed il 15 ottobre 1960 un terzo prestito per il finanziamento di un impianto industriale per il montaggio di motori per veicoli industriali in Campania (Alfa Romeo).

Com'è noto, la BEI è organo espressamente previsto dal Trattato di Roma 25 marzo 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea con il compito di contribuire, nell'interesse stesso della Comunità, allo sviluppo equilibrato ed armonico del Mercato Comune, mediante, tra l'altro, il finanziamento di progetti concernenti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate (artt. 129 e 130 lett. a) del Trattato di Roma), oltre che mediante finanziamento di progetti che per la loro ampiezza o natura non possano essere assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri (art. 130 lett. b) e c) dello stesso Trattato).

Nell'ambito di questi criteri fondamentali di intervento si sono conclusi gli anzidetti prestiti tra la « Cassa » e la BEI, anche qui, con la garanzia del Governo italiano.

5. - L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 2 DELLA LEGGE 22 MARZO 1952 N. 166
E DELL'ART. 40 DELLA LEGGE 29 LUGLIO 1957 N. 634

Il VII prestito BIRS (destinato al finanziamento del progetto « SENN » per energia nucleare) e le trattative per gli anzidetti primi due prestiti BIRS hanno sollevato due questioni:

— se la Cassa per il Mezzogiorno e, tramite essa, i beneficiari del prestito possano contrarre direttamente in valuta estera;

— se si possa contrarre il prestito direttamente in valuta estera anche nel caso in cui lo Stato non intenda dare la garanzia di cambio, e se, in generale, si possa fare a meno di chiedere la stessa garanzia.

La risposta, conforme alla interpretazione letterale, logica e sistematica, delle anzidette norme e delle altre che regolano l'attività della « Cassa », sembra essere quella secondo cui l'art. 2 della legge n. 166 del 1952, occupandosi particolarmente della capacità della « Cassa » di contrarre prestiti esteri *oltre* i limiti stabiliti dall'art. 16 della legge istitutiva e della *destinazione* delle somme provenienti dai prestiti stessi, abbia avuto riguardo al *normale* modo di procedere, all'*id quod plerumque accidit*, alla utilizzazione del *controvalore*, cioè del ricavato in lire dei prestiti esteri, mediante cessione delle valute estere mutate, all'Ufficio Italiano dei Cambi, secondo le disposizioni valutarie vigenti al momento dell'entrata in vigore della stessa legge 22 marzo 1952 n. 166.

Peraltro, questa previsione normale del legislatore non escluderebbe, di per sé, che alla « Cassa » sia possibile concludere prestiti direttamente in valuta estera quando, al pari di ogni altro soggetto, ne fosse debitamente autorizzata, in base alle disposizioni valutarie vigenti, ed in particolare a quelle contenute nel D.L. 6 giugno 1956 n. 476, artt. 7, 8 e 13, non contenendo l'art. 2 alcuna particolare od eccezionale norma di carattere *valutario* nei confronti della « Cassa » stessa.

Senonché, l'anzidetta possibilità di contrarre prestiti direttamente in valuta estera deve essere, per la « Cassa », considerata anche in relazione alla disposizione dell'art. 40 della successiva legge 29 luglio 1957 n. 634, la quale stabilisce che lo Stato (Ministero del Tesoro) *debba* dare ai prestiti esteri della « Cassa » *la garanzia di cambio*, nonché rimborsare tutti gli oneri dei prestiti stessi mediante conguaglio quinquennale da effettuarsi a partire dal 30 giugno 1960. Nel capoverso, estende questi benefici anche ai prestiti esteri contratti dalla « Cassa » *anteriamente* all'entrata in vigore della legge.

Chiaro sembra il senso di questo articolo ed altrettanto chiara la

ratio, fatta palese soprattutto dalla disposizione contenuta nel capoverso.

Si è, cioè, voluto dal legislatore che i prestiti della « Cassa », anche se contratti in divise estere, venissero, sul piano economico e finanziario, ad essere trattati come se il prestito fosse contratto direttamente in lire, a questi effetti neutralizzandosi le eventuali oscillazioni di cambio e gli altri oneri inerenti ai prestiti stessi.

E si tratta di intento e conseguente realizzazione normativa del tutto conformi all'assetto giuridico che, per quanto attiene alle disponibilità finanziarie, hanno dato alla « Cassa » la legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646 e le successive leggi di modificazione e di integrazione, come sopra si è visto.

Invero, la legge del 1957 ha voluto fissare nel *controvalore* in lire corrispondente alle valute estere che hanno formato oggetto del contratto originario di mutuo e sul quale si è basato il piano di ammortamento del mutuo stesso, la somma corrispondente alle valute estere mutate: sì che l'operazione, soprattutto per quanto attiene alla fase di restituzione e di ammortamento, non venisse ad incidere e ad interferire sulla restante disponibilità finanziaria, destinata « *ope legis* » ai programmi di finanziamento delle opere della « Cassa ».

Ovviamente, questa incidenza sarebbe possibile ove, verificandosi un mutamento nel valore della moneta italiana, in rapporto alle divise estere mutate, la « Cassa » fosse costretta, per adempiere agli obblighi di restituzione delle rate del prestito, ad attingere alla restante *disponibilità finanziaria*, che il legislatore ha voluto invece, mantenere integra, destinandola totalmente ed in modo *certo* alla realizzazione dei fini della legge istitutiva.

IL REGIME TRIBUTARIO DELLA « CASSA »

1. - PREMESSA DI CARATTERE GENERALE

Come si è accennato, anche il regime tributario della « Cassa » deriva ed è strettamente determinato, sul piano giuridico, dalle caratteristiche fondamentali date al nuovo organismo dalla legge istitutiva: sicché il regime stesso, se inteso rettamente e compiutamente, cioè in relazione a tutte le norme ed ai principi circa l'assetto della « Cassa », non può apparire come un trattamento eccezionale e di favore, bensì e soltanto come una necessaria conseguenza logica e giuridica della impostazione istituzionale e strutturale data dalla legge alla « Cassa » stessa.

Ciò ha naturalmente la sua grande importanza per intendere l'esatto significato e la giusta portata delle norme tributarie che concernono la « Cassa ».

L'ART. 26 DELLA LEGGE 10 AGOSTO 1950 N. 646

Queste norme si imperniano sulla fondamentale disposizione dell'art. 26, I e II comma della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646¹.

¹ Legge 10 agosto 1950 n. 646, art. 26:

« In luogo delle imposte di registro, di bollo, in surrogazione del bollo e registro, della imposta di ricchezza mobile tanto sui redditi propri quanto sugli interessi delle operazioni passive, comprese quelle previste nel precedente art. 16 e di ogni altra tassa, imposta, contributo inerenti alla costituzione ed al funzionamento della 'Cassa', alle operazioni, atti e contratti relativi alla sua attività, la 'Cassa' corrisponderà all'erario dello Stato una quota fissa di abbonamento in ragione di 5 cen-

Chiaro è il significato della norma, in base al tenore letterale ed alla *ratio*, ed altrettanto chiaro ne risulta il campo di applicazione.

Si è voluto dal legislatore sottrarre e si è, in effetti, sottratta tutta quanta l'attività della « Cassa » all'ambito di applicazione delle numerose imposte, tasse e contributi di qualsiasi genere stabiliti nel nostro ordinamento tributario, disponendosi che, *in luogo* delle stesse, la « Cassa » si avvalga di una speciale forma di abbonamento consistente nel pagamento all'Erario di 5 centesimi per ogni 100 lire di capitale erogato e risultante dal bilancio annuale della « Cassa ».

Ciò si è fatto nell'intento di rendere le somme che, come sopra si è visto, costituiscono la disponibilità finanziaria della « Cassa » e che da questa devono essere impiegate per l'esecuzione delle opere di propria competenza, decurtabili e decurtate solo *in misura fissa e preventivamente stabilita, dell'importo corrispondente al concreto assolvimento di tutti gli oneri e gli obblighi tributari, di qualsiasi genere e specie*: il che, a sua volta, si traduce, com'è agevole intendere, in una corrispondente *riduzione del costo delle opere* pubbliche di competenza della « Cassa », dato che, come anche si è visto, la « Cassa » *deve* impiegare la propria disponibilità finanziaria per la esecuzione delle opere stesse. Questa *ratio* risulta *testualmente espressa* nella successiva legge 22 dicembre 1951 n. 1575 che, come subito si dirà, ha chiarito *autenticamente* l'ambito di applicazione dell'art. 26, dichiarando compresa nella agevolazione tributaria anche la cosiddetta esecuzione *indiretta*, cioè quella che avviene mediante concessione od affidamento.

Quello che qui subito può dirsi, sotto un primo profilo di carattere generale, è che per il suo significato e, soprattutto, per la sua *ratio*, la norma dell'art. 26 è fondamentale per intendere la struttura e la natura giuridica della « Cassa », costituendo una necessaria integrazione ed un logico complemento degli elementi strutturali che si ricavano dalle altre sopra indicate norme della legge istitutiva.

L'eccezione contenuta nel secondo comma dell'art. 26 conferma il già di per sé chiaro ambito di applicazione del primo comma. Dall'abbonamento sono escluse solo *le imposte fondiari* (esclusione di importanza, del resto, meramente teorica essendo difficilmente ipotizzabile per la « Cassa » la proprietà di fondi rustici od urbani), *la imposta di bollo*

tesimi per ogni 100 lire di capitale erogato e risultante dal bilancio annuale della « Cassa » medesima.

Restano escluse dall'abbonamento di cui sopra le imposte fondiari spettanti all'Erario o agli enti locali, l'imposta di bollo sulle cambiali, nonché le tasse sugli atti giudiziali, per i quali ultimi la « Cassa » godrà del trattamento delle amministrazioni statali. »

sulle cambiali e le tasse sugli atti giudiziari (per le quali ultime la « Cassa » gode del trattamento delle amministrazioni dello Stato).

Tutto il restante sistema di imposte, tasse, contributi ecce. non si applica alla « Cassa », nel senso che questa adempie ai suoi obblighi tributari (già di per se stessi — in linea meramente teorica — di difficile configurazione nei riguardi della « Cassa », per la sostanziale identità di questa con l'amministrazione diretta dello Stato), con l'anzidetto sistema di abbonamento, e vi adempie in modo *totale ed esclusivo* di qualsiasi altro onere od obbligo.

Il carattere *speciale e di favore* della disposizione contenuta nell'art. 26 consente di ritenere che l'agevolazione ivi prevista debba applicarsi anche alle imposte e tasse stabilite *successivamente*, a meno che non vi sia, nelle singole leggi, una espressa disposizione contraria².

Dal punto di vista *oggettivo*, cioè degli *atti* in esso compresi, lo speciale regime tributario si riferisce testualmente « ... alla costituzione ed al funzionamento della ' Cassa ', alle operazioni, atti e contratti relativi alla sua attività ... ».

Si deve aggiungere, a questo proposito che, successivamente alla legge istitutiva, sono intervenute: la legge 22 dicembre 1951 n. 1575 intitolata « Agevolazioni fiscali per opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno » che all'art. 1 ha sancito che nella quota fissa di abbonamento di cui all'art. 26 sono comprese anche le imposte, tasse e contributi concernenti le *operazioni, gli atti ed i contratti* posti in essere dalle *aziende, enti e uffici di cui all'art. 8 della legge istitutiva* (enti concessionari o affidatari), e la legge 29 luglio 1957 n. 634 recante « provvedimenti per il Mezzogiorno » la quale all'art. 31 ha sostituito l'art. 1 della legge 22 dicembre 1951 n. 1575 e l'art. 16 della legge 26 novembre 1955 n. 1177 (che concerneva la esenzione delle tasse di bollo e di concessione e la sottoposizione alle sole imposte fisse di registro ed ipotecarie per gli atti ed i contratti relativi alle opere straordinarie per la Calabria)³.

² Deriva dalla opinione espressa nel testo che la « Cassa » non può, ad esempio, essere tenuta *alla dichiarazione dei redditi* di cui al T. U. 5 luglio 1951 n. 573 né *alla imposta sulle società e sugli enti*, istituita con la legge 6 agosto 1954 n. 603.

³ Riportiamo i testi originari delle tre leggi indicate (prescindendo dalla legge speciale per la Calabria):

1) Legge 10 agosto 1950 n. 646, art. 26:

« In luogo delle imposte di registro, di bollo, in surrogazione del bollo e registro, dell'imposta di ricchezza mobile tanto sui redditi propri quanto sugli interessi delle operazioni passive, comprese quelle previste nel precedente art. 16 e di ogni altra tassa, imposta, contributo inerenti alla costituzione ed al funzionamento della

3. - LA INTERPRETAZIONE DELLE LEGGI
CONCERNENTI IL REGIME TRIBUTARIO DELLA « CASSA »

Le leggi sopra ricordate hanno avuto, nel dodicennio che qui consideriamo, una diversa interpretazione da parte della Amministrazione finanziaria, della « Cassa » e della Magistratura, interpretazione che giova riportare ai fini dell'esatta comprensione della portata delle norme

'Cassa', alle operazioni, atti e contratti relativi alla sua attività, la 'Cassa' corrisponderà all'erario dello Stato una quota fissa di abbonamento in ragione di 5 centesimi per ogni 100 lire di capitale erogato e risultante dal bilancio annuale della 'Cassa' medesima.

Restano escluse dall'abbonamento di cui sopra le imposte fondiarie spettanti all'erario o agli enti locali, l'imposta di bollo sulle cambiali, nonché le tasse sugli atti giudiziari, per i quali ultimi la 'Cassa' godrà del trattamento delle amministrazioni statali.

I contratti che la 'Cassa' stipula per lo svolgimento della propria attività possono anche essere ricevuti in forma pubblico-amministrativa da un suo funzionario, all'uopo delegato dal presidente del Consiglio di amministrazione.

Per gli atti e contratti relativi alle opere di cui alla presente legge e rogati da notai, gli onorari sono ridotti alla metà.

Le formalità ipotecarie e le volture catastali — cui diano luogo le operazioni della 'Cassa', comprese quelle che compie in partecipazione con gli organismi di cui all'art. 7 della presente legge — sono eseguite in esenzione da ogni tributo, salvo gli emolumenti spettanti ai conservatori dei registri immobiliari che sono ridotti alla metà.

I compensi dovuti agli ingegneri, ai geometri e ad altri tecnici incaricati dalla 'Cassa' di compiere lavori rientranti nella sua attività possono essere liquidati in misura inferiore a quella stabilita dalle tariffe professionali. »

2) Legge 22 dicembre 1951 n. 1575, art. 1:

« Nella quota fissa di abbonamento corrisposta dalla Cassa per il Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646, sono comprese le tasse ed imposte indirette sugli affari dovute sui contratti di appalto stipulati dalle amministrazioni e dagli enti di cui all'art. 8 della citata legge, relativi ai lavori la cui esecuzione sia stata affidata o concessa ai predetti enti dalla 'Cassa' medesima.

Per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma i contratti di appalto dovranno contenere la contestuale della presente legge e dovranno inoltre essere corredati da una copia dell'atto di affidamento o concessione effettuata dalla Cassa per il Mezzogiorno ovvero da analoga certificazione rilasciata dalla 'Cassa' stessa.

Sono altresì comprese nella quota fissa di abbonamento le tasse ed imposte indirette sugli affari dovute sugli atti consequenziali ai contratti di appalto, di cui al primo comma, posti in essere nei rapporti fra gli enti appaltanti e le ditte appaltatrici. Detti atti dovranno contenere gli estremi di registrazione del contratto di appalto cui essi si riferiscono. »

3) Legge 29 luglio 1957 n. 634, art. 31:

« L'art. 1 della legge 22 dicembre 1951 n. 1575 e l'art. 16 della legge 26 novembre 1955 n. 1177, sono sostituiti dalle disposizioni seguenti:

La quota fissa di abbonamento corrisposta dalla Cassa per il Mezzogiorno ai

in esame e, attraverso essa, della organica struttura della «Cassa», trattandosi di problemi strettamente interdipendenti, come si è sopra accennato.

Cominciando dall'art. 26 della legge istitutiva, chiarissimi ne appaiono il significato e la portata, nel senso dell'applicazione oggettiva della agevolazione costituita dalla speciale forma di abbonamento, *quanto meno a tutta l'attività posta in essere dalla 'Cassa' per il raggiungimento delle finalità stabilite dalla legge istitutiva*, (compresa, naturalmente, l'attività organizzativa ed, in genere, strumentale) data l'onnicomprensiva dizione («... costituzione e funzionamento della 'Cassa', operazioni atti e contratti relativi alla sua attività») e la *ratio* della norma, risultante dal complesso degli elementi sopra ricordati.

Senonché, già con una prima circolare n. 1353 — 40 del 7 marzo 1951 il Ministero delle Finanze — Direzione Generale delle Tasse e delle Imposte Indirette — si orientò verso una interpretazione della norma, nel senso che essa escludesse gli atti ed i contratti posti in essere, per concessione od affidamento della «Cassa», dagli enti indicati dall'art. 8 della legge istitutiva, limitando il beneficio alla sola attività direttamente svolta per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Questi erano il significato e la portata attribuite dalla amministrazione finanziaria alla norma in questione, allorché intervenne la legge 22 dicembre 1951 n. 1575 la quale, come si è visto, espressamente sancì la comprensione nell'art. 26 delle tasse ed imposte relative ai contratti di appalto stipulati dagli enti concessionari o dalle amministrazioni affidatarie.

Sorse così, e fu agitato anche in concrete controversie giudiziarie, il problema del carattere interpretativo o novativo della disposizione

sensi del primo comma dell'art. 26 della legge 10 agosto 1950 n. 646, sostituisce le imposte di registro e di bollo, quelle in surrogazione del bollo e registro e ogni altra tassa, imposta e contributo ivi indicati anche per le operazioni, gli atti e contratti posti in essere dalle aziende enti e uffici di cui all'art. 8 della legge e successive modificazioni e integrazioni nell'adempimento dei compiti loro demandati dal predetto Istituto.

Le formalità ipotecarie e le volture catastali, cui danno luogo le operazioni effettuate dalle predette aziende, enti e uffici nello svolgimento di tale attività sono eseguite in esenzione da ogni tributo, salvi gli emolumenti spettanti ai conservatori dei registri immobiliari che sono ridotti a metà.

Per conseguire il trattamento previsto nel presente articolo, gli atti e contratti devono contenere la contestuale dichiarazione che i medesimi vengono stipulati nell'adempimento di compiti affidati dalla 'Cassa' e debbono essere corredati di una copia del relativo provvedimento ovvero da analoga certificazione rilasciata dalla stessa Cassa per il Mezzogiorno.»

della legge n. 1575 del 1951 la quale subordinava, tra l'altro, l'applicazione del beneficio tributario alla inserzione, in ogni singolo contratto di appalto, della *contestuale dichiarazione che esso fosse stato stipulato ai fini della legge stessa* (condizione richiesta anche nel nuovo testo dell'art. 31 della nuova legge 29 luglio 1957 n. 634).

L'Amministrazione delle Finanze, con una seconda circolare a stampa del 20 febbraio 1952 n. 160475, ritenne il carattere novativo della legge n. 1575, come quella che avrebbe, in effetti, ampliato, dal punto di vista oggettivo, l'ambito di applicazione dell'art. 26, a decorrere, quindi, dalla entrata in vigore della legge, e cioè dal 20 gennaio 1952.

Questa interpretazione dell'Amministrazione finanziaria venne, peraltro, contraddetta, in sede contenziosa, prima da una sentenza della *Corte d'Appello dell'Aquila 10 dicembre 1957 - 28 febbraio 1958 in causa Santi contro Amministrazione delle Finanze* che, fondandosi sull'interpretazione della legge istitutiva, decise che l'art. 26 già di per se stesso comprendeva la cosiddetta *esecuzione indiretta* (cioè, mediante concessione od affidamento) e che, quindi, la legge successiva doveva avere carattere e portata necessariamente di interpretazione autentica, occasionata proprio dalle divergenze interpretative e determinatesi nell'ambito degli Uffici dell'amministrazione finanziaria; carattere e portata interpretativi che risultavano, del resto, dall'esame dei lavori preparatori della legge del 1951⁴. Conseguentemente, la Corte dell'Aquila ritenne la efficacia retroattiva della legge, tranne per la parte procedurale e per gli adempimenti relativi.

Sull'impugnativa proposta dall'amministrazione finanziaria avverso la sentenza, la *Corte di Cassazione I Sezione, con sentenza 2 giugno 24 novembre 1959*, confermava la decisione della Corte d'Appello fissando i seguenti principi:

a) nell'ampia dizione dell'art. 26 della legge 10 agosto 1950 n. 646 è certamente da comprendere « ogni forma di attività, mediata ed immediata, diretta ed indiretta rivolta alla esecuzione delle opere previste dai piani »;

b) sotto il profilo logico della *ratio*, la legge istitutiva della « Cassa » ha inteso limitare il carico fiscale per evitare che gli oneri tributari, incidendo sul *costo* delle opere, riducessero il fondo in dotazione e con esso la *quantità* delle opere da eseguire;

⁴ Cfr. la sentenza riportata integralmente ne « Il corriere dei costruttori », n. 18, del 1° maggio 1958, pp. 1-8.

e) la legge 22 dicembre 1951 n. 1575 fu emanata per risolvere le divergenze di interpretazione dell'art. 26 manifestatesi in pratica nei diversi uffici dell'Amministrazione finanziaria. Questa legge, esaminata nell'elemento letterale e più ancora nell'elemento logico, rivela indubbiamente il suo carattere interpretativo;

d) non contrasta con questa conclusione la circostanza che alle norme *procedurali*, ed in particolare alla *contestuale dichiarazione* che il contratto sia stato stipulato *ai fini della legge* debba attribuirsi carattere *novativo*, ben potendosi ammettere che in un complesso di norme della stessa legge alcune abbiano carattere interpretativo ed altre innovativo.

Precedentemente, e cioè con decisione 28 aprile 1958 n. 4401 su ricorso dell'Amministrazione Provinciale di Bari, la Commissione Centrale delle Imposte aveva, con ampia motivazione, chiarito la portata dell'art. 26, nel senso sopra indicato, e ritenuto la natura interpretativa della norma dell'art. 1 della legge 22 dicembre 1951 n. 1575.

Sicché, al riguardo, può dirsi ormai formato uno *ius receptum*, nonostante che l'Amministrazione finanziaria abbia anche di recente notificato alla « Cassa » avvisi ed ingiunzioni (ad esempio per il pagamento dell'*imposta sulle società e sulle obbligazioni*) che non solo contraddicono la interpretazione giurisprudenziale sopra ricordata, ma la stessa interpretazione data all'art. 26 del Ministero delle Finanze con la prima circolare n. 135340 del 7 marzo 1951.

Per questo è da pensare che si tratti di casi isolati che potranno essere definitivamente risolti dalle decisioni delle Commissioni, alle quali la « Cassa » ha proposto tempestivo ricorso.

ASPETTI GIURIDICI
DELLA ESECUZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA DELLA « CASSA »
NEI DIVERSI SETTORI DI INTERVENTO

1. - PREMESSE DI CARATTERE GENERALE

Come si è sopra rilevato, la « Cassa » è organismo precipuamente creato per la *esecuzione*, oltre che per il finanziamento delle opere pubbliche straordinarie « meridionali »: anzi, la funzione della esecuzione di queste opere (compresa in essa la progettazione) è la caratteristica individualizzante del nuovo organismo, in quanto, com'è agevole intendere, se si fosse trattato solo della scelta di finanziamento di questa o quell'opera, la relativa attribuzione di competenza avrebbe potuto più agevolmente essere fatta al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno o ad altro organo esistente (ad esempio il Consiglio dei Ministri), senza che vi fosse necessità di un organismo *ad hoc*.

La legge ha, invece, voluto affidare alla « Cassa » la competenza della *esecuzione* delle opere da essa finanziate e la responsabilità relativa: resta limitata alla fase di *finanziamento* (che naturalmente, implica ogni potere di controllo relativo) ogni altra attività come tale specificamente prevista dalla legge: ad esempio, finanziamento di enti per la valorizzazione di prodotti agricoli (art. 7 della legge 10 agosto 1950 n. 646), credito fondiario di miglioramento (art. 17 della stessa legge istitutiva) ecc.

Le norme fondamentali sulla esecuzione delle opere di competenza della « Cassa » sono contenute in pochi articoli della legge istitutiva: gli artt. 3, 4, 5, 8 e 9. Questi articoli ed i principi da essa enucleabili si sono, peraltro, dimostrati, nel decorso dodicennio di attività, perfettamente idonei e sufficienti alla regolamentazione, confermando l'assunto per cui bastano poche norme, ma chiare, a disciplinare materie anche nuove e complesse.

2. - IL TERRITORIO DI COMPETENZA DELLA « CASSA »

Scorrendo queste norme fondamentali secondo il criterio della loro collocazione, vediamo che la prima di queste norme, l'art. 3, delimita *il territorio di competenza* della « Cassa ».

Questa delimitazione è, naturalmente, molto importante dal punto di vista giuridico, specie in relazione agli effetti (dichiarazione di p.u., dichiarazione di indifferibilità e di urgenza) che, in base al successivo articolo 4 della legge istitutiva ed all'art. 3 della legge 22 marzo 1952 n. 166, conseguono all'approvazione dei progetti da parte del Consiglio di Amministrazione della « Cassa ». Ed, in realtà, la questione si è presentata, in tema di occupazione di urgenza, proprio in relazione ad una delle *delimitazioni provinciali* dell'art. 3, in un caso nel quale si contestava la legittimità della esecuzione di opere organiche (di bonifica), parte delle quali da eseguire nei comuni di competenza e parte in comuni non compresi nel territorio indicato dall'art. 3.

La legge presentava, quindi, difetti sotto l'anzidetto profilo: difetti che furono emendati con la successiva legge 19 marzo 1955 n. 105 che eliminò, per il Lazio, il riferimento alle *province* di Latina e di Frosinone, sostituendovi quello del *comprensorio di bonifica di Latina*.

L'art. 3 è stato ulteriormente modificato dall'art. 8 della legge 29 luglio 1957 n. 634, mentre le leggi 5 gennaio 1955 n. 13 e 18 luglio 1956 n. 760 hanno esteso l'applicazione delle leggi sulla « Cassa » « all'intero territorio dell'isola del Giglio » ed « all'intero territorio dell'isola di Capraia ».

3. - L'ART. 4 DELLA LEGGE ISTITUTIVA 10 AGOSTO 1950 N. 646

L'art. 4 della legge istitutiva contiene la norma basilare di procedura per l'approvazione dei progetti — di massima ed esecutivi —, nonché la norma circa la indifferibilità ed urgenza delle opere.

Il congegno di questo procedimento è imperniato sull'esame ed approvazione dei progetti da parte dell'organo nel quale si incentra l'amministrazione della « Cassa » (il Consiglio di amministrazione) che, per essere, come si è visto, composto di « persone particolarmente esperte » (art. 20 della legge istitutiva), offre garanzia circa la serietà e la competenza per questo esame. Inoltre, la legge ha ritenuto di prescrivere,

per tutti i progetti di massima e per i progetti esecutivi di importo superiore a 100 milioni di lire, il parere (quindi, obbligatorio) del Consiglio Superiore dei LL.PP., il quale vi provvede a mezzo di una sua speciale delegazione. Sicché, si è voluto utilizzare la particolare competenza consultiva del nostro più importante organo collegiale in materia di opere pubbliche senza, peraltro, che questa utilizzazione si risolvesse in un ritardo nel ritmo intenso previsto per l'attività del nuovo organismo: perciò, da un lato, si è istituita una apposita e speciale delegazione del Consiglio Superiore per la trattazione degli affari della « Cassa » e, dall'altro, si è stabilito che al parere obbligatorio della delegazione stessa dovessero essere sottoposti soltanto i progetti più importanti.

4. - QUESTIONI CIRCA LA INTERPRETAZIONE DELL'ART. 4, 6° E 7° COMMA

Il problema giuridico che si pose fin dall'inizio dell'attività della « Cassa » e che fu subito studiato in sede consultiva fu se la « Cassa » e gli enti concessionari od affidatari potessero richiedere, in base all'ultimo comma dell'art. 4, la emissione del decreto prefettizio di occupazione di urgenza ai sensi dell'art. 71 della legge 25 luglio 1865 n. 2359, *indipendentemente* dalla dichiarazione di pubblica utilità delle opere approvate, dichiarazione che, in base al 6° comma dello stesso art. 4, doveva essere *espressa*, da parte del « Ministro competente », cioè del Ministro competente per la *materia* alla quale si riferiva il progetto approvato.

Al quesito fu data risposta affermativa dal parere reso dalla Avvocatura Generale dello Stato in data 19 dicembre 1950 n. 21691 sulla considerazione della *autonomia*, sotto il profilo causale e funzionale, dell'istituto della occupazione di urgenza dall'ordinario procedimento di espropriazione, del quale fa parte la dichiarazione di pubblica utilità (artt. 3, 4 e 5 della legge 25 giugno 1865 n. 2359): sicché, era da ritenersi che, nel sistema della legge 10 agosto 1950, il legislatore, al penultimo comma dell'art. 4, avesse contemplato il caso della *ordinaria procedura di espropriazione* per la esecuzione delle opere comprese nei programmi demandati alla « Cassa » indicando per la ordinaria espropriazione *gli organi competenti* alla dichiarazione di pubblica utilità, che della stessa costituisce il primo e necessario presupposto; mentre con la *dichiarazione dell'indifferibilità e della urgenza delle opere approvate*, agli effetti dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, avesse inteso

escludere, secondo il sistema proprio di questa legge, la necessità di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità.

Questa interpretazione circa la indipendenza dei due ultimi commi dell'art. 4 è stata seguita negli anni dal 1950 al 1952 nella esecuzione dei lavori della « Cassa », sia direttamente che per concessione, senza dare luogo a controversie.

È stato solo dopo che, per effetto dell'art. 3 della legge 22 marzo 1952 n. 166 (della quale subito diremo), venne attribuita all'approvazione dei progetti da parte del Consiglio di Amministrazione della « Cassa » l'effetto della dichiarazione (*implicita*) di p.u., che il Consiglio di Stato con *decisione n. 608 in data 9 ottobre 1953 della V Sezione* (in « Il Consiglio di Stato », 1953, p. 952) ritenne di potere interpretare l'art. 4 nel senso che il decreto di occupazione di urgenza non potesse prescindere dalla dichiarazione di pubblica utilità attribuita al « Ministro competente »: e questa interpretazione, sotto un diverso profilo, ha ribadito con la *decisione n. 174 del 4 febbraio 1959 della IV Sezione in causa Del Rago contro Prefetto di Reggio Calabria* (in « Il Consiglio di Stato », 1959, p. 142), affermando che i vizi della dichiarazione di pubblica utilità (nella specie, mancata opposizione dei termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e delle espropriazioni) si ripercuotono necessariamente sulla validità della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza.

Ora, a noi sembra che, in relazione all'art. 4 della legge istitutiva, la interpretazione data dalla decisione del 1953 nel senso della necessaria precedenza della espressa dichiarazione ministeriale di p.u. al provvedimento di occupazione di urgenza non fosse conforme alla lettera né allo spirito della norma e neanche conforme a principio della autonomia dei due istituti, affermato in numerose decisioni dello stesso Consiglio di Stato.

Invero, come si è sopra chiarito, la interpretazione corretta dell'art. 4 dell'originario testo della legge istitutiva è che il collegamento tra il penultimo e l'ultimo comma fosse tutto e solo basato sulla intervenuta *approvazione delle opere* da parte del Consiglio di Amministrazione della « Cassa » (« *le opere stesse* » dice il testo riferendosi alle opere *approvate* e solo a queste): sicché, intervenuta l'approvazione, il decreto prefettizio di occupazione potesse essere richiesto ed emesso in base *alla sola dichiarazione legislativa di indifferibilità e di urgenza*, non essendo all'uopo necessaria la dichiarazione espressa di p. u.

Intervenuta la legge 22 marzo 1952 n. 166 che, conformemente ai fondamentali principi ispiratori ed alle caratteristiche strutturali essenziali della « Cassa », ha sottratto ai Ministeri, cioè all'amministrazione

ordinaria, anche la residua competenza alla emanazione del decreto di dichiarazione di pubblica utilità, è pur sempre richiesto, per la emanazione del decreto prefettizio di occupazione, che sia intervenuta l'approvazione dell'opera da parte del Consiglio di Amministrazione della « Cassa ».

E poiché in pratica il provvedimento prefettizio dovrà fare menzione dell'intervenuta approvazione del progetto da parte del Consiglio di Amministrazione (dal che consegue la dichiarazione di p. u.), accadrà che, in sede di impugnativa giurisdizionale di entrambi i provvedimenti, si faccia questione anche dei vizi propri della dichiarazione di p. u. (ad es., mancata prefissione dei termini di inizio e fine dei lavori e delle espropriazioni: art. 13 della legge 15 giugno 1865 n. 2359): vizi che, come tali, non reagirebbero, *di per sé*, sulla legittimità del decreto prefettizio di occupazione, stante l'autonomia dei due istituti. Sicché, sotto questo aspetto, con l'attribuzione della competenza alla dichiarazione (implicita) di p. u. allo stesso Consiglio di Amministrazione, il collegamento tra i due commi è divenuto più stretto: questi sembrano essere il significato e la portata della citata decisione n. 174 del 4 febbraio 1959 della IV Sezione in causa de Rago contro Prefetto di Reggio Calabria.

5. - L'ART. 5 DELLA LEGGE ISTITUTIVA

Norma fondamentale in materia di esecuzione delle opere di competenza della « Cassa » è l'art. 5 il quale, *al primo comma*, stabilisce il principio che « ai fini della esecuzione... la ' Cassa ' sostiene gli oneri che, in base alla legislazione vigente, sarebbero a carico dello Stato ».

Vero è che il principio nello stesso art. 5 viene espressamente derogato in materia di viabilità ordinaria non statale ed in materia di acquedotti (art. 5, 2° e 3° comma): nondimeno, il valore generale del principio resta, finché non venga derogato da una espressa e speciale disposizione.

Esso importa, come si è visto nella prima parte, che l'intervento della « Cassa » è *quantitativamente* eguale a quello dello Stato, si intende in relazione agli oneri di esecuzione in ciascuno dei grandi settori di intervento. E questa assimilazione *quantitativa*, com'è stato acutamente osservato¹, è un ulteriore segno o sintomo dell'assimilazione *qualitativa* della « Cassa » all'amministrazione diretta dello Stato.

¹ Cfr. PESCATORE, *Spunti cit.*, col. 161.

Ma, oltre a questo aspetto, il principio fissato nell'art. 5, I comma ha un ben preciso significato ed una ben definita portata, sempre sotto il profilo giuridico.

Esso significa che, laddove leggi speciali impongono a carico di enti o privati determinati obblighi di contribuzione per la esecuzione delle opere (ad esempio: artt. 7 e 10 del R. D. 13 febbraio 1933 n. 215 sulla bonifica integrale in tema di *ripartizione del costo delle opere di competenza statale* e dei relativi obblighi di contribuzione), la « Cassa » può pretendere l'adempimento degli obblighi stessi.

Sicché — e questo è direttamente rilevante per l'attività della « Cassa » che, nei territori di propria competenza e per le opere a carattere straordinario, *si aggiunge* e, quindi, *integra* la competenza dell'Amministrazione ordinaria — l'anzidetto principio costituisce il *titolo* per il quale la « Cassa » può pretendere la puntuale esecuzione degli anzidetti obblighi di contribuzione, né più né meno di quel che farebbe lo Stato ove eseguisse l'opera direttamente.

Infine, il principio fondamentale posto dall'art. 5, I comma significa, sempre sul piano giuridico, che l'intervento della « Cassa » si attua, in virtù della legge istitutiva, a titolo, per così dire, *originario*: nel senso che la « Cassa », abilitata *ex lege* alla esecuzione delle opere nei vari settori di intervento, non si possa sotto alcuno aspetto, qualificare come *erede* (con, o quel che è peggio, *senza* beneficio di inventario!) o, comunque continuatrice delle opere così come precedentemente iniziate od avviate da altri enti o dalla stessa Amministrazione dello Stato.

La questione non è meramente teorica, ma è stata sollevata in più di una occasione, pretendendosi dalla « Cassa » l'adempimento di obblighi di vario genere connessi a precedenti esecuzioni od a tentativi di esecuzione, quando non si è addirittura preteso che la « Cassa » pagasse il valore delle opere già costruite, laddove il suo intervento era limitato, nei programmi, al completamento delle opere stesse!

Tutte queste pretese sono da considerare certamente infondate, proprio in base al principio fondamentale sancito nell'art. 5, I comma.

6. - L'ART. 8 DELLA LEGGE ISTITUTIVA

E veniamo, così, alla terza norma basilare in materia di esecuzione delle opere di competenza della « Cassa »: l'art. 8 della legge istitutiva.

L'art. 8 pone, anzitutto, la fondamentale dicotomia: *esecuzione diretta-esecuzione mediante concessione*, della quale ultima costituisce una varietà la *esecuzione mediante affidamento*.

Ciò premesso, attribuisce alla *esecuzione mediante concessione* (o *affidamento*) un rapporto di *prevalenza* o di *normalità* nei confronti della esecuzione diretta, elencando, a titolo esemplificativo, alcuni enti concessionari e comprendendoli nella formula « altri enti di diritto pubblico ».

Deve, però, subito soggiungersi che la *prevalenza o preferenza* della esecuzione mediante concessione è venuta meno con la modifica all'art. 8 recata dalla legge 29 luglio 1957 n. 634 art. 13 che ha così sostituito il primo comma: « La 'Cassa' può affidare la esecuzione delle opere ad organi dello Stato o ad aziende autonome statali o ne dà la concessione ad enti locali ecc. ».

Per la *esecuzione diretta*, l'art. 8 si limita a stabilire una norma generica per quanto attiene alla richiesta di collaborazione degli uffici del Genio Civile e del Corpo forestale dello Stato in occasione degli appalti che la « Cassa » è abilitata a stipulare direttamente con le Imprese; ed una norma *specificata* che demanda agli uffici del Genio Civile e del Corpo forestale il *collaudo* dei lavori compresi nei programmi.

Infine, nell'ultimo comma, l'art. 8 stabilisce: « Si osservano, in quanto applicabili, le norme vigenti per la esecuzione delle opere pubbliche di competenza del Ministero dei LL.PP. ».

La complessa disposizione dà luogo a vari problemi, alcuni di interpretazione, altri di carattere generale, che vale la pena di esaminare.

7. - LA ESECUZIONE MEDIANTE CONCESSIONE

Il primo rilievo di ordine generale è la constatazione della preferenza accordata dal legislatore del 1950 fino alla modifica del 1957 al cosiddetto sistema di esecuzione mediante concessione nei confronti della esecuzione mediante appalti diretti da parte della « Cassa »: preferenza che la norma originaria esprimeva con un rapporto di *normalità* del primo sistema in confronto dell'altro.

La *ratio* di questa disposizione sembra essere stata quella di avvalersi del sistema della concessione di esecuzione, non certo nuovo² ed anzi caratteristico delle opere di competenza ed a carico dello Stato, limitandolo, peraltro, alla concessione a favore degli enti locali e loro consorzi, ai consorzi di bonifica e di irrigazione ed in genere agli enti pub-

² Cfr. i precedenti legislativi per le opere di competenza dello Stato in CIANFLONE, *Appalto di opere pubbliche*, Milano, 1950, pp. 21-22.

blici. La esclusione dei privati che erano, invece, espressamente annoverati tra i legittimati alla concessione nei precedenti testi relativi alla particolare materia (ad esempio, nel D. L. 6 febbraio 1919 n. 197 art. 16, nel R. D. 6 agosto 1956 n. 1657 e nella legge 24 giugno 1959 n. 1137), sta, altresì, ad indicare l'intento di stimolare e potenziare, per tutto il territorio di competenza della « Cassa », l'attività degli enti locali, dei consorzi e degli enti pubblici in genere, ai fini generali che l'intervento della « Cassa » persegue e chiamando, in ogni caso, gli enti stessi a questo *munus publicum* che può importare, quanto meno in teoria, anche una perdita patrimoniale.

Per lo più si tratta di opere che *interessano* gli enti locali ed i comuni e per le quali, in alcuni casi (es. in materia di bonifica) essi sono tenuti a *contribuire* nella spesa. Ed in dottrina si suole, in genere, insegnare che, nonostante i suoi difetti ed inconvenienti, il sistema della esecuzione mediante concessione è da riconoscere come consigliabile proprio in presenza della circostanza *dell'interesse proprio* del concessionario all'esecuzione dell'opera e del suo obbligo a contribuire alla spesa³.

Del resto, il sistema della concessione, per quanto previsto come prevalente non era, neanche nella legge istitutiva, esclusivo della possibilità per la « Cassa » di procedere ad appalti diretti: sistema che è stato usato per una massa imponente di opere, soprattutto nel settore degli acquedotti. Sceglierlo questo sistema *misto*, il legislatore ha voluto ribadire il concetto che la « Cassa » se non è organismo esclusivamente di finanziamento, come sopra si è visto, non è del pari un organo esclusivamente di esecuzione diretta delle opere di propria competenza, nel senso che essa debba procedere agli appalti di tutte le opere comprese nei programmi: la legge ha scelto, in questa delicata materia, la via di mezzo, sì da mettere la « Cassa », in forza dei poteri e delle facoltà espressamente riservati negli atti di concessione e di affidamento, in condizione di potere vigilare tutto l'andamento del complesso grandioso di opere, consentendo ad essa, nel contempo, di realizzarne alcune *direttamente*, senza distogliere, per così dire, lo sguardo dalla vigilanza del complesso: al raggiungimento di questo intento appare più rispondente l'art. 8 nel nuovo testo (risultante dalla modifica del 1957), che ha annullato il vincolo che alla « Cassa » poteva derivare dalla *prevalenza* stabilita dall'un sistema sull'altro, entrambi ugualmente idonei, secondo le singole concrete circostanze, da valutarsi discrezionalmente dalla « Cassa » stessa.

³ Cfr. CIANFLONE, *op. cit.*, p. 23; BENVENUTI, *La concessione di opere pubbliche*, « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1958, I, pp. 1 e sgg.

Secondo la più recente dottrina in materia di concessione di opere pubbliche, se « formalmente il concedente compie una erogazione a favore dell'ente concessionario, sostanzialmente il concedente stesso non perde mai il controllo della somma erogata che non può essere spesa se non nel suo diretto ed immediato interesse »⁴.

In tal modo, si può assicurare una uniformità di criteri di indirizzo e di direttive che si avrebbe forse soltanto se la esecuzione fosse direttamente fatta da un solo ente, come avveniva nell'altro sistema indiretto, cosiddetto della esecuzione mediante *enti speciali* (es. gli enti portuali, edilizi, stradali ecc.), per la maggior parte oggi soppressi: sistema che, anche a prescindere dall'intento di incrementare l'attività degli enti locali e dei comuni, non sarebbe stato attuabile nei riguardi della « Cassa », data la massa imponente delle opere da eseguire nei diversi settori di intervento.

8. - CONCESSIONE ED AFFIDAMENTO

Com'è noto, il sistema di esecuzione mediante *concessione di sc'a costruzione*, presupposto del quale è che l'opera sia *di competenza dello Stato* e che questo riservi a sé o destini ad oggetto di altra concessione l'esercizio (a meno che non si tratti di opere che costruite, richiedono di per sé l'esercizio e la gestione in senso tecnico, come, sotto certi aspetti, accade per gli *acquedotti* costruiti dalla « Cassa »), ha avuto la seguente genesi ed evoluzione legislativa del nostro ordinamento.

Esso venne previsto inizialmente per alcuni specifici settori di lavori pubblici (legge 12 luglio 1908 n. 444 *sulle ferrovie concesse all'industria privata*, indi T. U. approvato con R. D. 9 maggio 1912 n. 1447; R. D. 30 dicembre 1923 n. 3256 e R. D. 13 febbraio 1933 n. 215 art. 13 in materia di *bonifica*).

Il D.L.L. 6 febbraio 1919 n. 107 prevede, in via generale, la concessione della esecuzione delle opere di qualsiasi natura da parte dello Stato a province, comuni, consorzi ed anche a *privati*, disponendo che la spesa a carico dello Stato fosse ripartita in numero non maggiore di 50 rate annuali, comprensive di capitale e di interessi.

Questa formula veniva confermata nel R. D. 8 febbraio 1923 n. 422 che venne, a sua volta, sostituito dall'art. 5 del R.D.L. 28 agosto 1924 n. 1396 il quale, però, vietò le concessioni di sola costruzione a *privati*, a meno che comprendessero anche l'esercizio.

⁴ BENVENUTI, *La concessione* cit., p. 3.

Successivamente, il R.D.L. 6 agosto 1926 n. 1657 e la legge 24 giugno 1929 n. 1137 tornarono ad ammettere la possibilità delle concessioni di sola costruzione a *privati*.

Infine, la legge 24 giugno 1929 n. 1137 integrata dalla legge 15 gennaio 1951 n. 34 ha specificamente regolato la materia in via generale, confermando la possibilità della concessione anche a privati e prevedendo il pagamento o *a corpo* o *a misura* (art. 1). Questa legge ha anche espressamente previsto, all'art. 2, la figura particolare della concessione a « consorzi ed altri enti pubblici che contribuiscono nella spesa delle opere concesse », stabilendo, in tal caso, la possibilità che il pagamento dei contributi, compreso quello dello Stato, sia commisurato alla « *spesa effettiva incontrata per i lavori, aumentata da una percentuale fissa per spese di amministrazione* »; sempre per questo caso, è previsto che rappresentanti dei Ministeri interessati partecipino all'amministrazione dell'ente concessionario.

Giova qui ricordare la previsione legislativa di questa particolare figura, perché essa è proprio quella che fundamentalmente ricorre nella esecuzione delle opere della « Cassa » che riguarda concessionari che, oltre ad essere *esclusivamente* enti pubblici, sono, per la maggior parte, tenuti *ex lege* a contribuire alla spesa delle opere concesse (es. consorzi di bonifica, amministrazioni provinciali).

Infine, la legge 24 giugno 1929 n. 1137 (art. 2, ultimo comma) prescrive l'applicazione ai lavori in concessione delle norme sulla contabilizzazione e collaudazione delle opere statali.

Circa la causa giuridica e la natura della concessione ed in particolare della concessione di sola costruzione dell'opera pubblica, si hanno in dottrina opinioni non sempre concordi ⁵.

Secondo l'avviso più autorevole, la concessione di opere pubbliche ⁶ appartiene al novero delle concessioni e.d. traslative, mediante le quali

⁵ Cfr. per la teoria generale RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, « Giurisprudenza Italiana », IV, p. 7, 1894; FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, « Giurisprudenza Italiana », IV, p. 400, 1900, e « Studi di diritto pubblico », I, pp. 359 sgg.; ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, pp. 196 sgg.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 4^a ed., Milano, 1949, vol. III, pp. 305 sgg.; VITTA, *Diritto amministrativo*, 3^a ed., Torino, 1950, vol. II, pp. 415-430. In particolare, per la concessione di opere pubbliche, CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1950, pp. 148-154; BENVENUTI, *La concessione di opere pubbliche*, « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1958, vol. I, pp. 1-5; ROEHRSEN, *I lavori pubblici*, Bologna, 1956, p. 192.

⁶ Preseindiamo qui dalla distinzione tra *concessione di costruzione e di esercizio* e *concessione di sola costruzione*, giacché, per quanto diremo, la natura giuridica ci sembra unica in entrambe le forme.

lo Stato e gli altri enti a ciò abilitati trasferiscono ad enti pubblici od a privati *la facoltà di esercitare funzioni e servizi di cui i primi sono titolari e che di solito esercitano direttamente* ⁷.

Il concessionario, peraltro, con l'investitura della funzione e del servizio non diventa organo dello Stato o dell'ente concedente, ma rimane fuori dell'organizzazione di questi ultimi, provvedendo a sua cura alla funzione ed al servizio concesso, con un compenso di spese che si atteggia diversamente a seconda del tipo della concessione.

In base ai testi legislativi sopra riportati, mediante la *concessione di opere pubbliche* lo Stato e gli altri enti a ciò abilitati *trasferiscono* ad altri soggetti pubblici od anche a privati l'onere dell'adempimento di un servizio che la legge attribuisce alla competenza del concedente; questi *sostituisce*, cioè, a sé altri nell'espletamento della funzione o del servizio ⁸. Di conseguenza, rispetto a questo espletamento, il concessionario si pone *al posto* dell'Amministrazione, con i poteri e le attribuzioni connessi all'espletamento stesso e *delegati* con la concessione; peraltro, egli agisce in *nome proprio* e per un proprio interesse (che, naturalmente, si atteggia in modo diverso a seconda se il concessionario è un ente pubblico o privato), pur attuando contemporaneamente e *principalmente* l'interesse pubblico del concedente.

La causa giuridica e la natura del rapporto chiaramente determinato da questi elementi strutturali fondamentali, differenziano nettamente la concessione di opera pubblica (sia dell'uno che dell'altro tipo), dall'*appalto* nel quale l'appaltatore è solo obbligato *more privatorum* ad una prestazione determinata nei confronti dell'Amministrazione, ma non si sostituisce a questa nell'esercizio delle facoltà concernenti un pubblico servizio od una pubblica funzione. Anche allorché si tratti di concessione di sola costruzione, nel rapporto di concessione viene in questione la *delega* o l'*attribuzione* squisitamente pubblicistica della competenza alla esecuzione dell'opera: sicché, è questa attribuzione, considerata nelle sue finalità specifiche di pubblico interesse, che costituisce l'oggetto del rapporto, e si tratta di oggetto compreso nell'ambito del diritto pubblico e non nel diritto privato; mentre la costruzione, in se stessa, dell'opera non è che il modo o mezzo col quale il concessionario adempie, in concreto, al servizio con-

⁷ Cfr. ZANOBINI, *Corso cit.*, vol. III, p. 306.

⁸ Il concetto di *sostituzione*, elaborato dalla dottrina tedesca ed utilizzato da noi dal MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, p. 73, sembra il più rispondente alla causa ed alla natura del rapporto di concessione in genere e di concessione di opere pubbliche in particolare.

cesso ed alle funzioni delegategli, funzioni che comportano per lui quel preciso obbligo. Nell'appalto, invece, tutto si svolge in termini di prestazioni corrispettive tra l'amministrazione e l'appaltatore, senza che sia in gioco alcun passaggio od attribuzione di facoltà, o sostituzione dell'appaltatore all'amministrazione nell'esercizio delle facoltà stesse od in genere, nella esecuzione dell'opera considerata, appunto, nella pienezza di quelle attribuzioni e di quelle facoltà. Se talvolta anche l'appaltatore si giova di facoltà e di poteri estranei alla sua sfera di privato imprenditore, ciò avviene perché si tratta di poteri che scaturiscono *direttamente* dalla legge (ad esempio, il potere di espropriazione senza bisogno di dichiarazione di p. u., quando l'opera sia dichiarata tale dalla legge), non da una delega od attribuzione contenuta nel *contratto di appalto* che resta, pertanto, inidoneo a tale genere di attribuzione, limitandosi a regolare i rapporti *hinc et inde* tra i due contraenti ed esaurendosi esclusivamente in questo ambito.

La concessione di opere pubbliche è, quindi, un tipico negozio di diritto pubblico, per oggetto e per causa nettamente differenziato dall'appalto⁹.

Il suo elemento strutturale caratteristico che ne evidenzia chiaramente la causa è costituito dal trasferimento ad un terzo dell'esercizio del potere di eseguire l'opera, trasferimento attuato per soddisfare in via principale un interesse pubblico del concedente stesso ed, in via concorrente e subordinata, un interesse pubblico od anche privato del concessionario alla esecuzione stessa.

Ciò è particolarmente chiaro nel tipo di concessione che interessa ai fini del nostro studio e cioè la concessione prevista dall'art. 2 della vigente legge 24 giugno 1929 n. 1137 a favore degli enti pubblici (e soltanto di questi), perché solo alla concessione agli enti pubblici si riferisce la legge istitutiva della « Cassa ».

Col trasferimento di competenza e di funzioni connesse alla esecuzione dell'opera, si attua un rapporto di natura speciale compreso nella figura generale della *sostituzione*.

⁹ Dissentiamo dall'opinione del CIANFLONE, *L'appalto* cit., p. 153, secondo cui nella concessione di sola costruzione di opera pubblica sarebbe da ravvisare un « appalto larvato » in particolare un appalto a pagamento differito, non potendosi riscontrare, a suo avviso, l'elemento strutturale caratteristico della « sostituzione » del concessionario all'Amministrazione concedente nell'attribuzione dei poteri e facoltà proprie di quest'ultima; sostituzione che, invece, a nostro avviso, è possibile e si verifica sia in questo come nell'altro tipo di concessione, giusta le considerazioni esposte nel testo.

Invero, la legge e la volontà del sostituto (concedente), questa ultima attuata nel provvedimento di concessione, conferiscono al sostituto (cessionario) il potere di fare valere una attribuzione compresa nella sfera di competenza del sostituto, il concessionario « operando, a differenza del rappresentante, sotto la sua personale responsabilità, ossia con una efficacia giuridica che non è quella stessa che se l'attività fosse stata posta in essere dal sostituto ¹⁰ ».

Si tratta, in sostanza, come bene è stato osservato in dottrina, di una *delega* (di diritto pubblico), anche questa applicazione della figura della *sostituzione*, mediante la quale si attua l'anzidetto trasferimento del potere di eseguire l'opera dal concedente (delegante) al concessionario (delegato): sicché, la concessione di opera pubblica è da considerare come istituto più affine alla delega che alla concessione stessa.

Si differenzia, peraltro, dalla delega in quanto in questa, pur trasferendosi dal delegante al delegato l'onere della esplicazione di un nuovo *munus publicum* che può importare sacrifici e perdite patrimoniali per il delegato stesso, questi non attua alcun interesse suo proprio, neppure in via secondaria ed indiretta ¹¹.

Sicché nella concessione di costruzione di opera pubblica è presupposto l'*interesse*, per quanto secondario e subordinato del *cessionario* (pubblico o privato), *concorrente* con l'*interesse principale* (che è sempre pubblico) del *concedente* al trasferimento dell'esercizio del potere di costruire l'opera e delle facoltà connesse.

La legge utilizza questa *concorrenza di interessi* per quanto di grado diverso, sotto due distinti aspetti o profili:

a) in considerazione dell'*interesse proprio*, per quanto mediato ed indiretto del concessionario, addossando a questi l'onere « di contribuire alla spesa delle opere concesse »;

b) per la stessa considerazione, sancendo che gli effetti pratici della esecuzione dell'opera si producono esclusivamente nel patrimonio del concedente e non del concessionario, pur potendo questi incontrare perdite patrimoniali sia per la progettazione che per la direzione e sorveglianza dei lavori.

Si spiega così come nelle leggi che sopra si sono esaminate, ed in particolare nella legge 24 giugno 1929 n. 1137 integrata dalla legge 15 gennaio 1951 n. 34, si trovi espressamente stabilito che il finanzia-

¹⁰ MIELE, *op. cit.*, p. 73, § 14.

¹¹ Cfr. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 3; sulla delegazione amministrativa, cfr. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950.

mento da parte del concedente « sia commisurato alla spesa effettiva incontrata per i lavori, aumentata di una percentuale fissa per spese di amministrazione »: il che corrisponde esattamente all'essenza del rapporto di concessione nel quale, corrispondentemente alla ripercussione integrale del risultato pratico dell'attività del concessionario nel patrimonio del concedente, questi, nell'interesse del quale l'opera si costruisce, deve fare fronte al costo dell'opera stessa, nei limiti sopra indicati; sicché, in questi stessi limiti, le somme, per quanto entrino nella disponibilità dell'ente concessionario, in effetti sono spese *nell'interesse preminente del concedente*, il quale non perde mai il controllo delle somme a questi particolari fini erogati.

Questa è, appunto, la situazione delle concessioni di costruzione che la « Cassa » è autorizzata a fare ai sensi dell'art. 8 della legge istitutiva.

9. - LA QUESTIONE DELLA LEGITTIMAZIONE PASSIVA DELLA « CASSA »
NELLE CONTROVERSIE TRA IMPRESE E GLI ENTI CONCESSIONARI

La giurisprudenza sia dei collegi arbitrali che della autorità giudiziaria ordinaria e del Consiglio di Stato sembrano avere fatto applicazione dei suesposti concetti e princìpi nella soluzione della questione spesso agitata dalle imprese e dagli stessi enti concessionari, circa la legittimazione passiva della Cassa per il Mezzogiorno nelle controversie concernenti gli appalti ed, in genere, i lavori eseguiti in concessione.

Già il *Tribunale di Napoli*, con sentenza 15 febbraio 1954 in causa fallimento Gubitosi contro Consorzio per l'acquedotto della penisola sorrentina (« Foro Italiano », Vol. I, 1019) aveva affermato che « la concessione implica la *sostituzione* di un ente ad *altro ente nella esplicazione dei compiti che sono di competenza del primo*. Siffatta sostituzione sarebbe impossibile ove non fosse accompagnata dall'attribuzione di quei poteri che sono strumentali per l'adempimento dei compiti delegati. *Ed è perciò che il rapporto di concessione intercede soltanto tra la Cassa per il Mezzogiorno ed altri enti pubblici, e non è mai fra la prima e privati* ».

Con maggiore ampiezza di argomenti, il *lodo arbitrale 8 gennaio 1957* (Pres. Corso, est. Ricciardelli nella controversia tra la Impresa Tramonti, il Consorzio della Bonifica Pontina e la « Cassa », lodo inedito a quanto risulta), chiarì l'autonomia dei due rapporti (di con-

cessione e di appalto) ai fini della questione circa la legittimazione passiva della « Cassa ».

Tali rapporti — si legge nel lodo — non presentano alcuna interferenza pure, in definitiva, sono sorti entrambi per il raggiungimento dello stesso fine; di conseguenza la Cassa per il Mezzogiorno, che non è stata parte nel contratto di appalto, esattamente si ritiene del tutto estranea al rapporto Consorzio-Impresa Tramonti, il quale nel suo sorgere, ed in ogni sua conseguenza rappresenta nei confronti della « Cassa » *res inter alios acta*. L'azione giudiziaria esperita dall'Impresa trae origine dall'asserito comportamento colposo del Consorzio e di tale asserito comportamento non potrebbe, né dovrebbe in ogni caso, rispondere la Cassa per il Mezzogiorno alla quale non può di certo essere attribuita la qualificazione di committente nei confronti del Consorzio, che ha stipulato il contratto di appalto in proprio e si è obbligato in proprio e non per conto della « Cassa » concedente.

È noto che in diritto pubblico, si ha la figura della concessione tutte le volte che l'amministrazione trasmette ad altri un suo potere o un suo diritto. La concessione implica una perdita del cedente ed un acquisto del cessionario e, quindi, un rapporto di successione fra l'uno e l'altro. Non è chi non veda, come nel caso in esame, diritti e doveri che erano nella Cassa per il Mezzogiorno si sono trasferiti nel Consorzio della Bonifica Pontina, il quale rappresenta l'unico obbligato verso l'Impresa Tramonti nel costituito contratto di appalto. Né a diversa conclusione possono indurre le osservazioni dell'Impresa Tramonti avanti trascritte; invero l'autorizzazione di pagamenti e le eventuali modifiche al piano delle opere debbano essere approvati dalla Cassa per il Mezzogiorno, non perché tra questa e l'Impresa Tramonti esista un qualsivoglia rapporto giuridico, ma perché il Consorzio, stazione appaltante nei confronti della Tramonti, è obbligato dalla concessione a consegnare le opere eseguite secondo i criteri e le direttive della « Cassa ».

Pertanto è evidente che quest'ultima, completamente estranea al contratto di appalto, è carente di legittimazione alla causa che ne occupa e, quindi, deve essere estromessa dal giudizio.

La questione venne di nuovo proposta in una complessa fattispecie, nella quale si cercò di fare leva sulle facoltà, espressamente riconosciute alla « Cassa » dal contratto di appalto, di « definire le contestazioni » che potessero insorgere tra le parti e persino di « risolvere il contratto » nella ipotesi di decadenza della concessione.

Ma anche questa volta, il collegio arbitrale (*Pres. Gallo, est. Lugo, in causa Fabrizi contro Consorzio di Bonifica del Platani e Cassa per il Mezzogiorno*) escluse la legittimazione passiva di quest'ultima, con una motivazione che vale la pena di riferire ai fini del presente lavoro :

La questione così insorta ha propriamente il contenuto di una questione di legittimazione, perché l'attrice afferma la responsabilità della « Cassa » sul

presupposto appunto che l'ente si debba considerare parte del rapporto di appalto e abbia aderito, se pure implicitamente, al contratto in cui è compresa la clausola arbitrale. Ma la tesi dell'attrice non si ravvisa fondata.

Nei contratti relativi alle opere finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno sono riservati alla « Cassa » funzioni e poteri più ampi e penetranti di quelli propri dei normali enti finanziatori, perché il controllo sulla esecuzione delle opere tende in questo caso non alla garanzia del credito, ma alla destinazione della spesa e all'effettivo raggiungimento di quei risultati utili per l'interesse pubblico, che l'ente persegue per suo fine istituzionale.

Ciò spiega perché alla « Cassa » sia riservato di dare direttive anche sul piano tecnico, di predisporre i progetti e di comminare la decadenza della concessione del finanziamento ove l'ente finanziato non si dimostri capace di provvedere in modo adeguato al compimento dell'opera. Ma ciò non implica che la « Cassa » intervenga come parte nei contratti di appalto conclusi dagli enti finanziatori.

Il potere della « Cassa » di interferire nelle contestazioni fra la stazione appaltante e l'impresa appaltatrice è previsto sempre in funzione del controllo che la « Cassa » esercita sul concessionario; ed anche la facoltà di imporre la risoluzione del contratto è concepita come completamento del potere di disporre la decadenza della concessione.

Dove la concessione del finanziamento costituisce il presupposto del contratto di appalto, la decadenza della concessione implica la risoluzione dell'appalto, ma non perciò i due rapporti si confondono. Da tutto il complesso del contratto risulta chiara la volontà di mantenere la « Cassa » in una posizione ben distaccata da quella delle parti.

Non si può desumere un argomento contrario dall'esenzione fiscale stabilita per gli atti relativi alle opere in questione, perché quella esenzione non costituisce un privilegio soggettivo, ma è accordata in ragione della pubblica utilità delle opere, il cui riconoscimento è implicito nell'atto stesso di concessione del finanziamento.

Si può rilevare infine che situazioni analoghe a quella in esame si riscontrano in altri casi di opere di interesse pubblico eseguite da enti pubblici e anche privati con sovvenzione statale; dove lo Stato esercita un continuo potere di controllo che investe anche l'aspetto tecnico dei lavori, dalla progettazione fino al compimento di essi ma non per questo assume posizione di parte nei contratti di appalto.

10. - ULTERIORI CARATTERISTICHE DELLE CONCESSIONI DELLA « CASSA »

I fondamentali elementi caratteristici delle concessioni di esecuzione della « Cassa », ai sensi dell'art. 8 della legge istitutiva, risultano da quanto siamo venuti fin'ora esponendo: in particolare, per quanto attiene alla posizione dei due soggetti in relazione all'elemento del rapporto costituito dal finanziamento dell'opera e dalla ripercussione

degli effetti pratici dell'attività del concessionario non nel proprio patrimonio ma in quello del concedente.

I singoli e concreti atti di concessione si adattano alle diverse circostanze dei casi pratici, senza peraltro contraddire agli « *essentialia negotii* ».

Dubbio è, invece, se sia da riconoscere alla « Cassa », per effetto della concessione e delle clausole di riserva di approvazione, solitamente inserite nei singoli atti, un potere pubblicistico di vigilanza che alla « Cassa » certamente non deriva da principi generali nei confronti degli enti pubblici menzionati dall'art. 8 della legge istitutiva, che giuridicamente sono con essa in posizione paritaria, e non soggetti a vigilanza *ex lege* od a dipendenza gerarchica.

In considerazione di questa posizione, che differenzia formalmente la « Cassa » — *concedente* dallo Stato — *concedente*, sembrerebbe da ritenere che la facoltà di approvazione dell'aggiudicazione contenuta negli atti di concessione non si riferisca all'esercizio di una funzione amministrativa di controllo e di approvazione, analoga a quella spettante al Ministero nei riguardi dei contratti dello Stato, ai sensi dell'art. 19 della legge di contabilità (R.D. 18 novembre 1923 n. 2440) e dell'art. 113 del relativo regolamento (R.D. 23 maggio 1924 n. 827): ma abbia la sua fonte ed il valore giuridico esclusivamente nella *volontà delle parti* (essendo solitamente riprodotta nei capitolati di appalto).

Ne deriva, da un lato, che le aggiudicazioni fatte dai concessionari (per restare nell'esempio) costituiscono provvedimenti amministrativi *definitivi* (anche in pendenza della *approvazione* della « Cassa ») a tutti gli effetti, in particolare agli effetti della impugnabilità; dall'altro, che la « approvazione » stessa dovrebbe considerarsi alla stregua di una dichiarazione di volontà, una specie di benessere di diritto privato, che non attiene all'elemento pubblicistico della concessione ma deriva da una *clausola pattizia* e, quindi, dovrebbe ritenersi insidiabile in sede di giurisdizione di legittimità¹².

¹² In senso contrario è stata, peraltro, decisa la questione dal Consiglio di Stato (IV Sez., *decisione 16 dicembre 1952*, in « Consiglio di Stato », 1952, pp. 1626-1627) sul rilievo che la facoltà di approvazione, *essendo inserita nell'atto di concessione* previsto dall'art. 8, dovrebbe considerarsi esplicitazione della *attività istituzionale* della « Cassa ».

11. - L'AFFIDAMENTO DELLA ESECUZIONE ALLE AZIENDE STATALI
ED AL CORPO FORESTALE DELLO STATO

La legge istitutiva della « Cassa » ha previsto un altro istituto per l'esecuzione indiretta delle opere, istituto che nella legge stessa (art. 8) viene designato con l'espressione « la 'Cassa' *affida* normalmente la esecuzione delle opere ad *aziende autonome statali ecc.* ». Nel terzo comma viene specificamente menzionato l'affidamento delle opere forestali al Corpo Forestale dello Stato.

Ora, com'è stato esattamente osservato¹³, l'affidamento è espressione in sé stessa generica, che riceve un particolare significato giuridico allorché si contrappone, come avviene nella legge sulla « Cassa », al termine « concessione ».

Questa consiste essenzialmente in un distacco dell'esercizio di una parte dei poteri e delle funzioni proprie dell'amministrazione dello Stato o di altro ente pubblico a ciò qualificato e del conseguente trasferimento ad un privato o ad altro ente pubblico che è, e resta, fuori dell'organizzazione amministrativa del concedente. Trattandosi di concessioni dello Stato, l'altro soggetto del rapporto, il concessionario, è in posizione di subordinazione, ed in ogni caso, fuori della organizzazione dello Stato stesso: nelle concessioni da ente pubblico ad altro ente pubblico, concedente e concessionario sono in posizione per lo meno di eguaglianza.

Ma vi possono essere altri casi nei quali il rapporto deve istituirsi tra i due soggetti in diversa posizione giuridica, cioè tra un ente pubblico *minore* ed una amministrazione od una azienda dello Stato.

In questi casi è sembrato che non si possa applicare l'istituto della concessione data la mancanza della posizione di supremazia nel soggetto concedente. Ma, a prescindere da questo aspetto e dai profili ad esso strettamente conseguenziali, i due istituti — concessione ed affidamento della esecuzione di opere pubbliche — sono strutturalmente e funzionalmente affini, differenziandosi nettamente dall'appalto proprio in virtù di quella tale *sostituzione* del concessionario nella esecuzione del *munus* costituito dall'opera, che abbiamo visto essere elemento essenziale della concessione di opera pubblica.

Anzi, sia la concessione di opera pubblica che l'affidamento sembrano più esattamente da ricondursi all'istituto della *delega di diritto pubblico* mediante il quale si attua una sostituzione con accollo da parte del delegato (sostituto) del nuovo *munus publicum* costituito,

¹³ Cfr. G. PESCATORE, *Spunti cit.*, p. 161.

appunto, dalla esecuzione dell'opera¹⁴: il che può importare una perdita patrimoniale nel delegato stesso, corrispondente ai maggiori oneri di impianto uffici, gestione ecc., senza che questi oneri debbano essere riversati sul concedente. Ciò vale, soprattutto, anche sotto un profilo sostanziale, nei casi in cui, come avviene nell'affidamento previsto dalla legge sulla « Cassa », mediante la delega viene soddisfatto, anche un interesse *proprio*, ed, anzi, istituzionale del delegato: invero, l'*affidamento* previsto nell'art. 8 concerne, giusta la *ratio* stessa, opere attribuite alla competenza *straordinaria* del nuovo organismo (la « Cassa ») ma che indubbiamente interessano i fini e l'attività istituzionale delle aziende affidatarie (esempio, l'Amministrazione ferroviaria per le opere ferroviarie, il Corpo Forestale per le opere forestali, ecc.).

12. - CASI APPLICATIVI DELL'« AFFIDAMENTO »

L'applicazione pratica dei concetti suesposti dovrebbe dirimere o, quanto meno, circoscrivere le controversie che si sono qua e là profilate nel delicato campo dei rapporti tra la « Cassa » e le aziende od Amministrazioni affidatarie.

Escluso che possa farsi ricorso ad una « fiducia » o ad un mandato di natura privatistica, la questione del rimborso delle spese per la esecuzione delle opere dovrebbe essere riguardata e risolta sotto il profilo del puro rimborso delle spese necessarie per la esecuzione dell'opera aggiuntiva e di carattere straordinario: ad esclusione, quindi, di ogni forma di rimborso di oneri che, se pure incontrati nell'espletamento dell'opera affidata, si riferiscono all'*attività propria ed istituzionale degli enti affidatari*: come avviene, in particolare, per l'*organizzazione dei propri uffici e servizi* che l'affidatario è tenuto a prestare all'affidante, proprio in virtù del rapporto di affidamento.

In conclusione, se c'è una differenza tra la concessione e l'affidamento dell'esecuzione delle opere ai sensi dello art. 8 della legge istitutiva della « Cassa », la differenza sta solo *nell'appartenenza del rapporto delegatorio o fiduciario, che è alla base dell'affidamento, alla stessa organizzazione statale*, all'ambito della quale appartiene, come si è visto, anche la « Cassa »: laddove, nella concessione si ha, in un certo senso, il fenomeno contrario, e cioè il distacco della facoltà di esercizio di alcune funzioni e potestà del concedente al concessionario, che resta normalmente fuori dell'organizzazione del primo¹⁵.

¹⁴ Cfr. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ Cfr. ZANOBINI, *Corso cit.*, vol. III, p. 306.

VII

LE NORME REGOLATRICI
DELL'ESECUZIONE DELLE OPERE DELLA « CASSA »

Si è sopra visto (p. 88, n. 5) come, per il principio generale stabilito nell'art. 5, primo comma della legge istitutiva, la « Cassa » attui un intervento che, *normalmente*, è quantitativamente eguale a quello dello Stato; si può aggiungere che alla *omogeneità quantitativa* si accompagna anche la *omogeneità qualitativa* giacché, ove si prescindia dal carattere di *straordinarietà* dell'intervento e dalla sua localizzazione ad una parte del territorio nazionale, l'intervento stesso si attua con le medesime caratteristiche ed in base agli stessi principi fondamentali, anche se con maggiore snellimento di forme e di controlli, preordinato ai fini di una maggiore celerità di azione.

Ma anche questa diversità, ove si prescindia da questa ultima caratteristica è, a ben guardarla, più apparente che reale: poiché la legge istitutiva contiene un precetto, quello dell'art. 8, ultimo comma, che, stabilendo l'applicazione ai lavori della « Cassa », in via normale, delle norme che regolano l'esecuzione delle opere di competenza del Ministero dei LL.PP., viene a confermare, anche per questa via, la concezione della « Cassa » quale strumento qualitativamente identico all'organo dell'Amministrazione.

Questa norma dell'art. 8 ultimo comma della legge istitutiva è, quindi, di somma importanza per comprendere la posizione e l'attività della « Cassa »: poiché, con la norma stessa, si attua l'inquadramento della esecuzione della « Cassa » nelle norme fondamentali che regolano l'intervento dello Stato in materia di lavori pubblici; norme che, com'è noto, non concernono soltanto le opere in se stesse, ma tutto il sistema giuridico ed economico entro il quale l'esecuzione deve svolgersi, a partire dalle garanzie per la scelta del contraente privato a venire alla gestione dei lavori sino al sistema della risoluzione delle controversie.

Data la ora indicata *ratio* della norma, nessun dubbio sarebbe

dovuto sorgere circa l'*ambito oggettivo* della sua applicazione alla esecuzione di *tutte* le opere della « Cassa », sia, cioè, a quelle eseguite direttamente che a quelle date in concessione od in affidamento.

Si è, tuttavia, da più parti, sostenuto che l'ultimo comma si dovesse applicare solo ai lavori indicati nel penultimo comma; cioè ai lavori eseguiti dalla « Cassa » mediante appalti diretti.

Ma questa interpretazione, che non aveva fondamento neanche alla stregua del criterio letterale e sistematico, è stata giustamente disattesa dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione con la sentenza della *I Sezione n. 2219 del 23 giugno in causa Quadrato contro Amministrazione Provinciale di Bari* (« Foro italiano », 1958, I, p. 1442).

Inquadramento, dunque, della esecuzione delle opere della « Cassa » nelle norme e nei principi che regolano la esecuzione delle opere dello Stato ed, in particolare, del Ministero dei LL.PP.: inquadramento, peraltro, *non rigido* ma, sotto certi profili, elastico, in base alle già rilevate esigenze strutturali e funzionali del nuovo organismo.

Già in sede di lavori preparatori alla legge istitutiva¹, pur riconoscendosi la più ampia applicazione del richiamo contenuto nell'art. 8 alle norme sui LL.PP., si invocava la opportunità che ne venissero precisati i limiti.

Ora questa precisazione non è avvenuta nel testo della legge istitutiva (né nelle successive modificazioni ed integrazioni), che ha conservato solo la generica riserva « *in quanto applicabili* ».

In ordine al contenuto ed alla portata di questa riserva è stata fatta in giudizio spesso questione (non dalla « Cassa », ma dalle controparti) secondo la quale, l'applicabilità o meno delle norme sui ll.pp. alla « Cassa » dipenderebbe da una valutazione *discrezionale* della stessa, insindacabile in sede giudiziaria.

La stranezza e l'infondatezza di questa interpretazione non avrebbe bisogno di confutazione: esattamente è stato dalla « Cassa » opposto che l'inciso si riferisce ad una incompatibilità *oggettiva*, riscontrabile ogni volta che le norme sui ll.pp. contemplino atti e procedimenti che non possono di per se stessi applicarsi alla « Cassa », a prescindere dall'apprezzamento subbiiettivo di questa.

La giurisprudenza (*sent. della Corte d'Appello di Roma, I Sezione 10-31 luglio 1959 in causa Cassa per il Mezzogiorno contro Società Condotte d'Acqua, inedita*) ha, naturalmente accolto questa interpretazione.

¹ Cfr. « Atti del Senato », n. 1182 - A 1948-1950: *Relazione di maggioranza*, p. 6.

In base ad essa, non si applicheranno, ad esempio, alla « Cassa » le norme relative alle richieste di pareri, sui progetti di contratto, al Consiglio di Stato, quelle relative al controllo normale della Corte dei Conti, *alla composizione qualitativa* della commissione per l'appalto-concorso (art. 4, V comma del decreto 8 febbraio 1923 n. 422), pur sembrando doversi rispettare la composizione *quantitativa* della commissione stessa (di 3 o 5 membri).

Ma, all'infuori della incompatibilità obbiettiva, le norme sui ll.pp. e le altre norme da queste richiamate (ad esempio, le norme della legge e del regolamento sulla contabilità dello Stato) dovrebbero, in base, all'art. 8, utimo comma, applicarsi ai lavori della « Cassa ».

Questa soluzione può ritenersi giustificata in base alla ampia formula della legge ed ai lavori preparatori già menzionati: e come tale essa è stata accolta in giurisprudenza, pervenendosi, anzi, ad una completa equiparazione della « Cassa » al Ministero dei LL.PP. per quanto attiene alla esecuzione delle opere di propria competenza². Peraltro, ad una conclusione siffatta non è possibile giungere, sia in considerazione dell'inciso stesso dell'art. 8 col significato e portata sopra illustrati, sia per la configurazione stessa della « Cassa » quale persona giuridica dotata di particolare autonomia e di propria potestà regolamentare.

Alla stregua di questi elementi deve essere certamente riconosciuta alla « Cassa » la facoltà di emanare un proprio capitolato generale, così come essa ha fatto con delibera del suo Consiglio di amministrazione del 6 luglio 1954, nonché capitolati speciali per i singoli settori di opere di propria competenza (viabilità, acquedotti ecc.), eventualmente diversi dai corrispondenti capitolati dei LL.PP.³.

² Cfr. la citata sentenza della Cassazione 23 giugno 1958 n. 2219 (« Foro Italiano », 1958, I, p. 1442) che nella motivazione afferma, sia pure per risolvere in via generale la questione dell'*obbligatorietà del capitolato generale anche per i contratti stipulati dagli enti concessionari*, che le « norme del capitolato generale LL.PP. sono obbligatorie, come se il contratto fosse stipulato dal Ministero dei LL. PP. ».

³ Circa l'approvazione dei capitolati generali da parte di « ciascun Ministero » cfr. art. 45 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440; sui *capitolati speciali*, cfr. art. 323 della legge 20 marzo 1865 n. 2248. Com'è noto, il capitolato generale della « Cassa » 1954, contiene, con alcune deroghe notevoli al capitolato generale LL.PP., *quali la composizione del collegio ed il modo di nomina degli arbitri* (artt. 39 e 41), *la facoltà di escludere la competenza arbitrale* (art. 43). Inoltre, il richiamo espresso agli artt. 806 e sgg. del codice di procedura civile in relazione all'art. 349 della legge sui LL. PP. e non all'art. 42 del Capitolato Generale sui LL. PP. porta sicuramente alla conclusione che il procedimento arbitrale stabilito dalla « Cassa » nell'ambito della sua autonomia è fondamentalmente il procedimento del codice di procedura civile: il che ha la sua rilevanza sotto molteplici aspetti, in particolare per quanto attiene alla *impugnabilità* del lodo ai sensi dell'art. 829 c.p.c.

Con l'ulteriore conseguenza che, essendo il Capitolato esplicazione dell'autonoma potestà regolamentare della « Cassa » quale persona giuridica pubblica, ed, in particolare, della potestà *regolamentare di organizzazione*, secondo la stessa definizione data dalla Cassazione, il Capitolato stesso non può che avere *immediata applicazione*, anche nei confronti delle clausole contrattuali che abbiano fatto riferimento al capitolato generale LL. PP. o ad altri capitolati generali.

DOTT. LEOPOLDO MACCIARDI

I RISULTATI ECONOMICI
DELLA POLITICA DI SVILUPPO



PARTE PRIMA

LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL DECENNIO 1950-1960

I

PREMESSA

Lo sviluppo dell'economia italiana nel decennio 1951-1960 non può non avere risentito l'influenza dei numerosi provvedimenti di politica economica adottati nello stesso periodo, al fine di conseguire la piena occupazione delle risorse disponibili e l'aumento del reddito *pro capite*, mediante la mobilitazione della spesa pubblica e degli investimenti globali. Prima di analizzare gli effetti di tali provvedimenti è però opportuno ricordare brevemente quelli che li hanno preceduti.

Già negli anni immediatamente precedenti la seconda guerra mondiale, infatti, non mancarono esempi di azioni propulsive svolte dall'organismo statale sotto l'assillo di gravi problemi di politica internazionale, non a fini di sviluppo come sopra inteso, ma per il dichiarato proposito di raggiungere il più alto grado di autarchia economica, conforme agli obiettivi politici del momento.

Quella politica fu condotta con tutto l'arsenale del protezionismo, per incoraggiare con tutti i mezzi la produzione dei beni precedentemente importati dall'estero. Si realizzò così l'incremento di alcune produzioni agricole e industriali, favorite dall'aumento dei consumi pubblici; ma gli effetti sull'incremento del reddito furono annullati dai costi crescenti, che resero ancora meno competitive in sede internazionale le nostre residue esportazioni.

Il quinquennio 1945-1950 fu il periodo della ricostruzione ed i provvedimenti di politica economica furono diretti soprattutto a ripristinare, mediante anche gli aiuti dall'estero, le fonti prime del reddito.

Alla fine del 1947 furono posti in atto i provvedimenti necessari per arginare la grave inflazione perdurante fin dal 1943 e ridurre il disavanzo del bilancio dello Stato con provvedimenti che restringevano il credito, instauravano una più accorta politica valutaria, aumentavano le entrate, limitavano le spese e che in breve tempo ottennero i primi risultati positivi.

Tra il 1948 e il 1950 si ebbe la riattivazione dell'apparato produttivo interno, molti settori del quale raggiunsero livelli produttivi spesso superiori anche a quelli dell'anteguerra. Contribuì in modo determinante a questo risultato il ristabilimento delle correnti d'importazione ed esportazione, cui fu dato rapido impulso con l'adozione di una politica di graduale liberazione degli scambi.

Ma già nel 1949 si avvertono le prime manifestazioni che rivelano come la politica economica italiana si accinga ad assumere veste di politica di sviluppo, nel senso inizialmente chiarito.

I provvedimenti adottati in quell'anno, indicano, infatti, come sia conclusa la politica che persegue la pura e semplice ricostruzione del paese; si dà inizio così alla manovra della spesa pubblica in sostegno dell'occupazione: con provvedimenti a favore dell'edilizia popolare (piano Fanfani) attraverso la cui espansione si intende alleviare la disoccupazione e galvanizzare i settori produttivi.

Al piano Fanfani seguirono altri provvedimenti i quali benché non organicamente coordinati, istituirono validi incentivi allo sviluppo dell'attività edilizia, della quale è ben nota la funzione di volano nell'avvio del processo produttivo generale. Furono approvate, infatti, la legge Tupini che incoraggiò la costruzione di abitazioni da parte di società cooperative; la legge Aldisio che costituiva a carico dello Stato un « Fondo per l'incremento edilizio »; le leggi Romita, per il risanamento delle abitazioni malsane e per la istituzione di contributi a favore dell'edilizia popolare.

Ma è soprattutto verso l'agricoltura che si indirizza l'azione propulsiva dello Stato. Nell'anno 1950 si attuano due importanti decisioni di politica economica: con la prima si affronta organicamente per la prima volta il problema delle zone arretrate del Mezzogiorno; con la seconda si pone mano alla « Riforma agraria ». Quest'ultima si attua mediante la legge Sila del maggio 1950 e la « legge stralcio » dell'ottobre 1950: si tratta di provvedimenti volti ad attuare una vera riforma di struttura dell'agricoltura meridionale e di parte di quella centrale, attraverso limitazione dell'estensione della proprietà terriera, la parte eccedente della quale viene sottoposta ad esproprio ed assegnata ai lavoratori della terra, previa trasformazione agraria.

Si tratta di provvedimenti propulsivi che hanno preceduto la formazione di un più vasto e coerente programma e che con la loro frammentarietà ne hanno dimostrato l'assoluta necessità al fine di unificare e coordinare le iniziative sezionali. Ad essi fanno seguito il « Piano

dodicennale per lo sviluppo agricolo » approvato con legge 1952, predisposto dal Ministero dell'Agricoltura, che prevedeva la formazione di un « fondo di rotazione » per la concessione di crediti agrari di miglioramento e la legge n. 991, approvata nella medesima data, con la quale si disponevano provvidenze a favore dell'economia montana.

Altri ne possono essere menzionati emanati in epoche anteriori a favore della ripresa industriale, quali i provvedimenti per le nuove industrie del Mezzogiorno, per incrementare l'attività dei cantieri navali, per la costruzione di metanodotti e per favorire le ricerche degli idrocarburi, per l'istituzione di cantieri di lavoro, per l'addestramento della manodopera disoccupata.

Si tratta però sempre di interventi a carattere, come detto, sezionale, non inquadrati entro un coerente programma di distribuzione settoriale e territoriale degli investimenti tale da assicurare uno sviluppo equilibrato della nostra economia.

È solo con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, avvenuta con legge n. 646 del 10 agosto 1950, che vengono poste le basi per una politica economica meno slegata e contingente di quella fino ad allora adottata: è infatti esplicitamente demandato alla « Cassa » di attuare il coordinamento degli investimenti pubblici e privati al fine di conseguire lo sviluppo economico e sociale delle regioni sottosviluppate del Mezzogiorno.

Il programma prevede un'azione diretta sulla « dimensione » degli investimenti pubblici e indiretta su quella degli investimenti privati, al fine di pervenire alla creazione di infrastrutture e servizi di base, che valorizzino le risorse locali e le attività economiche del Mezzogiorno.

La dichiarata intenzione di perseguire una politica di sviluppo ebbe dunque la sua prima importante affermazione con la creazione e il progressivo ampliarsi delle competenze e delle disponibilità della Cassa per il Mezzogiorno attraverso stanziamenti successivamente disposti con le leggi 25 luglio 1952 n. 949, 29 luglio 1957 n. 634, 24 luglio 1959 n. 622, le quali aumentarono di 1.069 miliardi lo stanziamento iniziale di 1.000 miliardi, portandoli a complessivi 2.107,5 miliardi di lire.

Ma fu nel 1954 con la formulazione dello « Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964 », cioè del piano Vanoni, che alla politica italiana di espansione economica fu fornito un primo strumento-guida capace di orientarla nelle scelte al fine di inserire in un quadro organico gli interventi settoriali, coordinandone il fine particolare con quello generale.

Il panorama fin qui delineato ¹ delle principali manifestazioni della politica economica italiana nell'ultimo venticinquennio, induce a gettare un rapido sguardo agli effetti di quella parte di essa attuata negli ultimi dieci anni, alla quale è stato riconosciuto spettare l'appellativo di « politica di sviluppo » nel senso dianzi definito e la cui prima importante manifestazione ha coinciso con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno ed è proseguita poi con la formulazione e l'adozione del piano Vanoni.

Nelle pagine che seguiranno si cercherà di identificare i principali punti sui quali la politica di sviluppo ha fatto leva per promuovere l'espansione economica del paese. Gli effetti da essa conseguiti saranno visti sotto il profilo strutturale e spaziale, alla fine del 1960, al compiersi cioè del decennio dell'instaurazione della nuova politica e dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno, che di quella politica è stata il più efficace strumento.

¹ Cfr. G. DI NARDI, *Politica di sviluppo in Italia*, « Review of the Economic Conditions in Italy », numero speciale.

II

I RIFLESSI DELLA POLITICA DI SVILUPPO SULL'ANDAMENTO DEL BILANCIO ECONOMICO NAZIONALE

L'analisi che qui si vuol tentare non può che muovere dal documento base della nostra vita economica (Tabelle 1 e 2) esaminata, in modo organico, nelle due sezioni contrapposte, delle « risorse », cui il sistema economico attinge per ogni sua ulteriore espansione, e degli « impieghi » che ne mostrano l'utilizzo nelle due componenti dei consumi e degli investimenti.

Ci limiteremo ad un rapido esame dell'andamento delle diverse poste del bilancio.

La principale componente delle risorse, cioè il *reddito netto*, è cresciuto, in *termini reali*, del 63% rispetto al 1951. La sua incidenza percentuale sul totale delle risorse è egualmente aumentata, dall'88% al 90% circa. In modo più rapido sono cresciuti gli « ammortamenti » che hanno registrato un incremento complessivo del 72%.

Il fenomeno è dovuto al maggior logorio tecnico ed economico degli impianti, il primo da porsi in relazione con un loro impiego a piena capacità produttiva, il secondo con l'accesa concorrenza sviluppatasi sul piano interno ed internazionale che ha obbligato gli imprenditori a sostituire gli impianti economicamente meno efficienti con altri più moderni, capaci di realizzare una espansione della produzione a costi competitivi.

Il « peso » degli ammortamenti sul totale delle risorse è però rimasto pressoché costante essendosi aggirato attorno al 10% circa. Il totale delle risorse è così aumentato nel complesso, in lire con potere d'acquisto costante, del 62%. Questa relativa minor crescita delle risorse, rispetto a quella del reddito netto e degli ammortamenti deve essere imputata all'andamento del saldo netto tra importazioni ed esportazioni. Dal 1957 in poi, il bilancio economico registra, infatti, nei suoi valori espressi in lire correnti, una cessazione delle eccedenze di importazioni che vengono sostituite da esportazioni nette; mentre dai valori espressi

in moneta a potere d'acquisto costante (prezzi del 1954) appare nel bilancio del 1960, un nuovo esiguo *deficit*. L'indice di sviluppo delle importazioni nette in lire 1954 risulta pertanto pari, nel 1960, a circa 1/3 di quello relativo al 1951. Il minor sviluppo di questa posta determina conseguentemente anche un relativo minor sviluppo del complesso delle risorse.

Dal lato della domanda il più rapido sviluppo si è registrato a favore degli *investimenti lordi*, i quali in lire 1954 sono più che raddoppiati nel decennio. Contemporaneamente è anche aumentato il loro « peso » relativo sul totale degli impieghi, che è passato dal 21 al 25% circa. Ciò ha determinato una modificazione nella struttura complessiva della domanda. Infatti, i « consumi » hanno ridotto nel contempo la

TAB. 1 — *Bilancio economico nazionale - Italia.*

Anni	R I S O R S E				
	Importazioni nette	Ammortamenti	Reddito		Totale risorse
			netto ai prezzi di mercato	lordo	
Valori assoluti (miliardi di lire correnti)					
1951	158	1.017	8.836	9.853	10.011
1952	409	1.064	9.303	10.367	10.776
1953	340	1.115	10.193	11.308	11.648
1954	245	1.179	10.848	12.027	12.272
1955	233	1.292	11.871	13.163	13.396
1956	250	1.411	12.779	14.190	14.440
1957	187	1.538	13.728	15.266	15.453
1958	—	1.600	14.718	16.318	16.318
1959	—	1.700	15.777	17.477	17.477
1960	—	1.878	17.132	19.010	19.010
Percentuali di composizione					
1951	1,6	10,1	88,3	98,4	100,0
1952	3,8	9,9	86,3	96,2	100,0
1953	2,9	9,6	87,5	97,1	100,0
1954	2,0	9,6	88,4	98,0	100,0
1955	1,8	9,6	88,6	98,2	100,0
1956	1,7	9,8	88,5	98,3	100,0
1957	1,3	9,9	88,8	98,7	100,0
1958	—	9,8	90,2	100,0	100,0
1959	—	9,7	90,3	100,0	100,0
1960	—	9,9	90,1	100,0	100,0

loro incidenza dal 79 al 75%. Essi sono aumentati nel complesso solamente del 50% rispetto al 1951. Tale minore incremento dei consumi conferma la nota legge empirica della riduzione « relativa » dei consumi globali al crescere del reddito nazionale. Questa legge, valida ovviamente per le collettività che hanno già raggiunto un alto livello di benessere collettivo, si riscontra nell'esperienza italiana dell'ultimo decennio, per i consumi privati. Non altrettanto può dirsi per i consumi pubblici, per i quali invece si rileva un più rapido incremento rispetto a quelli privati, avendo esso raggiunto un incremento pari al 75% del livello raggiunto nel 1951.

(segue tabella 1)

Anni	I M P I E G H I					
	Consumi			Investimenti lordi	Esportazioni nette	Totale impieghi
	Privati	Pubblici	Totale			
Valori assoluti (miliardi di lire correnti)						
1951	7.191	737	7.928	2.083	—	10.011
1952	7.821	864	8.685	2.091	—	10.776
1953	8.532	832	9.364	2.284	--	11.648
1954	8.860	923	9.783	2.489	—	12.272
1955	9.446	1.010	10.456	2.940	—	13.396
1956	10.176	1.113	11.289	3.151	—	14.440
1957	10.746	1.189	11.935	3.518	—	15.453
1958	11.294	1.319	12.613	3.576	129	16.318
1959	11.810	1.428	13.238	3.935	304	17.477
1960	12.682	1.570	14.252	4.732	26	19.010
Percentuali di composizione						
1951	71,8	7,4	79,2	20,8	—	100,0
1952	72,6	8,0	80,6	19,4	—	100,0
1953	73,2	7,2	80,4	19,6	—	100,0
1954	72,2	7,5	79,7	20,3	—	100,0
1955	70,5	7,6	78,1	21,9	—	100,0
1956	70,5	7,7	78,2	21,8	—	100,0
1957	69,5	7,7	77,2	22,8	—	100,0
1958	69,2	8,1	77,3	21,9	0,8	100,0
1959	67,6	8,1	75,7	22,5	1,8	100,0
1960	66,7	8,3	75,0	24,9	0,1	100,0

Tali prime risultanze non possono dunque che essere giudicate positive ai fini di un sommario giudizio circa l'efficacia della politica di sviluppo economico intrapreso dallo Stato fin dal 1950.

Infatti, al notevole incremento di reddito, dovuto soprattutto all'espansione delle attività produttive e al favorevole andamento della bilancia dei pagamenti, ha fatto regolare riscontro un alto incremento degli investimenti e dei consumi, con tendenza per questi ultimi, ad una riduzione in senso relativo con conseguente formazione di risparmio e quindi di capitale.

TAB. 2 — *Bilancio economico nazionale - Italia.*

Anni	R I S O R S E				
	Importazioni nette	Ammortamenti	Reddito		Totale risorse
			netto ai prezzi di mercato	lordo	

Valori assoluti (*miliardi di lire 1954*)

1951	99	1.026	9 485	10.511	10.610
1952	296	1 061	9.658	10.719	11.015
1953	309	1.120	10.360	11.480	11.789
1954	245	1 179	10.848	12.027	12.272
1955	177	1.272	11.588	12 860	13.037
1956	182	1.357	12 056	13.413	13.595
1957	—	1.433	12 847	14 280	14.280
1958	—	1.493	13 389	14 882	14.882
1959	—	1.610	14.478	16.088	16.088
1960	29	1.761	15.447	17.208	17.237

Numeri indici (base: 1951 = 100)

1951	100	100	100	100	100
1952	299	103	102	102	104
1953	312	109	109	109	111
1954	247	115	114	114	116
1955	179	124	122	122	123
1956	184	132	127	128	128
1957	—	140	135	136	135
1958	—	146	141	142	140
1959	—	157	153	153	152
1960	29	172	163	164	162

1. - LE RISORSE: IL REDDITO

A) *La dinamica del reddito.*

Poche cifre saranno sufficienti a delineare in prima approssimazione il cammino percorso tra il 1950 e il 1960; esse riguarderanno la fondamentale manifestazione dello sviluppo economico e cioè l'incremento del reddito netto globale in rapporto all'incremento della popolazione: è infatti questo diverso ritmo di crescita che determina le variazioni del reddito netto *pro capite*.

(segue tabella 2)

Anni	I M P I E G H I					
	Consumi			Investimenti lordi	Esportazioni nette	Totale impieghi
	Privati	Pubblici	Totale			
Valori assoluti (miliardi di lire 1954)						
1951	7.718	790	8.508	2.102	—	10.610
1952	8.040	890	8.930	2.085	—	11.015
1953	8.659	835	9.494	2.295	—	11.789
1954	8.860	923	9.783	2.489	—	12.272
1955	9.200	942	10.142	2.895	—	13.037
1956	9.589	976	10.565	3.030	—	13.595
1957	9.980	1.020	11.000	3.277	3	14.280
1958	10.281	1.122	11.403	3.336	143	14.882
1959	10.862	1.165	12.027	3.726	335	16.088
1960	11.558	1.243	12.801	4.436	—	17.237
Numeri indici (base: 1951 = 100)						
1951	100	100	100	100	—	100
1952	104	113	105	99	—	104
1953	112	106	112	109	—	111
1954	115	117	115	118	—	116
1955	119	119	119	138	—	123
1956	124	124	124	144	—	128
1957	129	129	129	156	—	135
1958	133	142	134	159	—	140
1959	141	147	141	177	—	152
1960	150	157	150	211	—	162

Tali elementi sono raccolti nella tabella 3.

TAB. 3 — *Il reddito nazionale ai prezzi di mercato - Italia.*

Anni	Popolazione residente migliaia abit.	A prezzi correnti			
		Assoluto		Pro-capite	
		miliardi di lire	indici (1951 = 100)	migliaia di lire	indici (1951 = 100)
1951	47.411	8.836	100,0	186,4	100,0
1952	47.744	9.303	105,2	194,9	104,6
1953	48.127	10.193	115,3	211,8	113,6
1954	48.547	10.848	122,7	223,5	119,9
1955	48.980	11.871	134,3	242,4	130,0
1956	49.374	12.779	144,6	258,8	138,8
1957	49.760	13.728	155,4	275,9	148,0
1958	50.077	14.718	166,5	293,9	157,7
1959	50.495	15.777	178,1	312,4	167,6
1960	50.929	17.131	193,8	336,4	180,5

Anni	Popolazione residente (migliaia abit.)	A prezzi 1954			
		Assoluto		Pro-capite	
		miliardi di lire	indici (1951 = 100)	migliaia di lire	indici (1941 = 100)
1951	47.411	9.485	100,0	200,1	100,0
1952	47.744	9.658	101,8	202,3	101,1
1953	48.127	10.360	109,2	215,3	107,6
1954	48.547	10.848	114,4	223,5	111,7
1955	48.980	11.588	122,2	236,6	118,2
1956	49.374	12.056	127,1	244,2	122,0
1957	49.760	12.847	135,4	258,2	129,0
1958	50.077	13.389	141,2	267,4	133,6
1959	50.495	14.478	152,6	286,7	143,3
1960	50.929	15.447	162,8	303,3	151,6

Per quanto riguarda l'andamento demografico, le tendenze dinamiche della popolazione italiana sono caratterizzate dalla contemporanea diminuzione del saggio di natalità e di quello di mortalità¹, che ha

¹ Il saggio di natalità è sceso in un secolo da 37-38 nati vivi per 1.000 abitanti, a 17-18; mentre il saggio di mortalità è passato da 30-31 morti per 1.000 abitanti a 9-10.

avuto come risultato un saggio d'aumento naturale della popolazione leggermente crescente nel tempo, essendo passato da circa il 7 per mille di un secolo fa, all'odierno 8 per mille circa, che corrisponde ad un aumento della popolazione di circa 450 mila unità l'anno (447 mila nel 1959 e 430 mila nel 1960) che è solo leggermente inferiore all'incremento massimo raggiunto nel corso degli ultimi 100 anni ed è quasi il doppio dell'incremento naturale che si registrava attorno al 1861.

Se si tiene conto degli espatri e dei rimpatri, tale cifra si riduce a 300 mila abitanti l'anno (350 mila nel 1959 e 280 mila nel 1960). Si valuta infatti che nel 1960 il *deficit* migratorio abbia raggiunto la cifra di circa 150.000 unità (97 mila nell'anno precedente). Sono noti gli effetti dei movimenti migratori sull'entità della popolazione e sulla sua composizione per età e per sesso e pertanto sulla sua capacità lavorativa. Si rileva, tra l'altro, che dal punto di vista economico, gli emigrati in età giovanile determinano una perdita netta per il paese d'origine, dovuta al fatto che il giovane fino al 25° anno d'età non ha ancora ricostruito col reddito derivante dalla sua attività lavorativa l'equivalente del costo sostenuto per il suo mantenimento fino a quell'età (costo d'allevamento)².

La tendenza, comunque, pare caratterizzata dal fatto che la struttura demografica del nostro paese sta acquistando sempre di più una dimensione « economica » caratterizzata da una bassa natalità e da una bassa mortalità³.

Quest'ultimo tende però, come può ricavarsi dalle risultanze del 1960, a crescere leggermente anche per effetto dell'invecchiamento della popolazione (l'età media che era di 28 anni nel 1911 raggiunge oggi i 32 anni, mentre la vita media è passata dai 47 anni del 1950 ad oltre i 68 di oggi), tanto che il tasso di mortalità è passato dal 9 per mille del 1959 al 9,4 per mille del 1960.

All'aumento complessivo della popolazione, che è risultato, tra il 1951 e il 1960, pari al 7,4%, ha corrisposto nello stesso periodo un aumento del reddito globale netto in termini reali del 62,8%: quello *pro capite* è aumentato pertanto, sempre in termini reali, del 52% circa.

Il ritmo di sviluppo del reddito che è misurato dagli incrementi percentuali relativi a ciascun anno rispetto a quelli dell'anno precedente, ha assunto l'andamento registrato nella tabella 4.

² Cfr. G. MORTARA, *Economia della popolazione*, Torino, 1960, p. 159.

³ Cfr. L. LENTI, *Dove va la popolazione italiana?*, « Pirelli », agosto 1958,

I tassi di crescita e di sviluppo dell'economia italiana sono stati dunque negli ultimi dieci anni in media notevolmente elevati⁴, tanto elevati da non trovare confronto in nessun periodo fra il 1861 ed il 1951. Infatti con riferimento al 1861 ed esprimendo i valori in lire attuali può osservarsi che il reddito medio *pro capite* è passato in un secolo da 126 mila lire a circa 336 mila lire, cioè è quasi triplicato. I tassi di svi-

TAB. 4 — *Incrementi percentuali annui del reddito nazionale a prezzi di mercato, globale e pro capite calcolati sui valori a prezzi 1954 - Italia.*

Anni	Reddito globale	Reddito <i>pro capite</i>
1951	—	—
1952	1,82	1,09
1953	7,26	6,42
1954	4,71	3,80
1955	6,82	5,86
1956	4,03	3,21
1957	6,56	5,73
1958	4,21	3,56
1959	8,13	7,21
1960	6,69	5,79
1951-1960	5,57 (a)	4,77 (a)

(a) Saggi medi annui composti.

⁴ Il reddito *pro capite* è una media e come tutte le medie offre l'inconveniente non trascurabile di ignorare il grado di dispersione e la natura di essa. Misurare lo sviluppo economico senza conoscere le variazioni della distribuzione del reddito per classi di reddito, durante lo svolgersi del processo di sviluppo, consente un giudizio solo parziale circa le caratteristiche che esso assume in concreto.

È noto però che la distribuzione dei redditi dipende solo in parte da cause di natura economica. È inoltre ormai esperienza corrente come l'odierna sistematica difesa dei redditi da lavoro, accompagnata da una sempre più valida politica sociale tendente ad elevare le condizioni di vita delle classi lavoratrici, concorrano sicuramente ad elevare redditi che fino a non molto tempo fa erano collocati nelle classi meno elevate della distribuzione. Siffatta azione di difesa dei redditi elevati incontra resistenze obiettive sempre minori quanto più rapido è lo sviluppo del reddito nazionale, perciò si può ritenere senza eccessivo arbitrio che lo sviluppo economico sia un processo diffusivo che fa sentire la sua influenza su tutte le classi di reddito. Cfr. G. DI NARDI, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*, in *Atti del II Convegno di studi della CISL*, Roma, 1957; *Gli effetti del progresso tecnico sulla distribuzione del reddito*, in *Atti del Convegno su « Il progresso tecnologico e la società italiana »*, Milano, Giuffrè, 1960.

luppo del reddito sono stati infatti, nel periodo successivo all'Unità, quelli indicati nella tabella 5.

TAB. 5 — Tassi percentuali istantanei di sviluppo del reddito (a) (calcolati sui valori a prezzi costanti) - Italia.

Periodi	Reddito nazionale
1874-1893	0,57
1894-1913	2,49
1920-1939	1,82
1951-1958	4,97
1951-1960	5,14 (b)

(a) Cfr. B. BARBERI, *Aspetti dinamici e strutturali di un secolo di sviluppo economico dell'Italia*, «L'economia italiana dal 1861 al 1961», Milano, 1961.

(b) Dato stimato.

All'interno di questi periodi il reddito presenta andamento crescente che può essere rappresentato da una curva esponenziale la quale differisce da periodo a periodo per il diverso tasso d'accrescimento.

Può aggiungersi che in tutti i periodi considerati i tassi di sviluppo del reddito sono stati nettamente superiori a quelli della popolazione. Tutti i rapporti che possono però istituirsi fra andamento della popolazione e andamento del reddito, risultano in tutti i periodi esaminati notevolmente inferiori a quelli che si registrano per l'ultimo decennio, come da tabella 6.

TAB. 6 — Confronti fra andamento della popolazione e andamento del reddito (valori a prezzi 1938)* - Italia.

Periodi	Popolazione	Reddito nazionale	Rapporti reddito-popolazione		Elasticità
	Tassi di sviluppo per 1000		medi a	marginali b	$\frac{b}{a}$
1874-1893	6,58	5,73	1.896	1.653	0,87
1894-1913	7,59	24,93	2.178	7.150	3,28
1920-1939	7,68	18,23	2.911	6.911	2,37
1951-1958	8,00	49,74	4.015	24.942	6,21

* Cfr. B. BARBERI, *op. cit.*

Il tasso marginale, che rispecchia la velocità di crescita del reddito, in rapporto alla crescita della popolazione, appare particolarmente significativo al fine di definire le dimensioni dello sviluppo economico italiano nell'ultimo decennio.

Tali dimensioni trovano ulteriore risalto se confrontate, oltre che con quelle assunte in passato, anche con il grado di sviluppo cui sono pervenute in questi ultimi anni altre nazioni.

Secondo studi correnti⁵, traducendo in dollari il reddito *pro capite* delle nazioni con oltre 10 milioni di abitanti, l'Italia si colloca al settimo posto dopo Stati Uniti, Canada, Inghilterra, Germania, Francia e Unione Sovietica. Dato però il diverso potere d'acquisto delle monete nei diversi paesi, che il cambio in dollari non esprime adeguatamente, la classifica di cui sopra non pare rispecchiare fedelmente le posizioni relative delle diverse economie. Pertanto sostituendo alla precedente classifica su base monetaria, altra graduatoria basata su quindici indici indicativi delle reali condizioni di vita nei vari paesi, si rileva che la graduatoria dei primi sei paesi è sempre la medesima e che l'Italia è al sesto posto (in questa graduatoria non compare la Russia); si attenuano però i distacchi fra nazione e nazione e mentre nella classifica su base monetaria l'Italia figurava con un reddito *pro capite* pari ad 1/6 di quello degli Stati Uniti d'America, nella nuova graduatoria il distacco è ridotto ad appena 3 volte. Tale distacco tende a ridursi ulteriormente dato il più rapido sviluppo dell'economia italiana in confronto a quella di altri paesi fra quelli elencati.

Lo sviluppo del reddito non ha avuto però, durante l'ultimo decennio, andamento uniforme, ciò che peraltro è giustificato dall'alternarsi di periodi di acceleramento del processo di sviluppo con periodi di stasi congiunturale. Recentemente uno studio dell'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) ha infatti individuato tra il 1950 e il 1961 il succedersi di tre cicli congiunturali brevi, come definiti dalla tabella 7.

Essi sono preceduti da un « ciclo monetario » dal maggio 1945 al marzo 1948 e dal « ciclo Marshall » che si è svolto dal marzo 1948 al marzo 1950.

Il cosiddetto « ciclo coreano » si manifesta a seguito della guerra in Corea ed è caratterizzato da un forte aumento dei prezzi delle materie

⁵ Cfr. G. TAGLIACARNE, *L'Italia è povera?*, « Il giornale d'Italia », n. 276, 1960.

prime aventi un mercato internazionale, con conseguente aumento nei prezzi interni, espansione delle esportazioni dovuto all'aumento della domanda estera, e ripercussioni sull'attività di produzione.

TAB. 7 — *Cicli brevi osservati in Italia dal 1950 al 1960 (a).*

Cicli	Inizio	Fine	Durata in mesi			Tassi annui d'incremento(b)		
			Espansione	Contrazione	Ciclo compl.	del reddito netto globale	del reddito per abitante	degli investimenti netti
Coreano	Marzo 1950	Giugno 1952	13	14	27	4,40	3,44	4,40
I Europeo	Giugno 1952	Febbr. 1956	36	8	44	5,74	4,88	12,99
II Europeo	Febbr. 1956	Agosto 1958	19	11	30	5,36	4,88	4,88
Nuovo ciclo	Agosto 1958	Dicem. 1960	15	—	—	7,24	6,23	12,41

(a) Cfr. ISCO, « Congiuntura Italiana », n. 5, 1951.

(b) Saggi medi annui composti calcolati sui valori in lire 1954, per periodi rispettivamente di 24-48 - 24-24 mesi. I saggi debbono considerarsi approssimativi: essi infatti sono stati calcolati per periodi interi di 2 o 4 anni, anziché per l'esatta durata in mesi del ciclo completo. È noto che le cifre del reddito vengano fornite come situazione risultante alla fine di ciascun anno solare: pertanto il frazionamento per mesi avrebbe introdotto nel calcolo un procedimento altrettanto arbitrario quanto quello da noi adottato. — Cfr. DI FENIZIO, *Le Leggi dell'Economia. Diagnosi, previsioni, politiche congiunturali in Italia*, vol. I, Milano, 1959. — I dati sono stati aggiornati tenendo conto dei nuovi studi ISCO di cui in « Congiuntura Italiana », n. 5, 1961.

Il successivo « primo ciclo europeo » è distinto da una lunga fase di espansione, collegata anche alle provvidenze adottate in quegli anni a favore del Mezzogiorno, che trovano la loro più importante attuazione con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno. L'inizio della fase di contrazione di questo periodo può fissarsi nel giugno del 1955, quando al rallentamento della produzione agricola ed industriale fecero seguito diverse condizioni climatiche che danneggiarono la produzione agricola e la crisi di Suez che incise negativamente sulle esportazioni.

Il « secondo ciclo europeo » s'inizia con un nuovo periodo di espansione che dura circa un anno e mezzo. La fase di contrazione subentra nel settembre 1957 a seguito della recessione nell'economia degli USA, che inizia nel luglio 1957. Durante questa fase al minor sviluppo della produzione industriale si associa una flessione della domanda che contribuisce a deprimere ulteriormente il ritmo della produzione industriale.

Con l'agosto del 1958 s'inizia un « nuovo ciclo » sul minimo finale

del quale l'ISCO non si è ancora pronunciata. L'inizio di questo nuovo ciclo trova la produzione industriale e le esportazioni in fase di rallentamento. La produzione agricola fu invece elevata, con prezzi in ascesa e si deve ad essa il mantenimento del reddito ad un livello soddisfacente.

La relazione tra andamento dei cicli e tassi di sviluppo appaiono evidenti, soprattutto se si ha riguardo al fatto che il livello dei saggi di sviluppo appare strettamente correlato con la durata della contrazione congiunturale. Tale conclusione pone l'accento circa l'incidenza sulla formazione e lo sviluppo del reddito nel nostro paese delle fluttuazioni di carattere congiunturale rispetto a quelle dovute a mutazioni di carattere strutturale.

Si deve tener presente in proposito che ancora nel 1960, circa 1/5 del prodotto netto globale era fornito, come si vedrà, dall'agricoltura, ciò che ha esercitato un notevole peso durante il manifestarsi delle fluttuazioni congiunturali. È noto che, durante una fase di depressione, ad esempio, le esportazioni di prodotti vengono colpite da una caduta dei prezzi maggiore di quella che si verifica nei prodotti manifatturati importanti. Ciò esercita notevole influenza sulla nostra bilancia commerciale, dato che, come si vedrà, ancora oggi circa 1/6 delle nostre esportazioni è costituito da prodotti agricolo-alimentari.

B) La struttura del reddito nazionale ai prezzi di mercato.

La principale componente del reddito nazionale è il prodotto netto del settore privato. Esso rappresenta il risultato dell'attività produttiva svolta dalle imprese private. Il suo apporto alla formazione del reddito complessivo, come da tabella 8, è attualmente del 75% circa, incidenza leggermente inferiore a quella che si registrava nel 1951 a causa del maggior peso assunto dal reddito prodotto dalla pubblica amministrazione. L'andamento dei due settori si è però perfettamente compensato tanto che il prodotto netto interno ha mantenuto nei 10 anni considerati un'incidenza costante pari all'86% circa. Incidenza costante hanno avuto anche le imposte indirette che hanno concorso alla formazione del reddito globale per una quota del 14%. I redditi netti dall'estero, aventi peraltro un'incidenza assai bassa, hanno aumentato il loro « peso » dallo 0,2 allo 0,4%. Particolare attenzione deve essere dedicata all'andamento del reddito nazionale al costo dei fattori, nel quale si congloba l'ammontare delle retribuzioni, lorde d'imposte e tributi diretti, spettanti ai vari fattori della produzione.

Tab. 8 — *La struttura del reddito nazionale ai prezzi di mercato. Percentuali di composizione e indici di sviluppo (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Componenti	Lire correnti			
	1951	%	1960	%
Agricoltura	2.158	29,6	2.749	19,8
Industria	3.213	44,1	6.474	46,7
Altre attività	1.914	26,3	4.652	33,5
Totale	7.285	100,0	13.875	100,0
Rettifiche	480	—	1.101	—
<i>Prodotto netto del settore privato</i>	6.805	77,0	12.774	74,6
Pubblica Amministrazione	796	9,0	1.871	10,9
<i>Prodotto netto interno</i>	7.601	86,0	14.645	85,5
Reddito netti dall'estero	+ 13	0,2	+ 71	0,4
<i>Reddito nazionale al costo dei fattori</i>	7.614	86,2	14.716	85,9
Imposte indirette	1.222	13,8	2.416	14,1
<i>Reddito nazionale ai prezzi di mercato</i>	8.836	100,0	17.132	100,0

Componenti	Lire 1954			
	1951	1960	Indici 1960 (base:1951 = 100)	Saggi medi annui composti
Agricoltura	2.316	2.478	107	0,75
Industria	3.449	5.838	169	6,00
Altre attività	2.055	4.195	204	8,24
Totale	7.820	12.511	160	5,36
Rettifiche	515	993	—	—
<i>Prodotto netto del settore privato</i>	7.305	11.518	158	5,21
Pubblica Amministrazione	854	1.687	198	7,88
<i>Prodotto netto interno</i>	8.159	13.205	162	5,51
Reddito netti dall'estero	+ 14	+ 64	457	18,40
<i>Reddito nazionale al costo dei fattori</i>	8.173	13.269	162	5,51
Imposte indirette	1.312	2.178	166	5,79
<i>Reddito nazionale ai prezzi di mercato</i>	9.485	15.447	163	5,58

C) *La struttura del prodotto netto del settore privato.*

Le più profonde modificazioni si riscontrano nella struttura del prodotto netto del settore privato. Esse infatti rispecchiano le profonde modificazioni che va subendo la struttura produttiva del paese, per motivi sia di ordine congiunturale, sia tecnologico, sia sociale, i quali hanno agito tanto separatamente, quanto più spesso, strettamente congiunti.

In breve tali modificazioni possono ravvivarsi in una notevole riduzione relativa del reddito agricolo il cui contributo alla formazione del prodotto netto del settore privato è passato da 1/3 ad 1/5, e per contro in un aumento del peso del reddito da attività industriali dal 44 al 37%, e di quello del reddito da attività terziarie dal 26 al 34%. Si tratta di modificazioni di notevole portata, che accostano sempre più, come prima è stato rilevato, la struttura dell'economia italiana a quella dei paesi a maggior sviluppo economico e sociale. Deve essere infine sottolineato che l'espansione del prodotto netto del settore privato è dovuta essenzialmente all'incremento delle attività secondarie e terziarie, essendo stato pressoché nullo il contributo dell'agricoltura.

a) *Le attività agricole.* La rigidità delle strutture produttive agricole ha determinato una « perdita di velocità » nella espansione del reddito di questo settore, che si muove a livelli di reddito assai più bassi di quelli registrati dagli altri settori. A queste cause altre se ne aggiungono di natura congiunturale dovute a discordanze fra costi e prezzi, i primi tendenzialmente in aumento, ed i secondi in continua diminuzione; di organizzazione difettosa, che impedisce alle imprese agricole di affrontare il mercato con la concentrazione dell'offerta, anche mediante organizzazioni cooperativistiche di vendita, che riducano o annullino l'incidenza sul prezzo di vendita della intermediazione. Si tratta, infine, della mancata industrializzazione dell'agricoltura, che consentirebbe l'aumento della produttività in termini di capitale e di lavoro ed una più efficace applicazione delle tecniche produttive e di scambio.

Alla crisi economica si è poi aggiunto in questi ultimi anni, il fatto nuovo dell'esodo di popolazione dalle attività agricole. Oltre un milione di lavoratori della terra sono passati dal 1952 al 1960 ad altre attività, segnatamente a quelle industriali, nelle quali trovano redditi più elevati e condizioni di lavoro più aderenti agli ideali di vita cui, soprattutto i giovani, oggi tendono.

Alle difficoltà elencate si aggiungono infine quelle derivanti dalla necessità di inserirsi in un mercato europeo e mondiale.

Deve essere sottolineato comunque che, malgrado le condizioni di crisi, l'agricoltura italiana ha superato al momento attuale gli obiettivi fissati dal piano Vanoni per il traguardo del 1964. Il parco trattoristico, ad esempio, già alla fine del 1960 superava le 250 mila unità mentre per la fine del 1964 ne erano previste 225 mila.

Il consumo dei concimi azotati è stato di 3,5 milioni di quintali di unità, contro i 3,8 previsti; quello di concimi potassici è stato di 1 milione di quintali contro 800 mila.

In vantaggio sono nel complesso anche le produzioni: la produzione di vino, ad esempio, è stata di 63 milioni di ettolitri, contro 51 previsti per il 1964.

Il consumo di concimi va crescendo di 1 kg. *pro capite* annuo ed è attualmente a 27 kg. contro i 26 previsti per il 1964. Il consumo della frutta è a kg. 77 contro i 68 previsti.

Ovviamente anche la bilancia commerciale agricola, che il piano Vanoni prevedeva inizialmente passiva per 70 miliardi, per arrivare poi ad un attivo di 80 miliardi, ha risentito delle suddette condizioni di produzione e consumi, tanto che attualmente ha un saldo passivo di 236 miliardi ⁶.

b) *Le attività industriali.* Alla fine della seconda guerra mondiale la produzione industriale italiana era scesa a livelli mai prima toccati: l'industria aveva subito infatti danni valutati in circa 500 miliardi di lire. Era necessario procedere alla riparazione dei danni di guerra, riconvertire le produzioni per sopperire alle esigenze di pace, sostituire gli impianti con altri più efficienti e più produttivi.

Occorrevano mezzi finanziari enormi e la ripresa fu possibile solamente perché tra il 1945 e il 1952 furono concessi all'Italia aiuti internazionali e particolarmente dagli Stati Uniti per oltre 2 miliardi di dollari, una quota dei quali, pari a 715 miliardi di lire, andò al settore industriale.

Poté iniziarsi così quell'espansione dell'attività industriale che è misurata, nel decennio, da un saggio medio annuo d'incremento del prodotto netto del 6%, in termini reali, il quale può considerarsi assai elevato anche se posto a confronto con quelli rilevati in altri paesi dell'Europa occidentale, Germania esclusa.

⁶ Cfr. P. ALBERTARIO, *Superati dall'agricoltura gli obiettivi del piano Vanoni*, « Il Corriere della Sera », 9 luglio 1961.

Le ragioni di tale espansione possono farsi certamente risalire alla favorevole congiuntura internazionale, ma essa è soprattutto dovuta a molti fattori di carattere strutturale, quali, come si è accennato, l'introduzione di innovazioni tecnologiche sia nelle attrezzature, che nei processi produttivi, le quali permisero non solo di ottenere tassi d'incremento, nella produttività globale e media per occupato, assai elevati, che consentirono di far fronte alla pressione derivante dall'allargamento dei mercati in dipendenza dell'espansione della domanda, ma anche di conseguire attraverso una maggiore elaborazione del prodotto finito un aumento del valore aggiunto ed ottenere infine un più completo sfruttamento delle materie prime attraverso la produzione di una più ampia gamma di sottoprodotti e in alcuni casi la loro sostituzione con succedanei di nuova produzione.

Quando, dunque, all'inizio del processo di sviluppo, fu chiara la necessità di ricorrere all'ammodernamento delle attrezzature, l'industria italiana ebbe anche la possibilità di usufruire, senza averne dovuto sostenere le relative spese, di studi e ricerche effettuati nel frattempo in tutto il mondo, che le permisero di recuperare in brevissimo tempo e senza eccessivo aggravio di costi, il ritardo dovuto alla stasi tecnologica cui l'avevano costretta fattori economici, ma soprattutto politici, fra le due guerre.

È questo uno degli aspetti della utilizzazione da parte del settore industriale italiano, ma anche da parte del settore terziario, dei margini di sottosviluppo che la nostra struttura economica offriva, utilizzazione che ha notevolmente contribuito all'espansione delle attività secondarie e terziarie.

L'utilizzazione dei margini di sottosviluppo ha offerto inoltre all'industria italiana il vantaggio di avere a disposizione un'ingente massa di manodopera disoccupata e sottoccupata proveniente sia dal settore agricolo delle stesse regioni centro-settentrionali, sia dalle regioni del Mezzogiorno, che ha potuto essere convenientemente qualificata ed avviata al conseguimento di più elevati livelli salariali.

Ma alle regioni sottosviluppate del Mezzogiorno le attività industriali devono, oltre parte dell'incremento di manodopera necessaria a sostenere il ritmo di sviluppo, anche un ulteriore incremento di domanda, originato dagli interventi straordinari attuati a favore del Mezzogiorno, i quali, secondo recenti stime ⁷, avrebbero prodotto nel periodo

⁷ Cfr. SVIMEZ, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, 1960.

1951-55 effetti moltiplicativi che si sono tradotti in incremento di prodotto netto a favore del Centro Nord (area di massima concentrazione industriale) per un ammontare di oltre 190 miliardi di lire a potere d'acquisto costante.

Altro fattore di espansione del reddito « industriale » è stata l'utilizzazione, in questi ultimi anni, di larghi margini di capacità produttiva inutilizzata che ha reso possibile la utilizzazione di riserve d'impianti ed attrezzature, spesso da tempo ammortizzate; inoltre la liberazione delle importazioni che ha permesso all'industria italiana di rifornirsi di taluni beni indispensabili per dare inizio al processo di espansione, soprattutto beni strumentali per l'applicazione delle nuove tecnologie, ed infine l'adesione dell'Italia alla Comunità Economica Europea che ha considerevolmente ampliato i mercati di sbocco.

Quale effetto principale dell'aumento della produttività deve essere indicato l'accreciuto grado di competitività internazionale dei prodotti industriali italiani, come può rilevarsi dalle modificazioni subite dalla struttura delle esportazioni italiane e dal fatto che attualmente oltre il 30% della produzione industriale italiana viene esportata.

Nella tabella 9 è indicato lo sviluppo della produzione industriale italiana rispetto al 1938, al 1950 e al 1953: può rilevarsi che rispetto all'anteguerra essa è nel complesso triplicata, mentre è più che duplicata nel giro di soli 10 anni.

In alcuni settori, inoltre, ha superato di cinque volte il livello del 1950, come nel settore degli idrocarburi, in altri di tre volte, come nel settore delle Industrie estrattive, per effetto della scoperta e dello sfruttamento dei giacimenti di metano, nelle Metallurgiche e nelle Chimiche. Si tratta dei settori che producono beni d'investimento e fonti di energia, mentre minor sviluppo hanno avuto i settori dei beni di consumo.

In parallelo con la produzione, ha subito notevoli incrementi il prodotto netto settoriale, come può ricavarsi dalla tabella 10, che ne riporta la distribuzione per rami d'industria.

Elevato e rapido è stato l'incremento del prodotto netto nel ramo delle costruzioni. Con l'aumento medio annuo del 15% esso rappresenta circa 1/6 del prodotto netto totale delle attività industriali, per cui ha raddoppiato in 10 anni il suo « peso » che era di circa il 9%.

TAB. 9 — Numeri indici della produzione industriale italiana.

Rami e classi d'industria	Base: 1938 = 100		Base: 1950 = 100
	1950	1960	1960
<i>Estrattive</i>	102,8	322,3	313,2
<i>Manifatturiere</i>	123,0	292,5	237,7
alimentari e affini	135,9	228,6	168,1
tessili	109,0	146,9	134,7
metallurgiche	105,1	339,3	322,9
meccaniche (esclusi i mezzi di trasporto)	} 128,8	—	—
delle costruzioni dei mezzi di trasporto		—	—
chimiche	130,0	475,0	365,4
dei derivati del petrolio e del carbone .	258,5	1345,5	520,3
della gomma elastica	132,0	276,4	209,5
<i>Elettriche e del gas</i>	157,9	323,2	204,6
<i>Indice generale</i>	125,9	298,4	236,9

Rami e classi d'industria	Base: 1953 = 100			Saggi medi annui com- posti dal 1950 al 1960
	1953	1950	1960	
<i>Estrattive</i>	55,6	57,2	179,2	12,08
<i>Manifatturiere</i>	62,9	77,4	184,0	9,06
alimentari e affini	66,7	90,7	152,5	5,32
tessili	86,2	94,0	126,7	3,12
metallurgiche	67,1	70,5	227,7	12,44
meccaniche (esclusi i mezzi di trasporto)	} 58,5	} 75,4	164,0	7,32
delle costruzioni dei mezzi di trasporto			228,1	(a) 12,49
chimiche	51,0	66,3	242,3	13,82
dei derivati del petrolio e del carbone .	16,9	21,1	227,4	17,92
della gomma elastica	62,5	64,4	172,8	7,70
<i>Elettriche e del gas</i>	49,0	71,6	158,4	7,42
<i>Indice generale</i>	61,0	76,8	182,0	9,01

(a) Calcolati sugli indici base 1953.

TAB. 10 — Distribuzione del prodotto netto del settore industriale per rami d'industria (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.

Rami d'industria	1951		1960		Indici 1960 (base: 1951 = 100)(a)	Saggi medi annui com- posti (a)
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%		
<i>Estrattive</i>	71	2,2	131	2,0	155	5,01
<i>Manifatturiere</i>	2.740	85,2	4.917	75,9	151	4,68
<i>Elettricità, acqua</i>						
gas	134	4,1	298	4,6	187	7,20
<i>Costruzioni</i>	268	8,5	1.128	17,5	353	15,04
<i>Totale</i>	3.213	100,0	6.474	100,0	169	6,00

(a) Calcolati sui valori espressi in lire 1954.

c) *Le Industrie manifatturiere.* Il minore sviluppo viene registrato nel ramo delle Industrie manifatturiere, la cui struttura, dal punto di vista della produzione del reddito, appare essersi venuta modificando in modo notevole dal 1951 al 1960; infatti con riferimento alle medie pluriennali, di cui alla tabella 11, alla riduzione del « peso » delle Industrie agricolo-manifatturiere e tra esse, in effetti, delle Indu-

TAB. 11 — *Il prodotto netto delle industrie manifatturiere (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Classi d'industria	Valori assoluti		
	1951-53	1954-56	1957-60
I. <i>Industrie agricolo manifatturiere</i>	1.184,1	1.238,6	1.497,1
1 — Industrie alimentari	552,0	630,7	735,0
2 — Industrie tessili	378,7	330,3	420,0
3 — Industrie del vestiario, abbigliamento	108,3	109,0	135,7
4 — Industrie delle pelli e del cuoio	16,4	13,0	15,7
5 — Industrie del legno	128,7	155,6	190,7
II. <i>Industrie estrattivo manifatturiere</i>	1.012,7	1.298,7	1.752,4
6 — Industrie metallurgiche	231,7	299,3	387,0
7 — Industrie meccaniche	686,0	871,7	1.207,7
8 — Ind. della lav. dei metalli non metalliferi	95,0	127,7	157,7
III. <i>Ind. chimiche affini e ind. varie</i>	603,7	798,0	1.018,6
9 — Industrie chimiche e affini	342,6	487,7	611,2
10 — Industrie della gomma elastica	52,4	53,3	57,2
11 — Industrie della carta e della cartotecnica	52,7	54,0	71,5
12 — Ind. grafiche, foto-fono-cinematografiche	156,0	203,0	278,7
<i>Totale</i>	2.800,5	3.335,3	4.268,1

Classi d'industria	Percentuali		
	1951-53	1954-56	1957-60
I. <i>Industrie agricolo manifatturiere</i>	42,2	37,2	35,2
1 — Industrie alimentari	19,7	19,0	17,3
2 — Industrie tessili	13,5	9,9	9,8
3 — Industrie del vestiario, abbigliamento	3,8	3,3	3,2
4 — Industrie delle pelli e del cuoio	0,6	0,4	0,4
5 — Industrie del legno	4,6	4,6	4,5
II. <i>Industrie estrattivo manifatturiere</i>	36,2	38,9	41,0
6 — Industrie metallurgiche	8,3	8,9	9,0
7 — Industrie meccaniche	24,5	26,2	28,3
8 — Ind. della lav. dei metalli non metalliferi	3,4	3,8	3,7
III. <i>Ind. chimiche affini e ind. varie</i>	21,6	23,9	23,8
9 — Industrie chimiche e affini	12,2	14,6	14,3
10 — Industrie della gomma elastica	1,9	1,6	1,3
11 — Industrie della carta e della cartotecnica	1,9	1,6	1,7
12 — Ind. grafiche, foto-fono-cinematografiche	5,6	6,1	6,5
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0

(segue tabella 11)

Classi d'industria	Indici (base: 1951-53 = 100)	
	1954-1956	1957-60
I. <i>Industrie agricole manifatturiere</i>	105	126
1 — Industrie alimentari	114	133
2 — Industrie tessili	87	111
3 — Industrie del vestiario, abbigliamento	101	125
4 — Industrie delle pelli e del cuoio	79	96
5 — Industrie del legno	121	148
II. <i>Industrie estrattivo manifatturiere</i>	128	173
6 — Industrie metallurgiche	129	167
7 — Industrie meccaniche	127	176
8 — Ind. della lav. dei metalli non metalliferi	134	166
III. <i>Ind. chimiche affini e ind. varie</i>	132	169
9 — Industrie chimiche e affini	142	178
10 — Industrie della gomma elastica	102	109
11 — Industrie della carta e della cartotecnica	102	136
12 — Ind. grafiche, foto-fono-cinematografiche	130	179
<i>Totale</i>	119	152

strie alimentari e tessili, ha fatto riscontro un correlativo sensibile aumento, in senso assoluto e relativo, delle Industrie estrattivo-manifatturiere e fra esse, soprattutto, delle Industrie meccaniche.

A livello relativo di poco superiore a quello del 1951-1953 è rimasto il settore delle Industrie chimiche e delle Industrie varie. Le prime però, unitamente alle Industrie grafiche, alle Industrie meccaniche e alle Industrie metallurgiche, presentano il più elevato incremento complessivo pari, rispettivamente, al 78, al 79, al 76 e al 67%. In esse nel 1951-1953 si concentrava il 50% del reddito complessivo, che è passato negli ultimi anni a circa il 60% del prodotto netto totale delle industrie manifatturiere.

Tali sviluppi sono dovuti a molteplici fattori. Per quanto riguarda, ad esempio, le Industrie metallurgiche, ricorderemo che l'aumento di produttività rilevato nel settore siderurgico, il più importante, è dovuto alla radicale revisione e all'ammortamento degli impianti, alla concentrazione della produzione di ghisa, acciaio e laminati in impianti di grandi dimensioni, alcuni dei quali a ciclo integrale e a lavorazione continua e inoltre alla specializzazione produttiva.

Tali trasformazioni tecniche hanno permesso all'Italia di diventare esportatrice di acciaio, da importatrice che era. Infatti la produzione siderurgica costituita, per l'insufficiente produzione nazionale di mine-

rali ferrosi e carbone, da rottami, ha avuto il seguente sviluppo (migliaia di tonnellate):

Anni	Ghisa	Indici	Acciaio	Indici	Laminati	Indici	Ferro 'eghe	Indici
1951	953	100	3.050	100	2.410	100	97	100
1960	2.583	282	8.221	271	6.494	269	145	149

Anche i numerosi settori compresi nella classe dell'Industria meccanica si sono dati un'organizzazione produttiva che ha consentito nuovi impulsi alla produzione e all'esportazione.

Di esse si ricorda il settore delle *macchine utensili*, il quale produce macchine di tutti i tipi: esso è particolarmente concentrato nel triangolo industriale ed il valore della sua produzione è passato dai 31 miliardi del 1952 ai 68 miliardi del 1960.

L'industria delle *macchine agricole* è tra le più recenti, ma è assai bene attrezzata anche a seguito di incentivi statali: essa produce macchine particolarmente indicate per la lavorazione nell'ambiente agronomico italiano.

L'industria delle *costruzioni aeronautiche* ha risentito per lungo tempo del nostro ristagno tecnologico: essa ha potuto risorgere solo a seguito delle commesse estere, realizzate con assistenza tecnica e con nuove attrezzature, acquistate dallo Stato e date in gestione alle industrie.

Di particolare rilievo è stato il « boom » della *produzione automobilistica*, che dal 1951 ad oggi è circa sestuplicata. Le 133 mila unità prodotte nel 1951 sono salite a 650 mila. Tale progresso è essenzialmente dovuto al totale rinnovo degli impianti e a più moderni orientamenti costruttivi e organizzativi. L'industria automobilistica italiana presenta un alto grado di concentrazione: 5 aziende forniscono il 99% della produzione di vetture.

Industria assai dinamica e perfettamente attrezzata risulta quella dei *ciclomotori* la cui produzione ammonta in valore a circa 120 miliardi.

Tra i più importanti settori dell'industria meccanica si ricordano infine quelli delle *macchine per ufficio*; delle *macchine da cucire*, che sono oggetto di esportazione in tutto il mondo; della *meccanica di precisione*, tra cui di particolare importanza l'ottica, gli apparecchi fotografici, i cuscinetti a rotolamento.

L'Industria tessile conobbe un periodo di alta congiuntura nell'immediato dopoguerra, cessato il quale si rilevarono, attraverso una lunga crisi, i suoi difetti di struttura, i quali furono sanati con il ridi-

mensionamento degli impianti ed una maggiore specializzazione produttiva. Grazie ai miglioramenti quantitativi e qualitativi conseguiti, è stata possibile la riconquista di molte posizioni sui mercati internazionali. Particolarmente sensibile è stata la ripresa nei settori laniero e cotoniero, meno soddisfacente in quelli della juta e della canapa.

Lo sviluppo dell'industria per la produzione delle *fibres tessili artificiali* è dovuto essenzialmente all'incremento dato agli studi e alle ricerche, al fine di mettere a punto i procedimenti tecnici per la più economica utilizzazione dei prodotti ricchi di cellulosa, come la canna «gentile», che ha contribuito all'ulteriore sviluppo del settore, ormai svincolato dalle produzioni estere di materia prima. Attualmente esso si serve dei procedimenti tecnici più aggiornati, i quali sono sottoposti a continuo perfezionamento. Tutto ciò è favorito dalle grandi dimensioni delle imprese che prevalgono in questo settore.

Fra le attività in crescita si collocano le Industrie chimiche, nelle quali sono stati concentrati fortissimi investimenti per il rinnovo degli impianti e l'introduzione di nuovi processi tecnici e organizzativi. Fra le più dinamiche sono state le industrie dei *concimi chimici*, quelle delle *materie plastiche* e quelle *farmaceutiche*: la produzione di queste ultime viene valutata in 140 miliardi annui.

Si è rilevato che le Industrie alimentari hanno ceduto leggermente, in senso relativo, le loro posizioni. In senso assoluto però l'incremento del prodotto netto di questa classe d'industrie è stato del 35% circa. Comunque se nel 1951-53 in esse si concentrava circa 1/5 del prodotto netto complessivo delle industrie manifatturiere, attualmente la loro incidenza non è molto minore di quella del periodo anzidetto essendo di circa il 17%.

L'Industria alimentare è strettamente dipendente dalla produzione agricola, la quale offre in Italia ampia disponibilità di materie prime. Attualmente è costituita da grandi complessi industriali (che rappresentano l'ultima evoluzione delle aziende artigiane da cui ebbero origine), modernamente attrezzati, che tendono al continuo aggiornamento delle innovazioni tecnologiche, essenziale per il conseguimento di produzione di alta qualità, assai diversificate per soddisfare la crescente gamma dei consumi.

Lo sviluppo delle Industrie estrattive è particolarmente legato al ritrovamento e sfruttamento dei grandi bacini di gas naturali.

La produzione di metano dai 6-8 milioni di mc. nel periodo 1900-1935, è passato ai 500 milioni di mc. nel 1950 ed ai 6.429 milioni di mc. nel 1960 ed attualmente partecipa ai consumi globali italiani di fonti

energetiche per l'11,5% mentre i combustibili solidi vi partecipano per il 24,6%, i combustibili liquidi per il 45,8%, altri gas per il 5,4% e l'energia elettrica per il 12,7%.

Il metano è destinato ad usi tecnici, ma esso viene sempre più utilizzato quale materia prima dalle industrie chimiche ed in particolare da quelle produttrici di fertilizzanti.

È già stato rilevato lo sviluppo eccezionale assunto dall'industria delle *costruzioni* nell'ultimo decennio che si è concentrato in un incremento medio annuo del prodotto netto di circa il 15% in termini reali (cfr. tabella 10, ultima colonna).

Attualmente gli addetti all'attività edilizia superano il milione, che equivale a circa il 15% del totale degli occupati nell'industria. Al pari dei più dinamici settori industriali, anche quello delle costruzioni è venuto perdendo in questi ultimi anni il carattere artigianale, per assumere organizzazione e struttura tipicamente industriali, con crescente utilizzazione di speciale macchinario, di mezzi di trasporto e di sollevamento motorizzati.

Il rinnovo delle attrezzature ha fatto risentire i suoi effetti sui costi, riducendo anche i tempi di esecuzione e pertanto ha consentito di far fronte all'altissimo livello della domanda per riparazioni dei danni di guerra, per la costruzione di nuove abitazioni, d'opere pubbliche, di fabbricati per l'industria, l'agricoltura, le attività terziarie, la pubblica amministrazione. Si calcola infatti che nel dopoguerra siano stati costruiti 15 milioni di vani di abitazioni.

Ad incrementare l'attività edilizia ha concorso attivamente l'intervento statale, attraverso il già ricordato piano INA-Casa (piano Fanfani).

Nelle rapide notizie attorno all'evoluzione dei principali settori industriali italiani⁸, sono state spesso richiamate, per giustificare gli incrementi di produzione conseguiti, le notevoli dimensioni degli impianti.

Caratteristica dell'industria italiana appare infatti, secondo uno studio pubblicato recentemente⁹, la scarsità di industrie di dimensioni « medie » e « medio-piccole », ostacolate nel loro sviluppo sia dalla concentrazione « territoriale » dell'industria italiana in un'area ristretta, sia, riteniamo possa aggiungersi, dalla concentrazione economica che

⁸ Cfr. Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e Centro di Azione Latina, *Italia economica, 1961* Milano, 1961.

⁹ L. BRUNI, *Aspetti strutturali delle industrie italiane*, Roma, 1961.

spesso ha lottato contro il sorgere o l'affermarsi di industrie satelliti di media dimensione producenti beni complementari oppure beni o servizi connessi.

d) *Le attività terziarie.* Anche lo sviluppo delle attività terziarie è stato, come si è visto, assai sensibile, né poteva essere diversamente dati gli stretti legami che vincolano i « servizi » di cui il settore è composto, con le attività produttive.

Di tale sviluppo è tracciato un quadro nella tabella 12.

TAB. 12 — *Distribuzione del prodotto netto delle attività terziarie (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Attività	1951		1960		Saggi medi annui com- posti (a)
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	
Trasporti e comunicazioni .	435	22,7	1.050	22,5	8,18
Commercio	753	39,3	1.560	33,5	6,35
Credito e assicurazioni . .	252	13,1	606	13,0	8,12
Servizi vari	368	19,2	698	15,0	5,29
Fabbricati	106	5,7	738	16,0	21,64
<i>Totale</i>	1914	100,0	4.652	100,0	8,24

(a) Calcolati sulle lire 1954.

Il settore dei *trasporti* aveva visto stagnare ed anzi flettersi il reddito dei *trasporti marittimi* a causa delle flessioni nell'andamento dei noli, legato a sua volta alla domanda di carbone fossile in netta diminuzione perché sostituito dai combustibili liquidi. Attualmente si assiste però ad una ripresa del settore (tra il 1959 ed il 1960 il prodotto netto è aumentato del 30%) dovuto ad un aumento del traffico e ad un rialzo dei noli. Il settore dei *trasporti terrestri* si è mosso in lenta ascesa, mentre un rapidissimo incremento ha avuto il prodotto netto dei *trasporti aerei* che è passato da 3 miliardi nel 1950 a 29,3 miliardi nel 1959.

Assai sensibile il progresso del *reddito dei fabbricati* dovuto essenzialmente al parziale sblocco dei fitti ed alla possibilità di affittare le nuove costruzioni senza obblighi di vincolo del canone.

Il prodotto netto delle *attività commerciali* ha registrato l'incremento più basso fra quello delle attività terziarie ed il « peso » di questo settore, benché tuttora assai elevato, ha subito una non leggera flessione. L'espansione del settore è assai legata a quella dei consumi, la quale

a sua volta ha provocato in questi ultimi anni un rilevante aumento delle licenze per l'esercizio del commercio all'ingrosso ed al minuto, fenomeno questo del quale deve essere sottolineato l'aspetto negativo soprattutto agli effetti dell'aumento dei costi di distribuzione.

e) *Conclusioni.* Lo sviluppo dell'economia italiana è stato dunque accompagnato da profondi mutamenti di carattere strutturale i quali si identificano soprattutto nella espansione delle attività a rendimenti crescenti con alti coefficienti di capitali per addetto, bassi coefficienti di capitale per unità di prodotto, accrescimento delle dimensioni medie di impresa.

Come conseguenza di tali modificazioni può prevedersi, nel lungo andare, un irrigidimento della struttura produttiva dovuto al prevalere dei costi fissi; una più intensa domanda di capitale ed il conseguente rialzo del saggio d'interesse; una domanda crescente di lavoro specializzato e quindi dell'investimento in capitale personale; l'addensamento della popolazione nei centri urbani e le conseguenti modificazioni delle culture, dei modi di vita, della gamma dei bisogni personali e collettivi ¹⁰.

D) *Il reddito, l'occupazione e la produttività.*

L'aumento della produzione delle attività secondarie e terziarie ed il correlativo aumento delle esportazioni (che sarà esaminato oltre) hanno determinato in questi ultimi anni, da parte dei detti settori, l'assorbimento di crescenti aliquote di lavoratori, reclutate sia fra i disoccupati e i sottooccupati, sia fra gli agricoltori. Mentre l'incremento del reddito è stato nel 1954 di circa il 60% rispetto al 1951, l'incremento dell'occupazione è stato di circa l'11%, essendo passato dai 16,6 milioni di occupati del 1952 ai 18,4 milioni del 1960 (pubblica amministrazione esclusa). Anche questa cifra, dopo quelle del reddito, rappresenta un massimo assoluto nella storia dell'economia italiana. Resta comunque da spiegare il diverso ritmo di sviluppo dei due fattori: può affermarsi che esso è conseguenza essenzialmente di un aumento della produttività complessiva dei fattori occupati, in dipendenza soprattutto delle innovazioni tecnologiche, che hanno affrettato la sostituzione del lavoro umano con macchine (ciò che ha permesso al nostro sistema produttivo di reggere alla concorrenza internazionale).

¹⁰ Cfr. G. DI NARDI, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*, « Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali », n. 3, 1957.

La misura del grado di produttività viene solitamente desunta dall'incremento della produzione rapportato all'incremento dei singoli fattori. Un aumento della produttività sarà dovuto pertanto: *a)* a parità di produzione ad una riduzione della quantità dei fattori di produzione impiegati; *b)* oppure a parità di quantità di fattori di produzione impiegati, ad un aumento della produzione; *c)* oppure ad un aumento della produzione accompagnato ad una diminuzione della quantità dei fattori di produzione impiegati.

Il reddito netto rappresenta la remunerazione dei fattori di produzione. Esso aumenterà allorché si saranno prodotti maggiori beni e servizi con l'impiego della stessa o di una minore quantità di fattori di produzione, tra i quali è compreso il lavoro a ciascuno dei quali spetterà in tal modo una maggiore quota di produzione e quindi di reddito.

Il rapporto che esprime il grado di produttività si può rendere in termini fisici oppure in valore. In questo ultimo caso si ottiene il grado di produttività espresso in termini di reddito.

Dalla tabella 13 possono rilevarsi le variazioni intervenute nella misura dei due elementi, reddito e occupazione, dal cui rapporto scaturisce il grado di produttività del lavoro in termini di valore aggiunto. Tale rapporto non si limita però, ovviamente, ad esprimere la produt-

TAB. 13 — *La distribuzione del valore aggiunto e dell'occupazione per settori (importi in mi*

Componenti	1 9 5 2			
	Valore aggiunto		Occupazione (a)	
	Valore assoluto	%	Migliaia di unità	%
Agricoltura	2.352	27,0	7.494	45,1
Industria	3.889	44,7	5.610	33,7
Altre attività	2.456	28,3	3.510	21,2
<i>Totale</i>	8.697	100,0	16.614	100,0

N. B. Forze di lavoro occupate: le cifre in migliaia da cui sono state ricavate le percentuali sono contenute nella tabella.

(a) Per il 1952 è stata adottata la distribuzione rilevata con la prima valutazione delle forze di lavoro effettuata nel 1952, la quale forniva direttamente anche il dato relativo agli occupati presso la pubblica amministrazione.

(b) Per il 1960 i dati sono stati ricavati dalla pubblicazione ISTAT, *Rilevazione nazionale delle forze di lavoro al 20 aprile 1960*, Roma, 1960. Quelli relativi alle

tività del fattore di produzione lavoro, ma esprime anche contemporaneamente un grado di produttività media alla cui formazione hanno concorso anche gli altri fattori di produzione (alla formazione del reddito concorrono infatti tutti i fattori di produzione).

Il più rapido sviluppo del reddito rispetto a quello dell'occupazione, si è tradotto in una notevole modificazione di struttura delle due quantità poste a confronto e pertanto in notevoli variazioni della produttività settoriale e complessiva, come può rilevarsi dalla successiva tabella 14.

In particolare, è da rilevare che il reddito dell'agricoltura, nel suo attuale maggior livello, è stato ottenuto con oltre 1 milione di unità lavoratrici in meno. Ciò ha permesso a questo settore di guadagnare qualche punto nel suo grado di produttività, espressa in lire con potere d'acquisto costante, rispetto al 1952, nei confronti con la produttività del settore industriale.

Appare infatti dalla tabella 15 che mentre nel 1952 il rapporto fra valore aggiunto per occupato nel settore industriale ed in quello agricolo era di 2,20, lo stesso rapporto nel 1960 era diminuito a 2,09, confermando la tendenza prevista dal piano Vanoni, il quale ipotizzava per il 1964 un rapporto di 1,99. Si tratta ovviamente di valori medi che

liardi di lire correnti) - Italia.

1 9 6 0					
Valore aggiunto		Occupazione (b)		Indici (base: 1952 = 100)	
Valore assoluto	%	Migliaia di unità	%	Valore aggiunto	Occupazione
3.010	19,2	6.215	33,7	128	83
7.593	48,3	7.529	40,7	195	134
5.110	32,5	4.720	25,6	208	134
15.713	100,0	18.464	100,0	181	111

« Altre attività » sono stati elaborati riducendoli di una quota pari al 23,4% rappresentante occupati della pubblica amministrazione (le attività terziarie, infatti, non contengono reddito del settore pubblico). Tale percentuale è stata dedotta dall'indagine ISTAT del 1954 sulla consistenza numerica dei dipendenti dell'amministrazione statale. La cifra degli occupati nel settore « Altre attività » è stata così corretta: $6.162 - 1.442 (23,4\%) = 4.720$.

TAB. 14 — *L'andamento dell'occupazione del valore aggiunto e della produttività settoriale - Italia.*

Rami di attività	1952	1954	1960 (a)		
<i>Occupazione (migliaia di unità)</i>					
Agricoltura foreste e pesca	7.494	6.843	6.215		
Industria	5.610	5.629	7.529		
Altre attività	—	(4.831)	(6.162)		
Altre attività (esclusa pubblica amministr.)	3.510	3.700	4.720		
<i>Totale</i>	16.614	16.172	18.464		
<i>Valore aggiunto globale (miliardi di lire 1954)</i>					
Agricoltura foreste e pesca	2.432	2.666	2.715		
Industria	4.021	4.587	6.884		
Altre attività	2.539	2.872	4.622		
<i>Totale</i>	8.992	10.125	14.221		
<i>Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1954)</i>					
Agricoltura foreste e pesca	324,5	389,5	436,8		
Industria	716,7	814,8	914,3		
Altre attività	723,3	776,2	979,2		
<i>In complesso</i>	541,2	626,0	770,2		
Agricoltura foreste e pesca	324,5	389,5	436,8		
Altre attività	719,0	799,5	939,3		
<i>Indici di sviluppo</i>					
Rami di attività	Indici di sviluppo 1960		Indici di sviluppo dei settori non agricoli posto dato agricoltura = 100		
	1952 = 100	1954 = 100	1952	1954	1960
<i>Occupazione</i>					
Agricoltura foreste e pesca	83	91	100,0	100,0	100,0
Industria	134	134	74,8	82,2	121,1
Altre attività	—	128	—	—	—
Altre attività (esclusa pubblica amministr.)	134	128	46,8	54,0	75,9
<i>Totale</i>	111	114	—	—	—
<i>Valore aggiunto globale</i>					
Agricoltura foreste e pesca	112	102	100,0	100,0	100,0
Industria	171	150	165,3	172,0	253,5
Altre attività	182	161	104,3	107,7	170,2
<i>Totale</i>	158	140	—	—	—
<i>Valore aggiunto per occupato</i>					
Agricoltura foreste e pesca	135	112	100,0	100,0	100,0
Industria	128	112	220,8	209,1	209,3
Altre attività	135	126	222,8	199,2	224,1
<i>In complesso</i>	142	123	—	—	—
Agricoltura foreste e pesca	195	112	100,0	100,0	100,0
Altre attività	131	117	221,5	205,2	215,0

(a) L'occupazione comprende anche gli occupati all'estero che per omogeneità con i dati del 1952 e 1954 (per tali anni questo dato non è reperibile) non vengono eliminati.

nascondono le più varie situazioni e che solo in linea di larga massima consentono di trarre motivo di cauta speranza, malgrado la crisi in atto, per le sorti del settore agricolo ¹¹.

I risultati di gran lunga più confortanti vengono anche in questo caso dal settore industriale il quale ha realizzato in correlazione ad un incremento di reddito del 70% circa, un aumento dell'occupazione di circa il 35%, ottenendo una produttività per uomo-anno, in termine di reddito, circa doppia di quella dell'agricoltura, ottenuta, come si è visto, essenzialmente per effetto della riduzione di occupazione.

E) *La distribuzione funzionale del reddito.*

Questo aspetto del fenomeno, che riguarda la ripartizione del reddito fra i possessori dei vari fattori di produzione, è conosciuto solo parzialmente.

Un tentativo di valutare tale ripartizione effettuato da privati studiosi ¹² e relativo agli anni 1953, 1954 e 1955, ha portato a determinare la quota di reddito costituita da salari e stipendi rispetto a quella costituita da rendite e profitti del capitale, come indicato, sotto forma di ripartizione percentuale, nella tabella 15.

Si osserva che le differenti percentuali di reddito distribuito al capitale-impresa, cioè alle risorse naturali, al capitale, all'impresa, e al lavoro, corrispondono alla diversa importanza dei fattori di produzione nei diversi rami di attività. Nelle industrie elettriche, ad esempio, è alta la percentuale di reddito distribuita al capitale-impresa, dato l'ingentissimo capitale investito nelle dighe, nelle centrali, nelle linee di trasporto dell'energia. Per contro nelle industrie delle costruzioni edilizie è altissima (benché valutata forse per eccesso) la percentuale di reddito distribuita al lavoro.

¹¹ Devesi però aggiungere che, considerando il settore secondario e terziario nel complesso, l'indice di produttività del settore agricolo ha registrato nel 1960 rispetto al 1954, un regresso, denunciato dall'aumentare dell'indice. L'incertezza, però, del volume di occupazione relativo alle attività terziarie (volume, come si è visto, stimato in via di larga approssimazione) rende il confronto meno significativo di quello precedentemente effettuato con i dati del solo settore industriale. In effetti le attività agricole sono caratterizzate anche da un notevole grado di rigidità di struttura che impedendo ai fattori di produzione un rapido adattamento al mutevole andamento quantitativo e qualitativo della domanda, condiziona la loro capacità di raggiungere in breve tempo gradi elevati di produttività. Cfr. G. DI NARDI, *Intervento al X Convegno di studi di economia e politica industriale 1961*, « Rivista di Politica Economica », giugno 1961.

¹² L. LIVI, *Primo computo del reddito distribuito ai fattori della produzione*, Milano, 1958.

Nel complesso il 23% del reddito viene distribuito al capitale-impresa ed il 77% al lavoro: tale ripartizione deve essere fatta in relazione con quella del reddito fra investimenti e consumi (per gli anni indicati rispettivamente il 21 e il 79%). È infatti il capitale-impresa a possedere la più alta propensione all'investimento, mentre il fattore lavoro propende in larga misura a consumare.

TAB. 15 — Ripartizione percentuale del reddito distribuito (dati del triennio 1953-1955) - Italia.

Rami e settori di attività economica	Percentuale del reddito distribuito				
	Al capita- le-impresa	Al lavoro			totali
		dipendente	indipen- dente	totale	
Agricoltura caccia e pesca .	35,2	14,9	49,9	64,8	100,0
Industrie estrattive . . .	25,8	69,4	4,8	74,2	100,0
— manifatturiere . . .	13,6	68,9	17,5	86,4	100,0
— delle costruzioni . . .	4,4	77,2	18,4	95,6	100,0
— elettriche, acqua, gas .	51,9	42,3	5,8	48,1	100,0
Industria in totale . . .	15,4	68,2	16,4	84,6	100,0
Trasporti e comunicazioni .	11,8	74,9	13,3	88,2	100,0
Commercio e servizi . . .	13,9	32,4	53,7	86,1	100,0
Credito e assicurazioni . .	44,6	53,0	2,4	55,4	100,0
Fabbricati	100,0	—	—	—	100,0
Totale reddito settore privato	25,7	44,1	30,2	74,3	100,0
Pubblica amministrazione .	—	100,0	—	—	100,0
<i>Totale</i>	23,0	50,0(a)	27,0	77,0	100,0

(a) Di cui 8% di reddito distribuito non spendibile perché devoluto a fini sociali (assistenziali e previdenziali) ed al pagamento delle imposte personali, che gravano sui redditi da lavoro.

Purtroppo il computo citato non offre per ora possibilità di confronti distanziati nel tempo, ma da indagini condotte in altri paesi e in tempi diversi (Colin Clark, Kuznets) può dedursi che la quota destinata al fattore lavoro è in continuo aumento ed in particolare è in aumento quella destinata al lavoro nelle attività secondarie e terziarie, mentre da circa un trentennio la stessa quota è in diminuzione nelle attività agricole.

In particolare da quelle indagini può rilevarsi che durante le fasi dello sviluppo economico, si palesa una tendenza all'aumento della

quota relativa del fattore lavoro nella distribuzione del reddito globale¹³.

In Italia sono conosciuti solamente i redditi da lavoro dipendente, rilevati dall'Istituto centrale di statistica, i quali nel decennio in esame hanno avuto l'andamento rispecchiato nella tabella 16.

TAB. 16 — *Redditi da lavoro dipendente (a) (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Settori	1 9 5 1			
	Valore assoluto	%	% su prodotto netto settoriale (a)	% su reddito nazionale al costo dei fattori
1 — <i>Settore privato</i>	3.010	78,9	49,4	39,2
a) Agricoltura foreste e pesca	(365)	(9,6)	16,9	(4,5)
b) Industria	(1.686)	(44,2)	52,4	(22,1)
c) Altre attività	(959)	(25,1)	50,1	(12,6)
2 — <i>Settore pubblico</i>	796	21,1	100,0	10,8
<i>Totale</i>	3.806	100,0	50,0	50,0
3 — <i>Altri redditi</i>	3.808	—	—	50,0
<i>Reddito nazionale al costo dei fattori</i>	7.614	—	—	100,0

Settori	1 9 6 0			
	Valore assoluto	%	% su prodotto netto settoriale (b)	% su reddito nazionale al costo dei fattori
1 — <i>Settore privato</i>	6.350	77,0	49,7	43,1
a) Agricoltura foreste e pesca	(478)	(6,3)	17,3	(3,2)
b) Industria	(3.768)	(44,8)	58,2	(25,6)
c) Altre attività	(2.104)	(25,9)	45,2	(14,3)
2 — <i>Settore pubblico</i>	1.855	23,0	100,0	12,7
<i>Totale</i>	8.205	100,0	56,0	55,8
3 — <i>Altri redditi</i>	6.511	—	—	44,2
<i>Reddito nazionale al costo dei fattori</i>	14.716	—	—	100,0

(a) Esclusi i redditi misti da lavoro e da capitale (artigiani, coltivatori diretti, mezzadri, ecc.) e quello dei coadiuvanti.

(b) Al lordo delle rettifiche.

¹³ Cfr. G. DI NARDI, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*, in *La dinamica del reddito in una fase di sviluppo*, CISL, Roma, 1957.

L'esame dei loro rapporti con il reddito globale conferma essere pienamente valida anche per il nostro paese l'osservazione prima sottolineata.

Per quanto riguarda i rapporti con il prodotto netto settoriale il loro andamento tra il 1951 e il 1960 è giustificato dai seguenti confronti fra gli indici di sviluppo.

	Indici 1960 (Base: 1951 = 100)	
	Redditi da lavoro	Prodotto netto settoriale
Agricoltura	131	127
Industria	228	201
Altre attività	219	243
Settore privato	211	190

Da essi può rilevarsi in quale misura il livello dei rapporti al 1960 è stato influenzato dal diverso ritmo di sviluppo dei redditi da lavoro e del prodotto netto.

Si noti che nel settore delle attività terziarie lo sviluppo dei redditi da lavoro dipendente non ha seguito il ritmo di quello del prodotto netto e pertanto l'incidenza del primo sul secondo risulta, nel 1960, ridotta.

Ciò può rilevarsi anche dall'esame dell'elasticità dei redditi da lavoro in termini di prodotto netto, di cui alla tabella 17.

TAB. 17 — *Elasticità dei redditi da lavoro settoriale rispetto al prodotto netto settoriale (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

A n n i	Prodotto netto	Reddito da lavoro dipendente	Grado di elasticità* (a)
A g r i c o l t u r a			
1951	2.158	365	—
1960	2.749	478	—
Incrementi assoluti	+ 591	+ 113	—
Incrementi relativi	0,274	0,309	1,127
I n d u s t r i a			
1951	3.213	1.686	—
1960	6.474	3.768	—
Incrementi assoluti	+ 3.261	+ 2.082	—
Incrementi relativi	1,014	2,348	2,315
A l t r e a t t i v i t à			
1951	1.914	959	—
1960	4.652	2.104	—
Incrementi assoluti	+ 2.738	+ 1.145	—
Incrementi relativi	1,430	1,193	0,834

(a) Rapporto tra incrementi relativi del reddito da lavoro dipendente e incrementi relativi del prodotto netto.

L'andamento rilevato è assai simile a quello constatato, come si diceva, in altri paesi. Esso è stato essenzialmente determinato dall'espansione della spesa pubblica e dell'accresciuto potere delle organizzazioni sindacali, il quale ha avuto maggiore possibilità di azione proprio nei settori secondario e terziario, che l'azione di sviluppo ha teso ad espandere e nei quali è stata più alta la proporzione di valore aggiunto¹⁴.

2. - LE RISORSE: LA BILANCIA DEI PAGAMENTI

A) Generalità.

La bilancia dei pagamenti italiana ha subito nel corso dell'ultimo decennio notevoli modificazioni di struttura dovute a profonde modificazioni manifestatesi nel sistema economico italiano (Tabella 18).

TAB. 18 — *Formazione del saldo delle transazioni correnti della bilancia generale economica dei pagamenti (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Anni	S a l d i			
	Bilancia Commerciale	Servizi (a)	Redditi da capitale e lavoro (b)	Saldo transazioni correnti (c)
1951 . .	- 171	—	+ 13	- 158
1952 . .	- 466	+ 38	+ 19	- 409
1953 . .	- 462	+ 93	+ 29	- 340
1954 . .	- 406	+ 141	+ 20	- 245
1955 . .	- 414	+ 164	+ 17	- 233
1956 . .	- 457	+ 179	+ 28	- 250
1957 . .	- 479	+ 242	+ 50	- 187
1958 . .	- 238	+ 312	+ 55	+ 129
1959 . .	- 83	+ 310	+ 77	+ 304
1960 . .	- 398	+ 352	+ 72	+ 26

(a) Comprendono: trasporti e assicurazioni, viaggi all'estero, servizi governativi, varie.

(b) Saldo che aggiunto al prodotto netto interno concorre anche alla formazione del reddito nazionale al costo dei fattori.

(c) Saldo che concorre alla formazione delle risorse e degli impieghi del bilancio economico nazionale a seconda che abbia segno negativo o positivo.

¹⁴ Cfr. G. DI NARDI, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito* cit.

TAB. 19 — *La bilancia generale dei pagamenti correnti (importi in lire correnti) - Italia.*

V o c i	1 9 5 1		m
	C r e d i t i		
	miliardi di lire	percentuali	
A) <i>Merci e Servizi</i>			
Merci, Fob	1025,6	77,1	1
Servizi:	(253,3)	(19,1)	
Trasporti assicurazioni	89,1	6,7	
Viaggi all'estero	55,7	4,2	
Redditi di capitale	13,3	1,0	
Redditi di lavoro (a)	18,0	1,4	
Servizi governativi	18,6	1,4	
Varie	58,6	4,4	
<i>Totale</i>	1278,9	96,2	1
B) <i>Trasferimenti unilaterali</i>			
Rimesse emigranti (b)	27,6	2,1	
Donazioni private	22,4	1,7	
Riparazioni (c)	—	—	
<i>Totale</i>	50,0	3,8	
<i>Totale partite correnti ordinarie (A + B)</i>	1328,9	100,0	1
C) <i>Entrate governative straordinarie</i>	181,7	—	
<i>Totale partite correnti</i>	1510,6	—	1

(a) Emigrati temporanei.

(b) Emigrati definitivi.

(c) Compreso contributo alla Somalia e contributi vari.

Dalla tabella 19, che indica la struttura della nostra bilancia generale dei pagamenti correnti, si ricavano gli elementi indicativi delle modificazioni intervenute fra il 1951 e il 1960, le quali possono sintetizzarsi come in tabella 20.

La struttura della nostra bilancia dei pagamenti (partite correnti ordinarie) si è venuta modificando in modo sensibile fra il 1951 e il 1960 in relazione soprattutto all'elevarsi dell'importanza relativa dei servizi, e in particolare del turismo, in confronto a quella degli scambi mercantili. Tale modificazione ha riguardato in modo particolare le esportazioni, mentre meno rilevanti appaiono le modificazioni di struttura intervenute nelle importazioni.

Per quanto attiene lo sviluppo delle singole partite, esso viene indicato nella tabella 21, che riporta, al fine di permettere il confronto nel tempo, tutti i valori in dollari, e nella tabella 22, che offre una sintesi

lia.

percen- tuali	1 9 5 9		Saldi	1 9 6 0				Saldi
	Debiti			Crediti		Debiti		
	miliardi di lire	percen- tuali		miliardi di lire	percen- tuali	miliardi di lire	percen- tuali	
77,1 (19,1)	1196,8 (239,6)	81,2 (16,2)	- 171,2 (+ 13,7)	2232,1 (1146,2)	63,2 (32,5)	2629,5 (723,0)	78,2 (21,4)	- 397,4 (+ 423,2)
6,7	152,2	10,4	- 63,1	342,0	9,7	396,8	11,8	- 54,8
4,2	10,8	0,7	+ 44,9	401,5	11,4	57,6	1,7	+ 343,9
1,0	17,9	1,2	- 4,6	52,2	1,5	70,9	2,1	- 18,7
1,4	—	—	+ 18,0	102,5	2,9	13,0	0,4	+ 89,5
1,4	16,8	1,1	+ 1,8	42,1	1,2	48,6	1,4	- 6,5
4,4	41,9	2,8	+ 16,7	205,9	5,8	136,1	4,0	+ 69,8
96,2	1436,4	97,4	- 157,5	3378,3	95,9	3352,5	99,6	+ 25,8
2,1	—	—	+ 27,6	127,7	3,6	—	—	+ 127,7
1,7	—	—	+ 22,4	25,8	0,7	—	—	+ 25,8
—	39,3	2,6	- 39,3	—	—	11,9	0,4	- 11,9
3,8	39,3	2,6	+ 10,7	153,5	4,1	11,9	0,4	+ 141,6
100,0	1475,7	100,0	- 146,8	3531,8	100,0	3364,4	100,0	+ 167,4
—	—	—	+ 181,7	52,1	—	—	—	+ 52,1
—	1475,7	—	+ 34,9	3583,9	—	3364,4	—	+ 219,5

attraverso la quale possono meglio individuarsi le tendenze manifestate nel decennio testé trascorso, dai grandi aggregati che compongono la bilancia dei pagamenti.

TAB. 20 — La struttura della bilancia generale dei pagamenti correnti nel 1951 e nel 1960 (percentuali).

V o c i	Crediti		Debiti	
	1951	1960	1951	1960
Merci Fob	77,1	63,2	81,2	78,2
Servizi:	19,1	32,7	16,2	21,4
(di cui viaggi all'estero)	(4,2)	(11,5)	—	—
Trasferimenti unilaterali	3,8	4,1	2,6	0,4
(di cui rimesse emigranti)	(2,1)	(3,6)	—	—
	100,0	100,0	100,0	100,0

TAB. 21 — *La bilancia generale dei pagamenti correnti (importi in milioni di dollari) - Italia.*

V o c i	C r e d i t i	
	1951 (a)	1960 (b)
A) <i>Merci e Servizi</i>		
Merci Fob	1641,3	3596,0
Servizi:	(405,3)	(1846,3)
Trasporti e comunicazioni	142,6	550,9
Viaggi all'estero	89,2	646,8
Redditi di capitale	21,3	84,0
Redditi di lavoro	28,8	165,1
Servizi governativi	29,7	67,8
Varie	93,7	331,7
<i>Totale</i>	2046,6	5442,3
B) <i>Trasferimenti unilaterali</i>		
Rimesse emigranti	44,1	205,7
Altre donazioni	35,8	41,5
Riparazioni (c)	—	—
<i>Totale</i>	79,9	247,2
<i>Totale partite correnti ordinarie</i>	2126,5	5689,5
C) <i>Entrate governative straordinarie</i>	290,8	83,9
<i>Totale partite correnti</i>	2417,3	5773,4

(a) Cfr. F. MASERA, *Sviluppo economico e bilancia dei pagamenti in Italia*, « Moneta e Credito », 3° trimestre, 1955.

Può rilevarsi il notevolissimo incremento del saldo attivo delle voci « servizi », « rimesse emigranti », e quello del saldo delle partite correnti ordinarie, sui quali ritorneremo oltre.

Infine il modo come il saldo si è formato nei vari anni considerati può esser meglio chiarito ponendo uguale a 100 il saldo delle partite

TAB. 22 — *La bilancia generale dei pagamenti correnti nel 1960. Indici di sviluppo dei valori in dollari posto 1951 = 100 - Italia.*

V o c i	Crediti	Debiti	S a l d i
Merci Fob	219	221	234
Servizi:	456	304	2.990
(di cui viaggi all'estero)	(725)	(536)	(771)
Trasferimenti unilaterali	309	31	1.341
di cui rimesse emigranti	(466)	—	(467)
<i>Totale partite correnti ordinarie</i>	168	230	505

Italia.

Crediti	Debiti				Saldi	
	Indici 1951 = 100	1951	1960	Indici 1951 = 100	1951	1960
0 (b)						
96,0	219	1915,2	4236,2	221	- 273,9	- 640,2
(6,3)	(456)	(383,5)	(1164,5)	(304)	+ (21,8)	(+ 681,8)
0,9	386	243,6	639,2	262	- 101,0	- 88,3
6,8	725	17,3	92,8	536	+ 71,9	+ 554,0
4,0	394	28,6	114,2	399	- 7,3	- 30,2
5,1	573	—	20,9	—	+ 28,8	+ 144,2
7,8	228	26,9	78,2	291	+ 2,8	- 10,4
1,7	354	67,1	219,2	327	+ 26,6	+ 112,5
2,3	266	2298,7	5400,7	235	-252,1	+ 41,6
5,7	466	—	—	—	+ 44,1	+ 205,7
1,5	116	—	—	—	+ 35,8	+ 41,5
—	—	62,9	19,2	31	- 62,9	- 19,2
7,2	309	62,9	19,2	31	+ 17,0	+ 228,0
3,5	268	2361,6	5419,9	230	- 235,1	+ 269,6
3,9	29	—	—	—	+ 290,8	+ 83,9
3,4	239	2361,6	5419,9	230	+ 55,7	+ 353,5

(b) Cambio del dollaro 620,71: media annua 1960, « Boll. Mens. Statistica », gennaio-febbraio 1961.

(c) Compreso contributo alla Somalia.

correnti ordinarie e determinando il valore che viene assunto corrispondentemente dalle sue componenti.

V o c i	S a l d i		
	1951	1959	1960
Merci Fob	- 116,6	(- 19,8)	- 237,3
Servizi	+ 9,3	(+ 92,5)	+ 252,8
Trasferimenti unilaterali	+ 7,3	(+ 27,3)	+ 84,5
<i>Totale partite correnti ordinarie</i>	<i>- 100,0</i>	<i>(+100,0)</i>	<i>+ 100,0</i>

Può osservarsi così, che mentre nel 1951 il *deficit* della bilancia dei pagamenti era praticamente costituito dal *deficit* della bilancia commerciale, solo leggermente modificato in senso positivo dall'apporto dei servizi e dei trasferimenti unilaterali, negli ultimi anni l'ammontare

di queste ultime componenti e segnatamente dei servizi è stato tale da coprire largamente il *deficit* della bilancia commerciale e consentire inoltre un ampio margine attivo.

L'andamento indicato trova spiegazione nel fatto che un paese in fase di sviluppo ha la tendenza, generalmente, ad accrescere la sua propensione all'importazione: l'incremento del reddito nazionale agisce infatti nel senso di provocare un aumento delle importazioni. Si richiamano in proposito le ricerche del Colin Clark¹⁵, il quale ha riscontrato, attraverso approfondite ricerche statistiche, una evidente correlazione tra propensione all'importazione e variazione del reddito nazionale.

Lo sviluppo del reddito può avere pertanto influenza diretta sul modificarsi dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti qualora l'aumento delle importazioni non venga compensato da un correlativo aumento delle esportazioni. Se tale aumento non si verifica, l'indebitamento verso l'estero cresce con arresto dello sviluppo autonomo. Infatti l'equilibrio della bilancia dei pagamenti è condizione per un effettivo e durevole sviluppo, poiché allo squilibrio si accompagna generalmente un processo inflazionistico, che è causa di acuirsi del fenomeno ed è esso stesso causa di arresto dello sviluppo.

In Italia è accaduto che l'incremento del reddito ha effettivamente provocato un aumento del valore assoluto delle importazioni (si veda la tabella 23). Contemporaneamente il processo di sviluppo ha però posto in movimento un meccanismo compensativo che da un lato ha teso a ridurre lo squilibrio della bilancia commerciale attraverso l'aumento delle esportazioni e dall'altro ad aumentare il saldo attivo delle partite relative ai servizi¹⁶ e ai « redditi di capitale e lavoro ». Risultato di tali moti difformi è che il saldo delle transazioni correnti della bilancia economica dei pagamenti italiana¹⁷, passivo fino al 1957, è divenuto dopo tale data attivo, come può rilevarsi dalla tabella 18. Si vedrà meglio in seguito che spetta in particolare all'apporto della bilancia turistica il maggior concorso nella detta inversione di tendenza.

¹⁵ Cfr. M.A. COLIN CLARK, *The Conditions of Economics Progress*, London, 1951.

¹⁶ La voce comprende le partite relative a trasporti, turismo, servizi governativi e voci varie (cfr. tabella 19).

¹⁷ Tale saldo compare fra le risorse o fra gli impieghi del bilancio economico nazionale a seconda che sia negativo o positivo.

B) *La bilancia commerciale.*

Per quanto riguarda la bilancia commerciale, nella tabella 19 sono stati riportati i dati che di essa vengono accolti nella bilancia dei pagamenti ¹⁸.

Si rileva per prima cosa che lo sviluppo in valore delle esportazioni è stato pari nel decennio, come detto, a quello delle importazioni, essendosi il loro valore in lire correnti duplicato, mentre in moneta con potere d'acquisto costante il valore di entrambe le partite è aumentato di 2,5 volte.

Il saldo passivo della bilancia commerciale si è mantenuto notevolmente elevato, come si è precedentemente sottolineato, fino al 1957. Nel 1958, e soprattutto nel 1959, è stata registrata una drastica riduzione del saldo passivo, che è passato da una media di circa 450 miliardi a rispettivamente 238 e 83 miliardi, dovuta, per quanto riguarda il 1958, ad una riduzione del valore delle importazioni di circa il 10% e ad un aumento delle esportazioni del 2%, e per quanto riguarda il 1959 ad un movimento inverso e cioè ad un aumento delle esportazioni del 13% e delle importazioni del 3%.

Nel 1960 si è registrato un notevolissimo incremento tanto nel

¹⁸ È noto che i valori relativi al commercio estero raccolti dall'Istituto Centrale di Statistica vengono sottoposti, prima della loro immissione nella bilancia dei pagamenti, a importanti rettifiche che constano principalmente nella riduzione del valore dell'importazione da CIF a FOB, cioè nella detrazione del valore relativo a noli e assicurazioni, che viene invece immesso fra i valori dei « servizi » ed inoltre nell'aggiunta di quello relativo a donazioni assistenziali e all'oro industriale. Il valore delle esportazioni viene corretto, detraendo da esso il valore delle provviste di bordo e di voci minori. Tali correzioni sono d'importo elevato e modificano notevolmente i valori grezzi globali delle importazioni ed esportazioni e pertanto anche il saldo. Ad esempio nel 1959 il saldo passivo dei valori ISTAT raggiungeva la cifra di 284,8 miliardi. Effettuate le rettifiche di cui sopra il detto saldo si riduceva a 83,1 miliardi, cifra questa che figura nella bilancia dei pagamenti.

Abbiamo indugiato nella descrizione di tale procedimento di rettifica poiché molti autori indicano quale saldo della bilancia commerciale italiana, *tout court*, quello risultante dai dati grezzi rilevati dall'Istituto Centrale di Statistica. Per quanto riguarda le esportazioni la differenza non è sensibile. Essa, invece, come si è visto, è assai notevole per le importazioni e tale da raddoppiare a volte il saldo. Tale procedimento non pare corretto in sede di descrizione dell'andamento della bilancia commerciale, delle sue ripercussioni sull'andamento della bilancia dei pagamenti e sullo sviluppo economico nazionale (anche perché l'esame di tali ripercussioni deve tener conto della partita « attiva » della voce noli e assicurazioni) mentre sarebbe giustificato, ad esempio, in sede d'esame dei « costi », per l'acquirente italiano, delle merci acquistate all'estero, cioè in sede di trattazione di specifici problemi di economia aziendale.

TAB. 23 — *La bilancia commerciale (dati della bilancia dei pagamenti) - Italia.*

Anni	I m p o r t a z i o n i						E s p o r			t r	V n l
	Q u a n t i t à		V a l o r e F O B (miliardi)				Q u a n t i t à				
	milioni di tonn.	Indici 1951=100	lire correnti (a)	lire 1954 (b)	Indici 1951=100		milioni di tonn.	Indici 1951=100	lire correnti (a)		
				lire correnti	lire 1954						
1951 . . .	28,7	100	1.197	1.116	100	100	6,5	100	1.026		
1952 . . .	29,5	103	1.328	1.175	111	105	7,6	117	862		
1953 . . .	34,3	120	1.383	1.326	116	119	9,6	158	921		
1954 . . .	37,5	131	1.394	1.394	116	125	11,7	180	988		
1955 . . .	41,4	144	1.525	1.503	127	135	11,8	182	1.111	1	
1956 . . .	45,2	157	1.759	1.680	147	151	12,9	198	1.302	1	
1957 . . .	49,6	173	2.025	1.837	169	165	14,6	225	1.546	1	
1958 . . .	49,3	172	1.815	1.871	152	168	15,1	232	1.577	1	
1929 . . .	52,0	181	1.871	2.074	156	186	18,9	291	1.788	2	
1960 . . .	67,2	234	2.630	2.957	220	265	20,4	314	2.232	2	
1951-55 . . .	171,4	—	6.827	6.514	—	—	47,2	—	4.908	4	
1956-60 . . .	263,3	—	10.100	10.419	—	—	81,9	—	8.445	9	
1951-60 . . .	434,7	—	16.927	10.933	—	—	129,1	—	13.353	14	

(a) I valori qui riportati sono valutati FOB e corretti secondo la metodologia adottata per la compilazione della bilancia dei pagamenti.

(b) Coefficienti di riduzione calcolati sulla serie dei numeri indici di prezzi rispettivamente delle importazioni e delle esportazioni.

valore delle importazioni quanto in quello delle esportazioni, ma mentre queste sono aumentate del 25%, le importazioni hanno subito un incremento complessivo del 45%. Il saldo passivo è pertanto nuovamente aumentato passando dagli 83 miliardi del 1959 a 398 miliardi.

Oltre che le variazioni del saldo della bilancia commerciale, interessa però sottolineare un altro aspetto della formazione del saldo e cioè il fatto che il valore delle esportazioni ha coperto in modo crescente quello delle importazioni. Il rapporto percentuale esportazioni-importazioni è infatti passato dal 72% del primo quinquennio all'84% del secondo.

Per quanto riguarda infine i rapporti tra livello delle importazioni e delle esportazioni e livello del reddito lordo, esso si è mantenuto per le importazioni attorno, come detto, al 12% durante tutto il decennio; per le esportazioni il rapporto è invece leggermente aumentato, passando dall'8,6% del primo quinquennio al 10,3% del secondo: ciò significa che la percentuale del reddito che trova sbocco all'estero tende a crescere, mentre è rimasta relativamente costante la quota di reddito destinata al rifornimento dall'estero di prodotti per il mercato interno,

o r	t a z i o n i			Saldo bilancia commerciale (miliardi)		Esp. 100 Imp. lire correnti	Valori medi unitari (migliaia di lire 1954)		Propensione media (c) (lire correnti)	
	Valore FOB (miliardi)			lire correnti	lire 1954		Importazione	Esportazione	Importazione	Esportazione
	lire 1954 (b)	Indici 1951 = 100								
ti		lire correnti	lire 1954							
6	956	100	100	-171	-160	85,7	38,8	147,0	12,1	10,4
2	830	84	87	-466	-345	64,9	39,8	109,2	12,8	8,3
1	894	90	94	-462	-432	66,7	38,6	93,1	12,2	8,1
8	988	96	103	-406	-406	70,8	37,1	84,4	11,5	8,2
1	1.146	108	120	-414	-357	72,8	36,3	97,0	11,5	8,4
2	1.376	127	144	-457	-304	74,0	37,2	106,6	12,3	9,1
6	1.578	151	165	-479	-259	76,3	37,0	108,0	13,2	10,1
7	1.690	164	177	-238	-181	86,8	37,9	111,9	11,1	9,6
3	2.084	174	218	-83	+ 10	95,5	39,8	110,2	10,7	10,2
2	2.511	218	263	-398	-446	84,8	44,1	123,0	13,8	11,7
8	4.814	—	—	—	—	71,8	38,0	101,9	12,0	8,6
5	9.239	—	—	—	—	84,0	39,5	112,8	12,2	10,8
3	14.053	—	—	—	—	78,8	38,9	108,8	—	—

(c) Rapporto percentuale tra valore delle importazioni e delle esportazioni e reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato.

il che, considerato il costante aumento della domanda nazionale, significa che gli incrementi di tale domanda sono stati soddisfatti da correlativi incrementi di produzione nazionale.

I dati raccolti attorno allo sviluppo del nostro commercio estero in questi ultimi anni, permettono di identificare i legami fra tale sviluppo e quello complessivo della nostra economia negli stessi anni: essi possono ravvisarsi innanzitutto nei progressi tecnologici conseguiti nel settore industriale, attraverso i quali sono stati conseguiti notevoli incrementi della produzione. Questi sono stati possibili, però, a costo di elevati immobilizzi di capitale, i quali da un lato hanno contribuito ad aumentare la domanda di beni strumentali esteri e dall'altro hanno spinto gli imprenditori alla conquista di nuovi ampi mercati di sbocco che garantivano un maggior margine di convenienza ai detti investimenti in capitali fissi.

L'influenza dei miglioramenti tecnologici si è però manifestata anche attraverso la relativa minore importazione di materie prime e semilavorati registrata in questi ultimi anni; ciò in dipendenza anche della scoperta e del miglior sfruttamento di risorse italiane, soprattutto energetiche.

Ad espandere il volume delle importazioni ha contribuito però anche il settore agricolo-alimentare: infatti gli incrementi di reddito di questi ultimi anni hanno portato ad un miglioramento quantitativo e qualitativo dei consumi cui la produzione interna non ha potuto far fronte per le difficoltà della nostra agricoltura ad adeguare le proprie strutture produttive all'ampliarsi della domanda.

Altro importante fattore di sviluppo del nostro commercio estero deve essere visto nella liberalizzazione degli scambi, cui si deve la formazione delle riserve monetarie e valutarie che costituiscono fonte di sicura garanzia per la stabilità del nostro sistema monetario.

Può infine osservarsi che la politica degli investimenti pubblici perseguita in questi ultimi anni, ha sicuramente contribuito sia in via diretta, sia indiretta, attraverso l'aumento globale delle retribuzioni e quindi del consumo, a far aumentare la domanda interna di beni, la quale ha stimolato sia la produzione nazionale di beni di consumo e strumentali, sia l'espansione delle importazioni.

Circa le esportazioni, la loro rapida espansione ha permesso di realizzare, anzi superare, già nel 1960, l'obiettivo fissato dal piano Vanoni per il 1964, di un aumento delle esportazioni del 60%, rispetto al 1954. Nel 1960, infatti, cioè a soli sei anni dall'adozione del piano, è stato ottenuto un aumento delle esportazioni di oltre il 100%, in lire con potere d'acquisto costante, rispetto al 1955.

Deve essere inoltre sottolineato che a favore del rapido incremento delle esportazioni, oltre ai motivi già accennati di natura congiunturale e strutturale, ha svolto un ruolo di notevole peso la politica degli interventi finanziari internazionali a favore dei paesi sottosviluppati, i quali si concretano, per quanto riguarda le nostre esportazioni, in un incremento di quelle di prodotti finiti, tra i quali, in particolare, come è stato già rilevato, i prodotti meccanici e tessili.

C) *I servizi.*

I servizi, il cui andamento viene riportato nella tabella 24, rappresentano poste della bilancia dei pagamenti tradizionalmente attive, e soprattutto in questi ultimi anni hanno costituito, come già notato, un efficace correttivo allo squilibrio della bilancia commerciale. Fra i servizi la voce di gran lunga più importante è quella che riguarda il turismo. Si è visto qual'è stato il « peso » dell'apporto delle correnti turistiche all'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Tale apporto deve però considerarsi certamente superiore a quello indicato dalle cifre

ufficiali le quali comprendono solamente le partite negoziate dai turisti stranieri attraverso le banche e non tengono conto né delle spese di soggiorno dei turisti in Italia, né del valore delle esportazioni di merci acquistate dagli stessi sul mercato italiano o da essi promosse.

TAB. 24 — I saldi delle voci componenti il settore servizi della bilancia generale dei pagamenti correnti (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.

Anni	S E R V I Z I						
	Trasporti e assicuraz.	Viaggi all'estero (turismo)		Servizi governativi	Varie	Totali	
	Saldi	Saldi	%	Saldi	Saldi	Saldi	%
1951	- 65	+ 45	—	+ 2	+ 18	—	100,0
1952	- 35	+ 47	123,6	+ 2	+ 20	+ 38	100,0
1953	- 25	+ 82	88,1	+ 1	+ 37	+ 93	100,0
1954	- 9	+ 87	61,7	+ 6	+ 57	+ 141	100,0
1955	- 9	+ 119	72,5	+ 1	+ 53	+ 164	100,0
1956	+ 2	+ 135	75,4	—	+ 42	+ 179	100,0
1957	- 32	+ 201	82,7	+ 15	+ 59	+ 243	100,0
1958	- 16	+ 257	82,3	+ 5	+ 66	+ 312	100,0
1959	- 40	+ 280	90,3	+ 13	+ 57	+ 310	100,0
1960	- 55	+ 344	97,7	- 7	+ 70	+ 352	100,0

Tale apporto economico è stato nel decennio assai rilevante, tanto da risultare superiore allo stesso apporto valutario. Nel 1951 il rapporto fra incasso di valuta per spese di soggiorno all'interno, da parte dei turisti stranieri, era rispettivamente del 30 e del 70% circa sul totale dei due importi come appare nella tabella 25.

Nel 1960 tali rapporti avevano subito profonde modificazioni ed erano entrambi pari al 50% del totale. Tale modificazione di peso è dovuta al più rapido sviluppo delle entrate valutarie aumentate di sette volte rispetto al 1951, mentre le entrate per spese di soggiorno sono aumentate solamente di 3 volte.

Quest'ultimo fenomeno deve essere posto in relazione con la trasformazione strutturale che le correnti turistiche hanno subito da dieci anni a questa parte perdendo ogni anno di più l'aspetto di correnti d'*élites*, per assumere quello di correnti di massa. Questo aspetto del turismo moderno può dedursi anche dal costante aumento della categoria degli « escursionisti » la cui percentuale sul totale degli stranieri entrati è passata dal 31,6% del 1951 al 49,5% del 1960. Così mentre il numero

dei turisti ordinari è cresciuto, nel decennio, da 1 a 2,4, quello degli escursionisti è passato da 1 a 5,2. Si è calcolato che per il 1960 le giornate di permanenza media dei turisti appartenenti a questa categoria sono state di 0,5 contro permanenze medie di 5 giornate dei turisti tradizionali. Ciò ha portato ad una riduzione complessiva dei giorni di presenza che sono passati dai 3,7 del 1951 ai 2,8 del 1960. La stessa spesa *pro capite* ha subito un incremento di solo 1/5 circa rispetto al 1951, incremento che, stante gli aumenti del costo della vita, l'erosione del valore monetario ecc., deve considerarsi lieve. Esso è però giustificato dal continuo aumento in senso relativo e assoluto di tali correnti turistiche di massa, la cui spesa giornaliera è stata valutata per il 1960 in 3.800 lire contro le 8.662 del turismo normale.

TAB. 25 — *Apporto valutario e stima dell'apporto economico del turismo (a) - Italia.*

Anno	Dollari U. S A. (milioni)			Lire italiane - Stima (d)					
	Apporto valutario (b)	Stima apporto economico	Totali	Viaggi all'estero (entrate) (c)		Stima apporto economico		Totali	
				miliar-di	percentuale	miliar-di	percentuale	miliar-di	percentuale
1951	89,2	216,4	305,6	56	29,2	136	70,8	192	100,0
1952	90,9	246,1	337,0	57	27,0	154	73,0	211	100,0
1953	147,0	289,7	436,7	92	33,7	181	66,3	273	100,0
1954	156,1	334,6	490,7	98	31,9	210	68,1	308	100,0
1955	211,4	368,1	579,5	132	36,5	230	63,5	362	100,0
1956	249,4	415,2	664,6	161	37,5	268	62,5	429	100,0
1957	372,5	512,9	885,4	238	42,0	328	58,0	566	100,0
1958	478,9	546,1	1.025,0	307	46,7	350	53,3	657	100,0
1959	518,3	597,1	1.115,4	331	46,5	381	53,5	712	100,0
1960	642,4	656,8	1.299,2	402	49,4	411	50,6	813	100,0

(a) Valori in dollari tratti da *Relazione della IX Commissione del Senato*, « Mondo Economico », n. 31, 1961.

(b) Partita attiva della voce « turismo » della bilancia dei pagamenti valutaria.

(c) Partita attiva della voce « viaggi all'estero » della bilancia dei pagamenti economica.

(d) Si è considerato che i valori della voce « viaggi all'estero » rappresentano la riduzione in lire italiane dei corrispondenti valori in dollari (si afferma nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese* del 1957, p. 164: « Per quanto riguarda le partite invisibili, esiste in genere una notevole concordanza fra i dati valutari e i dati della bilancia economica »). Si è ottenuta pertanto la stima dell'apporto economico del turismo espresso in lire italiane, riducendo i dollari della corrispondente colonna, mediante coefficienti pari al rapporto fra i valori in lire italiane della colonna « viaggi all'estero » e i valori in dollari della colonna « apporto valutario ».

È evidente pertanto che la continua maggiore incidenza di questa categoria di turisti, ed in genere di quelle a basso livello di spesa, non può che peggiorare, sia pure in senso relativo, la spesa media *pro capite* riferita al complesso, la quale è stata appunto, per il 1960 di 8.228 lire giornaliere.

D) *I redditi di capitale e lavoro.*

Altro elemento di rilievo da segnalare sono i redditi provenienti al nostro paese dall'estero, redditi di capitale e di lavoro, questi ultimi dovuti ai nostri emigrati temporanei, i quali redditi hanno direttamente concorso a quella modifica delle risultanze nel saldo della bilancia dei pagamenti, prima descritta, che nel 1960 è stata rappresentata da un apporto di ben 90 miliardi di lire. Sul miglioramento del saldo le correnti emigratorie hanno però esercitato anche influenza indiretta, così come accade per il turismo, sia promuovendo l'incremento delle esportazioni attraverso la domanda di alcuni generi tradizionali, al consumo dei quali i nostri emigranti rimangono fedeli, sia con i viaggi di carattere turistico dovuti al desiderio di trascorrere in patria i periodi di riposo¹⁹.

TAB. 26 — *Redditi da capitale e lavoro (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

A n n i	S a l d i		
	Redditi da capitale	Redditi da lavoro	Totali
1951	- 5	+ 18	+ 13
1952	- 8	+ 27	+ 19
1953	- 3	+ 32	+ 29
1954	- 8	+ 28	+ 20
1955	- 11	+ 28	+ 17
1956	- 17	+ 45	+ 28
1957	- 16	+ 66	+ 50
1958	- 21	+ 76	+ 55
1959	- 3	+ 80	+ 77
1960	- 19	+ 90	+ 71

L'andamento della voce « redditi da lavoro », che appare nella tabella 26, è stato, in questi ultimi anni, crescente in modo assai rapido, essendo aumentato tra il 1951 e il 1960 come da 1 a 5, in concomitanza con l'espansione della domanda estera di manodopera italiana.

¹⁹ Cfr. F. MASERA, *op. cit.*

Per quanto riguarda i saldi passivi dei redditi di capitale, il loro andamento crescente deve essere posto in correlazione con l'andamento crescente degli investimenti esteri in Italia, il cui ritmo, dopo l'introduzione dei provvedimenti di convertibilità del 1958, è andato man mano aumentando, perdendo ogni carattere di occasionalità.

Nella tabella 27 vengono riportati i dati degli investimenti esteri in Italia e quelli degli investimenti italiani all'estero, quali possono ricavarsi dalla bilancia dei pagamenti valutari.

TAB. 27 — *Investimenti di capitali esteri in Italia e investimenti di capitali italiani all'estero (dati della bilancia dei pagamenti valutaria).*

Anni	Capitali esteri al netto di investimenti		Capitali italiani al netto di investimenti		S a l d i	
	milioni di dollari U.S.A.	miliardi di lire (stima) (a)	milioni di dollari U.S.A.	miliardi di lire (stima) (a)	milioni di dollari U.S.A.	miliardi di lire (stima) (a)
1951	+ 3,7	+ 2,3	+ 5,4	+ 3,4	+ 9,1	+ 5,7
1952	+ 13,6	+ 8,5	+ 2,5	+ 1,6	+ 16,1	+ 10,1
1953	+ 15,2	+ 9,5	+ 3,3	+ 2,1	+ 18,5	+ 11,6
1954	+ 50,2	+ 31,4	+ 5,0	+ 3,1	+ 55,2	+ 34,5
1955	+ 68,9	+ 43,0	+ 4,7	+ 2,9	+ 73,6	+ 45,9
1956	+ 97,6	+ 60,4	+ 1,7	+ 1,1	+ 99,3	+ 61,5
1957	+ 81,9	+ 51,2	+ 1,3	+ 0,8	+ 83,2	+ 52,0
1958	+ 167,5	+ 104,6	- 6,2	- 3,9	+ 161,3	+ 100,7
1959	+ 226,7	+ 140,7	- 31,5	- 19,6	+ 195,2	+ 121,1
1960	+ 308,1	+ 191,2	- 106,0	- 65,8	+ 202,1	+ 125,4

(a) Riduzione effettuata in base al cambio medio annuo ufficiale.

Tali dati risultano però inferiori a quelli effettivi forniti dall'Ufficio Italiano dei Cambi, a causa di uno sfasamento nei tempi di rilevazione. È noto che la bilancia valutaria è un bilancio di cassa che registra i movimenti valutari verificatisi nell'anno, indipendentemente dal momento in cui, ad esempio nel caso degli investimenti esteri, è stato effettuato realmente l'investimento.

Secondo l'Ufficio Italiano dei Cambi la situazione a fine anno degli investimenti esteri privati è stata, a partire dal 1955, quale risulta dalla tabella 28.

Si tratta di cifre notevoli la cui consistenza è stata incrementata in questi ultimi anni, a seguito della politica volta ad attirare in Italia parte delle cospicue riserve liquide esistenti nel mercato internazionale, realizzata attraverso i provvedimenti che hanno autorizzato il trasferi-

mento all'estero di utili e capitali. Può aggiungersi che l'80% circa degli investimenti esteri privati si sono concentrati nei settori industriali e fra questi soprattutto nei settori petrolifero, chimico, elettrico. La suddetta percentuale inoltre sale ad oltre il 90% se si ha riguardo ai soli investimenti diretti.

Accanto a quello degli investimenti esteri in Italia è necessario sottolineare l'incremento subito dagli investimenti italiani all'estero, i cui redditi non sono però ancora sufficienti ad invertire la tendenza del saldo attualmente, come si è visto, negativo, della partita « redditi da capitale ».

TAB. 28 — *Investimenti esteri privati in Italia (a). Situazione al 31 dicembre di ciascun anno (importi in milioni di lire correnti).*

A n n i	I n v e s t i m e n t i		
	diretti (b)	di portafoglio (c)	Totali
1955	74,8	90.583,1	90.657,9
1956	5.573,5	135.323,9	140.897,4
1957	14.828,2	162.660,2	177.488,5
1958	30.082,9	223.805,9	253.888,4

(a) Dati tratti da *Foreign Private Capital Investments in Italy*, Roma, 1960, pubblicato dal Centro investimenti esteri e sviluppo economico della Sezione italiana della Camera di Commercio internazionale.

(b) Investimenti diretti alla creazione di nuove imprese produttive e all'ampliamento di nuove imprese già esistenti, i quali danno il diritto di trasferire all'estero senza alcuna limitazione i dividendi, gli utili, ecc. (redditi di capitale) nonché i capitali derivanti da eventuali successivi realizzi.

(c) Comprendono tutti gli investimenti che portano all'acquisto o sottoscrizioni di valori mobiliari a reddito fisso o variabile.

3. - GLI IMPIEGHI: GLI INVESTIMENTI

A) Generalità.

L'esame della destinazione degli incrementi annui delle risorse fra il 1951 e il 1960, di cui alla tabella 29, permette di constatare che esse sono andate in misura sempre maggiore, in senso assoluto e relativo, a soddisfare la domanda d'investimento. Infatti destinato totalmente

al consumo il complesso dell'incremento di risorse realizzate nel 1952, l'anno successivo s'inizia il processo di accumulazione del capitale con l'accantonamento del 22% dell'incremento di risorse ottenuto in quell'anno. Il processo è poi proseguito con percentuali in aumento, sia pure irregolarmente, sul totale risorse, fino a raggiungere nel 1960 un livello pari a circa il 50% dell'incremento.

TAB. 29 — *Ripartizione degli incrementi annuali delle risorse fra consumi, investimenti ed esportazioni nette (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Anni	Consumi		Inv. stimenti lordi		Esportazioni nette		Totale risorse	
	Incrementi	percen- tuali	Incrementi	percen- tuale	Incrementi	percen- tuali	Incrementi	percen- tuali
1951 . .	—	—	—	—	—	—	—	—
1952 . .	757	98,9	8	1,1	—	—	765	100,0
1953 . .	679	77,8	193	22,2	—	—	872	100,0
1954 . .	419	67,1	205	32,9	—	—	624	100,0
1955 . .	673	59,8	451	40,2	—	—	1124	100,0
1956 . .	833	79,7	211	20,3	—	—	1044	100,0
1957 . .	645	63,6	367	36,4	—	—	1013	100,0
1958 . .	678	78,3	58	6,8	129	14,9	865	100,0
1959 . .	625	53,9	359	30,9	175	15,2	1159	100,0
1960 . .	1014	55,9	797	44,1	(- 278)	—	1533	100,0
1951-55 .	2528	74,6	857	25,4	—	—	3385	(a)100,0
1955-60 .	3796	67,9	1792	32,1	(- 103)	—	5485	(a) 100,0
1951-60 .	6324	70,4	2649	29,6	(- 103)	—	8870	(a)100,0

(a) Percentuali di composizione calcolate sulla somma delle cifre relative ai consumi e agli investimenti.

Fra gli anni considerati particolare attenzione merita il 1958, anno nel quale ad una notevole riduzione nell'incremento delle risorse, per effetto dell'andamento congiunturale (si è visto che cade nell'agosto del 1958 la fine del cosiddetto « secondo ciclo europeo », dopo un periodo di contrazione di circa un anno), si accompagna, fatto eccezionale nella storia italiana dell'ultimo cinquantennio, un saldo attivo nella bilancia italiana dei pagamenti correnti. Gli incrementi di risorse di quell'anno si ripartirono pertanto essenzialmente fra consumi ed esportazioni nette, mentre agli investimenti fu dedicata una quota pari a circa il 7% del complesso, cioè la percentuale più bassa registrata nel decennio, dopo quella relativa al 1952.

Dalle cifre quinquennali può infine ricavarsi come l'accumulazione del capitale sia pervenuta a raggiungere nel secondo quinquennio, in media, quella percentuale di circa 1/3 del complesso delle risorse che il piano Vanoni indicava come auspicabile. In proposito si è già osservato che nel 1960 quel rapporto è stato largamente superato giungendo ad 1/2 circa.

B) La dinamica degli investimenti.

Tra il 1951 e il 1960 la formazione lorda di capitale fisso è cresciuta in termini monetari di circa il 137% ed in termini reali del 117% circa, equivalente ad un tasso medio annuo di crescita del 7% circa, come appare nella tabella 30.

TAB. 30 — Gli investimenti lordi fissi al netto delle variazioni nelle scorte (importi in miliardi di lire) - Italia.

Anni	Lire correnti		L i r e 1 9 5 4			
	Valori assoluti	Indici (Base: 1951 = 100)	Valori assoluti	Indici (Base: 1951 = 100)	Incrementi annui	
					degli investimenti lordi	del reddito lordo
1951 . . .	1.860	110	1.890	100	—	—
1952 . . .	2.101	113	2.095	111	10,84	1,97
1953 . . .	2.254	121	2.265	120	8,11	7,09
1954 . . .	2.454	132	2.454	130	8,34	4,76
1955 . . .	2.750	148	2.706	143	10,26	6,92
1956 . . .	3.046	164	2.927	155	8,16	4,30
1957 . . .	3.434	185	3.196	169	9,19	6,46
1958 . . .	3.481	187	3.241	171	1,40	4,21
1959 . . .	3.786	204	3.568	189	10,08	8,10
1960 . . .	4.410	237	4.099	217	14,88	7,46
media 1951-60	—	—	—	—	(a) 8,99	(a) 5,65

(a) Saggi annui medi composti.

Constatazione di singolare rilievo ai fini di un giudizio sullo sviluppo è che il saggio annuo d'incremento degli investimenti è stato superiore a quello d'incremento del reddito, sia che si consideri il saggio degli investimenti per abitante, sia che si consideri lo stesso saggio per

occupato, entrambi ovviamente riferiti al tasso di sviluppo del reddito *pro capite*, come da tabella 31.

TAB. 31 — *Gli investimenti fissi lordi per abitante e per occupato (valori in lire 1954) - Italia.*

Anni	Investimenti fissi lordi					
	per abitante			per occupato		
	migliaia di lire	Indici (base 1951=100)	Variazioni %	migliaia di lire	Indici (base 1951=100)	Variazioni %
1951	39,8	100	—	—	—	—
1952	43,8	110	10,05	—	—	—
1953	47,0	118	7,30	—	—	—
1954	50,5	127	7,44	141,8	100	—
1955	55,2	139	9,30	148,9	105	5,00
1956	59,2	149	7,24	163,5	115	9,80
1957	64,2	161	8,44	172,6	122	5,56
1958	64,7	163	0,77	166,8	118	9,66
1959	70,7	178	9,27	179,7	127	7,73
1960	80,4	202	13 71	205,9	145	14,57
1951-55	47 3	100 139	(a) 8,58	—	—	—
1955-60	68,1	100-146	(a) 7,86	150,0	100-138	(a) 6,65
1951-60	57,9	100 202	(a) 8,12	—	—	—

(a) Saggi medi: annui composti.

C) *Il tasso di accumulazione.*

Anche il rapporto investimento netto-prodotto netto nazionale, o tasso di accumulazione, è stato assai alto, al limite con quello delle economie più avanzate, e può dirsi sia tale livello a giustificare lo sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo decennio. Esso risulta pari in media, nel periodo in esame, al 13,6%; nell'ultimo quinquennio è stato del 15% e cioè assai prossimo a quello che si rileva nei paesi più industrializzati, con un netto aumento rispetto al quinquennio precedente nel quale detto tasso era al livello del 12% circa (vedi tabella 32).

L'aumento degli investimenti netti deve attribuirsi in primo luogo ai massicci interventi della pubblica amministrazione effettuati tanto in funzione anticiclica, quanto a scopo di modificazione strutturale ed, in secondo luogo, agli interventi del settore privato, sollecitati sia dall'espandersi della domanda interna in correlazione con l'incremento della spesa pubblica, sia dalla necessità di impostare programmi che ren-

dessero competitiva l'offerta sui sempre più vasti mercati internazionali, attraverso le innovazioni tecnologiche e la razionalizzazione delle strutture produttive.

TAB. 32 — I tassi di accumulazione (importi in miliardi di lire 1954) - Italia.

A n n i	Reddito nazionale ai prezzi di mercato	Investimenti netti ^a	Tassi di accumulazione	
			medi	marginali
1951	9.485	1.076	11,34	—
1952	9.658	1.024	10,60	—
1953	10.360	1.175	11,34	0,215
1954	10.848	1.310	12,07	0,276
1955	11.588	1.623	14,00	0,422
1956	12.056	1.673	13,87	0,106
1957	12.847	1.844	14,35	0,216
1958	13.389	1.843	13,76	—
1959	14.478	2.116	14,61	0,250
1960	15.447	2.675	17,31	0,576
media 1951-'55	10.387	1.242	11,95	—
media 1956-'60	13.643	2.030	14,87	—
media 1951-'60	12.016	1.636	13,61	—

(a) Comprese le variazioni nelle scorte.

TAB. 33 — Tassi di accumulazione medi e marginali calcolati per medie triennali (importi in miliardi di lire 1954) - Italia.

Periodi	Reddito ai prezzi di mercato			Investimenti netti			Tassi di accumulazione		Elasticità
	Valori assoluti	Variaz. percentuali	Incrementi assol.	Valori assoluti	Variaz. percentuali	Incrementi assol.	medi	marginali	
1951-52-53	9.384	—	—	1.092	—	—	0,111	—	—
1952-53-54	10.289	4,62	455	1.170	7,14	78	0,114	0,171	1,54
1953-54-55	10.932	6,24	643	1.369	17,00	199	0,125	0,309	2,72
1954-55-56	11.497	5,07	555	1.535	12,12	166	0,133	0,299	2,39
1955-56-57	12.163	5,87	676	1.713	11,59	178	0,140	0,263	1,97
1956-57-58	12.764	4,94	601	1.787	4,31	74	0,140	0,123	0,87
1957-58-59	13.571	6,32	807	1.934	8,22	147	0,143	0,182	1,30
1958-59-60	14.438	6,38	867	2.211	14,32	277	0,153	0,319	2,24

L'esame delle serie perequate a mezzo medie mobili triennali, di cui alla tabella 33, permette di constatare sia la costante e regolare crescita del tasso di accumulazione, sia l'andamento oscillante del tasso marginale, in corrispondenza degli anni 1956-59, sui quali ha influito notevolmente la recessione del 1958, sia l'elevata elasticità degli investimenti rispetto al reddito che ha permesso l'espansione dell'economia italiana a livelli solo qualche anno fa impensabili.

D) *Il rapporto marginale capitale-prodotto.*

Il saggio di sviluppo degli investimenti acquista particolare significato se accostato all'andamento del rapporto che lega gli investimenti netti di capitale agli incrementi di reddito da essi generati. Risulta infatti da recenti indagini²⁰, confermate, come vedremo, anche da una nostra rapida ricerca, condotta con metodologia lievemente diversa, che un alto saggio di sviluppo degli investimenti (quale quello constatato nel nostro paese nell'ultimo decennio) si accompagna ad un rapporto capitale-prodotto (K/P) in aumento, mentre un basso saggio si accompagna ad un rapporto stazionario o in declino.

Nella tabella 34 vengono riportati i rapporti marginali capitale netto-prodotto netto calcolati, per gli anni dal 1951 al 1960, ponendo a raffronto l'investimento netto effettuato in un anno, con l'incremento di reddito manifestatosi nell'anno successivo.

I rapporti riferiti a ciascun anno risultano assai influenzati dall'andamento congiunturale; pertanto, ad interpretare il fenomeno, vale meglio l'esame del rapporto marginale calcolato per il decennio, pari a 2,36: rapporto questo che alcuni autori giudicano essere vicino a quello che caratterizza i sistemi economici « maturi »²¹. Il rapporto si presenta crescente se i calcoli vengono portati separatamente sul primo e sul secondo quinquennio.

Il rapporto marginale calcolato per l'intero periodo 1951-60 prima indicato, pari a 2,36, se posto a confronto con quelli calcolati per periodi diversi e assai lontani nel tempo, appare piuttosto basso. Ecco infatti i rapporti calcolati, sulle lire con potere d'acquisto costante 1938, per i periodi 1900-1910 (ponendo a raffronto gli investimenti netti del pe-

²⁰ Cfr. per tutti A. GRAZIANI, *Il rapporto capitale-prodotto nell'economia italiana: 1861-1957*, « Rassegna Economica », n. 4, 1958, e gli autori ivi citati.

²¹ Cfr. F. DI FENIZIO, *Lo sviluppo economico italiano fra il 1950 e il 1957*, « Mondo Economico », n. 19, 1957.

riodo 1900-1909 con gli incrementi del reddito netto nel periodo 1901-1910) e 1920-1930 adottando il medesimo grado di sfasamento²².

Periodo	(K/ΔP)
1900-1910	6,43
1920-1930	4,47
1951-1960	2,36 ²³

Il periodo 1900-1910 è stato scelto perché non turbato da vicende belliche mentre i periodi 1920-1930 e 1951-1960 hanno in comune la caratteristica di essere successivi ad un periodo di eventi bellici, durante il quale il rapporto si abbassa grandemente. I più bassi rapporti ricac-

²² Fonte dei dati: ISTAT.

²³ Calcolato sui dati in lire 1954.

TAB. 34 — *Il rapporto marginale capitale prodotto netto (importi in miliardi di lire 1954) - Italia.*

A n n i	Reddito nazionale a prezzi di mercato		Investimenti netti (a)	Rapporto mar- ginale capitale prodotto
	Valori assoluti	Incrementi		
1951	9.485	—	1.076	—
1952	9.658	173	1.024	6,21
1953	10.360	702	1.175	1,45
1954	10.848	488	1.310	2,40
1955	11.588	740	1.623	1,77
1956	12.056	468	1.673	2,46
1957	12.847	791	1.844	2,11
1958	13.389	542	1.843	3,40
1959	14.478	1.089	2.116	1,69
1960	15.447	969	2.675	2,18
I - Totale 1951-60				
a) investimenti 1951-55	—	—	6.208	—
b) increm. redd. 1952-56	—	2.398	—	2,58
II - Totale 1956-60				
a) investimenti 1956-59	—	—	7.476	—
b) increm. redd. 1957-60	—	3.391	—	2,20
III - Totale 1951-60				
a) investimenti 1951-59	—	—	13.684	—
b) increm. redd. 1952-60	—	5.789	—	2,36

(a) Compresa le variazioni nelle scorte.

vati per gli anni dal 1920 al 1930 e per quelli dal 1951 al 1960, in confronto al primo periodo, si giustificano con la circostanza che il flusso di reddito è dovuto, in proporzione non lieve, piuttosto alla massima utilizzazione della capacità produttiva degli impianti, che all'immissione nel processo produttivo di nuovo capitale.

Se dalla considerazione dei valori assoluti si passa a quella dell'andamento, si osserva che nell'ultimo decennio per un certo periodo i tassi

TAB. 35 — *Rapporto marginale capitale-prodotto netto calcolato per trienni (importi in miliardi di lire 1954) - Italia.*

Reddito nazionale a prezzi di mercato		Investimenti netti		Rapporto marginale capitale-prodotto netto
Periodi	Incremento	Periodi	Incremento	
1952 - 54	1363	1951 - 53	3275	2,40
1653 - 55	1930	1952 - 54	3509	1,81
1954 - 56	1696	1953 - 55	4108	2,42
1955 - 57	1999	1954 - 56	4606	2,30
1956 - 58	1801	1955 - 57	5140	2,85
1957 - 59	2422	1956 - 58	5360	2,21
1958 - 60	2600	1957 - 59	5803	2,23

TAB. 36 — *Ripartizione degli investimenti lordi fra pubblici e privati (importi in miliardi di lire)*

A n n i	Lire correnti (a)				Totali Valori assoluti	Vs 1954
	Pubblici		Privati			
	Valori assoluti	percen- tuale del totale	Valori assoluti	percen- tuale del totale		
1954	881	35,4	1.608	64,6	2.489	88
1955	935	31,8	2.005	68,2	2.940	99
1956	944	30,0	2.207	70,0	3.151	90
1957	957	27,2	2.561	72,8	3.518	89
1958	951	26,6	2.625	73,4	3.576	88
1959	1.136	28,9	2.799	71,1	3.935	1.07
1960	1.223	25,8	3.509	74,2	4.732	1.14
1954-60	1.004	28,9	2.473	71,1	3.477	-

(a) Valutazioni della Banca d'Italia.

marginali tendono a crescere sia pure entro limiti assai ristretti, come illustrato nella tabella 35.

In essa i rapporti marginali sono stati calcolati ponendo a raffronto gli investimenti netti di un triennio con gli incrementi di reddito prodotti nel triennio successivo (sfasamento di un anno). La serie, in concordanza con gli studi citati, appare crescente per il periodo 1953-1958, il che deve essere posto in collegamento con la circostanza che nelle fasi di sviluppo, quando gli investimenti sono elevati e tendono ad aumentare rapidamente, cioè quando il tasso di accumulazione e il ritmo di sviluppo sono alti, si forma un'ampia riserva di capacità produttiva, rispetto alla domanda corrente, che tende ad elevare il rapporto marginale capitale-prodotto. Similmente l'altezza e l'andamento del rapporto capitale-reddito pare legato oltre che, ovviamente, al « grado di fecondità » dell'investimento, anche alla sua capacità di creare reddito immediatamente o nel lungo andare. È ovvio infatti che nel caso di investimenti a fecondità differita, mentre al numeratore del rapporto compare l'investimento effettuato in quel certo periodo, al denominatore non compare il reddito prodotto e pertanto il rapporto tende ad elevarsi. Ora, se si riflette al fatto che la gran parte degli investimenti, soprattutto quelli effettuati in agricoltura, sia dall'amministrazione pubblica che dai privati, posseggono le caratteristiche degli investimenti a fecon-

di di lire) - Italia.

L i r e 1 9 5 4 (b)									
Anni	P u b b l i c i			P r i v a t i			T o t a l i		
	Valori assoluti	Indici (base 1954 = 100)	Incrementi annui per cento	Valori assoluti	Indici base 1954 = 100)	Incrementi annui per cento	Valori assoluti	Indici base 1954 = 100)	Incrementi annui per cento
1953	881	100	—	1.608	100	—	2.489	100	—
1954	921	105	4,54	1.974	123	22,76	2.895	116	16,31
1955	908	103	— 1,41	2.122	132	7,49	3.030	122	4,66
1956	891	101	— 1,87	2.386	148	12,44	3.277	132	8,15
1957	887	101	— 0,44	2.449	152	2,64	3.336	134	1,80
1958	1.076	122	21,30	2.650	165	8,21	3.726	150	11,69
1959	1.147	130	6,59	3.289	205	24,11	4.436	178	19,05
1960	—	—	4,37	—	—	12,71	—	—	10,09

(b) Nostra elaborazione.

dità differita, si perviene a fornire un'altra giustificazione dell'elevarsi, sia pure lento, del rapporto marginale capitale-prodotto in questi ultimi anni.

Altro fattore dell'aumento può intravedersi nell'elevarsi della tecnica produttiva, che richiede un sempre maggiore aumento di capitale investito per unità di prodotto, come si vedrà in seguito.

E) *La struttura degli investimenti.*

a) *Gli investimenti pubblici e privati.* Secondo valutazioni della Banca d'Italia, la ripartizione degli investimenti lordi fra « pubblici » e « privati » ha seguito, dal 1954 in poi, l'andamento indicato nella tabella 36 (lire correnti). Può osservarsi come l'incidenza degli investimenti privati, che costituiscono i 2/3 del totale, sia venuta aumentando di anno in anno: essi infatti si sono sviluppati al ritmo del 13% annuo circa, contro il 4% circa degli investimenti pubblici, raddoppiando la loro consistenza rispetto al 1954. Può rilevarsi inoltre come durante lo svolgersi del ciclo congiunturale « secondo europeo », tra il 1956 e il 1958, al decrescere, in lire con potere d'acquisto costante, degli investimenti pubblici, abbia fatto riscontro un continuo incremento degli investimenti privati con tassi annui piuttosto elevati: unica eccezione il periodo di recessione dal 1957 al 1958, durante il quale il tasso d'incremento è stato il più basso della serie, ma comunque positivo.

b) *La ripartizione per rami di attività e per tipi di beni.* La discussione delle cause dello sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo decennio induce ad esaminare attentamente la distribuzione degli investimenti fra i vari settori economici così come manifestatasi nel 1951 e nel 1960.

Dalla tabella 37, che riporta tale distribuzione, si apprende che, nel corso del decennio in esame, *la struttura degli investimenti si è andata profondamente modificando.*

Una prima constatazione riguarda gli investimenti nei settori di maggior peso nel sistema produttivo e cioè quelli agricolo ed industriale, nei quali nel 1951 si concentravano oltre metà degli investimenti e che nel 1960 avevano ridotto il loro peso a non più del 40% del totale.

Per converso i settori « abitazioni » e « varie » (queste ultime comprendono alberghi e attrezzature turistiche, attrezzature commerciali, ecc.) sono passati a raccogliere, da meno di 1/4, circa la metà degli investimenti complessivi. Relativamente stazionari sono invece rimasti

gli investimenti nei settori dei trasporti e comunicazioni e delle opere pubbliche.

TAB. 37 — Ripartizione degli investimenti lordi per settori d'attività (importi in miliardi di lire) - Italia.

Settori di attività	Lire correnti				L i r e 1 9 5 4			
	1951		1960		1951	1960	Indici (base 1951 = 100)	Saggi medi annui compos- ti
	Valori assoluti	percen- tuale	Valori assoluti	percen- tuale	Valori assoluti	Valori assoluti		
Agricoltura	265	14,2	533	12,8	277	487	176	6,48
Industria	717	38,5	1.333	30,2	701	1.221	174	6,48
Trasp. e Comunicaz.	270	14,5	752	17,0	264	774	293	12,69
Abitazioni	304	16,3	1.096	24,8	323	979	303	13,10
Opere Pubbliche	175	9,4	404	9,1	194	364	188	7,27
Varie	129	7,1	292	6,1	131	274	209	8,54
<i>Totale inv. fissi</i>	1.860	100,0	4.410	100,0	1.890	4.099	217	8,99
Variaz. nelle scorie	+ 223	—	+ 322	—	+ 212	+ 337	—	—
<i>Totale inv. lordi</i>	2.083	—	4.732	—	2.102	4.436	211	8,65

Fra il 1951 ed il 1960 l'incremento assoluto degli investimenti lordi fissi è stato, ai prezzi del 1954, di 2.209 miliardi. Alla formazione di tale incremento i vari rami di attività hanno concorso nel modo seguente.

	Incremento 1951-1960	
	Assoluti (miliardi di lire)	Percentuali
— Agricoltura	210	9,5
— Industria	520	23,6
— Trasporti e comunicazioni	510	23,0
— Abitazioni	656	29,7
— Opere pubbliche	170	7,7
— Varie	143	6,5
<i>Totale incremento investimenti fissi</i>	2.209	100,0

Il 75% circa dell'incremento è dovuto pertanto agli incrementi sugli investimenti effettuati nei settori industriali, dei trasporti e delle abitazioni. Si chiariranno in seguito, nel commentare la distribuzione

degli investimenti all'interno delle singole attività, i motivi dello sviluppo constatato in questi settori.

Assai diversi da quelli degli investimenti lordi sono stati lo sviluppo e la struttura degli *investimenti netti*, ottenuti per detrazione degli ammortamenti (Tabella 38) dagli investimenti lordi, i cui valori assoluti vengono riportati nella tabella 39. Si apprende infatti dalla tabella 40

TAB. 38 — *Gli ammortamenti (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

A n n i	Agricoltura	Industria	Trasporti e comunicazioni	Varie	Fabbricati	Pubblica amministrazione	Totali
1951 . . .	174	535	99	62	123	24	1.017
1952 . . .	192	548	107	64	127	26	1.064
1953 . . .	199	576	116	68	129	27	1.115
1954 . . .	204	627	110	72	137	29	1.179
1955 . . .	216	701	126	77	142	30	1.292
1956 . . .	229	772	143	84	150	33	1.411
1957 . . .	237	863	151	94	158	35	1.538
1958 . . .	249	898	155	98	161	37	1.600
1959 . . .	253	979	160	104	166	38	1.700
1960 . . .	261	1.119	173	110	175	40	1.878
Indici 1960 (1951 = 100)	150	209	175	177	142	167	185

TAB. 39 — *Gli investimenti netti (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.*

Anni	Investimenti fissi							Variazioni scorte	Totali
	Agricoltura	Industria	Trasporti e comunicazioni	Abitazioni	Varie	Opere pubbliche (a)	Totali		
1951 . . .	91	182	171	181	67	151	843	+ 223	1.066
1952 . . .	78	243	203	259	65	189	1.037	- 10	1.027
1953 . . .	111	164	242	337	52	233	1.139	+ 30	1.169
1954 . . .	133	123	304	442	60	213	1.275	+ 35	1.310
1955 . . .	156	146	298	573	67	218	1.458	+ 190	1.648
1956 . . .	144	173	355	677	79	207	1.635	+ 105	1.740
1957 . . .	167	205	343	816	113	252	1.896	+ 84	1.980
1958 . . .	165	128	322	836	130	300	1.881	+ 95	1.976
1959 . . .	197	107	401	903	136	342	2.086	+ 149	2.235
1960 . . .	272	214	579	921	182	364	2.532	+ 322	2.854
Indici 1960 (1951 = 100)	299	118	339	509	272	241	300	—	268

(a) Al netto degli ammortamenti della pubblica amministrazione.

che la detrazione degli ammortamenti dagli investimenti lordi ha ridotto sensibilmente, fin dal 1951, il peso degli investimenti industriali e maggiormente lo ha ridotto se viene considerata la struttura relativa all'anno 1960. Infatti l'incidenza media, nel decennio, degli investimenti lordi industriali è stata del 31,4% mentre quella degli investimenti netti è stata del 10,6%. Questa constatazione permette di vedere chiaramente come un processo di sviluppo, sostenuto da una più intensa formazione di capitali fissi, si autoalimenta, per il peso crescente che vi assumono gli ammortamenti, cosa che ovviamente non accade per le economie stazionarie.

TAB. 40 — *Ripartizione degli investimenti netti per settori di attività (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Settori di attività	Lire correnti				L i r e 1 9 5 4			
	1951		1960		1951	1960	Indici (base 1951 = 100)	Saggi medi annui compo- sti
	Valori assoluti	percen- tuale	Valori assoluti	percen- tuale	Valori assoluti	Valori assoluti		
Agricoltura	91	10,8	272	10,7	91,9	254,9	278	12,03
Industria	182	21,6	214	8,4	183,9	200,6	109	0,96
Trasp. e Comunicaz.	171	20,3	579	22,9	172,8	542,6	314	13,55
Abitazioni	181	21,5	921	36,4	182,9	863,2	473	18,84
Opere Pubbliche . . .	151	17,9	364	14,4	152,6	341,1	224	9,38
Varie	67	7,9	182	7,2	67,6	170,6	252	10,82
<i>Totale inv. fissi</i>	843	100,0	2.532	100,0	851,7	2.373,0	279	12,07
Variaz. nelle scorte +	223	—	+ 322	—	224,3	302,0	—	—
<i>Totale inv. netti</i>	1.066	—	2.854	—	1.076,0	2.675,0	249	10,67

Maggiore rilevanza hanno assunto invece gli investimenti nei trasporti e nelle abitazioni e nelle attività terziarie propriamente dette; una leggera flessione relativa hanno registrato gli investimenti agricoli. Ulteriore conferma degli andamenti indicati si ottiene dall'esame dell'incidenza degli investimenti netti, nei singoli settori, sui relativi investimenti lordi. Il settore che ha accantonato la più elevata, in senso assoluto e relativo, quota di ammortamenti è stato dunque quello industriale. Tale accantonamento è avvenuto in quote crescenti da periodo a periodo, come può dedursi dalla tabella 41 che riporta le percentuali, calcolate per trienni, relative agli investimenti netti settoriali sui corrispondenti investimenti lordi. Per gli altri settori si rileva un

andamento inverso, cioè un relativo sempre minor accantonamento di riserve da periodo a periodo e pertanto un peso crescente degli investimenti netti rispetto ai lordi, segno questo dell'importanza che ha avuto il progresso tecnologico nello sviluppo economico italiano.

Torneremo nei prossimi paragrafi sui fenomeni qui rilevati con osservazioni che varranno a chiarirne alcuni aspetti.

TAB. 41 — *Rapporti percentuali tra investimenti netti e investimenti lordi (in lire correnti) - Italia.*

Periodi	Medie triennali						
	Agricoltura	Industria	Trasporti e comunicazioni	Abitazioni	Commercio credito servizi vari	Opere pubbliche	Totali
1951-52-53	33,1	26,2	65,7	67,2	48,7	88,2	50,5
1952-53-54	35,1	23,2	69,2	72,5	46,4	88,6	51,0
1953-54-55	39,9	18,1	70,6	76,8	45,2	88,5	53,5
1954-55-56	40,0	17,4	71,6	79,8	46,9	87,3	54,7
1955-56-57	40,6	18,3	70,3	82,1	50,4	87,4	55,8
1956-57-58	40,0	16,3	69,4	83,2	53,8	87,8	55,6
1957-58-59	41,7	13,8	69,6	84,0	56,1	89,0	56,1
1958-59-60	45,4	13,0	72,7	84,0	58,0	89,7	57,7
1951-60	40,6	18,7	71,2	80,1	53,3	88,5	53,3

TAB. 42 — *Investimenti lordi fissi per tipo di beni (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Tipi di beni	A prezzi correnti				A prezzi 1954			
	1951		1960		1951	1960	Indici (1951 = 100)	Saggi medi annui composti
	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali				
Abitazioni	304	16,3	1.096	24,8	323	979	303	13,10
Opere pubbliche	213	11,5	404	9,2	236	364	154	4,91
Impianti e attrezzature	1.343	72,2	2.910	66,0	1.331	2.756	207	8,42
<i>Totale investimenti fissi.</i>	1.860	100,0	4.410	100,0	1.890	4.099	217	8,99

Prima di passare ad analizzare il contenuto delle singole voci, è di particolare interesse esaminare la distribuzione degli investimenti per tipo di beni, e porla in correlazione con quella per attività economica prima esaminata. Nella tabella 42 la struttura della nuova distribuzione

cui accennato viene posta a confronto negli anni iniziali e finali del decennio in esame.

Si tengano presenti inoltre gli incrementi medi annui, calcolati sulle lire a prezzi 1954, per periodi più brevi di quello decennale (vedi tabella 43).

TAB. 43 — *Saggi medi annui composti degli investimenti per tipi di beni - Italia.*

Settori	1951 - 1955	1955 - 1960	1951 - 1960
Abitazioni e Opere pubbliche	17,10	5,06	10,22
Impianti e attrezzature . . .	5,52	10,67	8,42
Reddito lordo	5,10	6,03	5,65

Si nota che gli investimenti nelle due categorie nelle quali sono stati raggruppati, hanno avuto andamento nettamente distinto nei due quinquenni. Nel primo, infatti, sviluppo assai rapido hanno avuto gli investimenti in infrastrutture (ivi comprese le abitazioni, per le ragioni cui in seguito si accennerà), mentre il secondo è stato caratterizzato dal più rapido sviluppo degli investimenti in impianti e attrezzature. Tale andamento appare assai aderente a quelle che furono le caratteristiche della situazione economica italiana nel decennio, durante la prima parte del quale la destinazione degli investimenti fu imposta, da un lato dalla necessità di sanare le ferite — gran parte delle quali ancora aperte — del periodo bellico e dall'altro da quella di creare entro breve tempo, nelle regioni sottosviluppate del paese, le condizioni ambientali atte ad assicurare lo sviluppo delle attività produttive che, sole, avrebbero potuto assicurare un incremento del reddito a livello tale da garantire condizioni di vita già altrove da tempo raggiunte.

Nel secondo quinquennio, diminuita l'esigenza di una rapida creazione di infrastrutture, gli investimenti furono prevalentemente orientati verso la creazione o lo sviluppo, se già esistenti, delle attrezzature atte ad incrementare le attività direttamente e immediatamente produttrici di reddito.

Parrebbe potersi dedurre infine, da tale primo esame, che l'andamento degli investimenti in impianti e attrezzature abbia seguito, come tendenza, l'andamento del reddito lordo, il che sarebbe conforme a logica, così come lo è anche il difforme andamento degli investimenti in infrastrutture. Ma su tale aspetto dei rapporti prodotto-capitale sarà condotta analisi più probante nelle pagine seguenti.

TAB. 44 — Investimenti fissi lordi in opere pubbliche ed impianti e attrezzature (importi in miliardi di lire) - Italia.

A n n i	L i r e c o r r e n t i		
	Opere pubbliche in complesso	Impianti e attrezzature in complesso	Investimenti in im- pianti e attrezzature per ogni lira d'investi- menti in opere pubbliche
1951	213	1343	6,30
1952	285	1430	5,01
1953	352	1436	4,07
1954	348	1527	4,38
1955	361	1674	4,63
1956	333	1886	5,66
1957	372	2088	5,61
1958	455	2028	4,46
1959	380(514)	2337(2204)	6,15(4,28)
1960	404(524)	2910(2790)	7,20(5,32)
1951-55	312	1482	4,75
1956-60	389(440)	2250(2199)	5,78(5,00)
1951-60	350(376)	1866(1841)	5,33(4,89)

A n n i	L i r e 1 9 5 4			
	Opere pubbliche in complesso		Impianti e attrezzature in complesso	
	Valori assoluti	Variazioni annue %	Valori assoluti	Variazioni annue %
1951	236	—	1331	—
1952	294	24,6	1400	5,2
1953	356	21,1	1426	1,9
1954	348	- 2,2	1527	14,7
1955	348	—	1657	8,5
1956	312	-10,3	1826	10,2
1957	336	7,7	1964	7,6
1958	411	22,3	1912	- 2,6
1959	351(487)	-46,0(18,5)	2234(2087)	16,8(9,2)
1960	364(491)	3,7(0,82)	2756(2615)	23,4(25,3)
1951-55	—	(a) 11,00	—	(a) 5,52
1956-60	—	(a) 0,98(7,11)	—	(a)10,67(9,58)
1951-60	—	(a) 4,91(8,48)	—	(a) 8,42(7,76)

(a) Saggi medi annui composti.

Interessa ora sottolineare l'aspetto più significativo della ripartizione degli investimenti fra quelli destinati alla realizzazione di opere pubbliche e quelli indirizzati invece alla creazione di impianti atti ad accrescere o migliorare qualitativamente la produzione. È appena il caso di ricordare che mentre i primi presentano la caratteristica di essere a fecondità « indiretta », i secondi hanno fecondità « diretta », immediata o differita, ed inoltre che il grado di fecondità indiretta degli investimenti in infrastrutture dipende anche dal grado di concentrazione degli investimenti in impianti, nei territori ove quelli sono stati localizzati.

L'andamento dei due tipi di investimento è riportato nella tabella 44. Se ne ricava che il loro rapporto è stato, durante il decennio, pressoché costante e pari a 5 unità monetarie di investimenti in impianti, per ogni unità di investimento in opere pubbliche. Questo rapporto è crescente fra il primo e il secondo quinquennio, benché in lieve misura.

Si noterà che negli anni 1959 e 1960 il rapporto ha subito un notevole incremento, cui si deve l'elevarsi della media del secondo quinquennio. Tale scatto in ascesa è però dovuto esclusivamente al fatto che negli anni indicati si è creduto opportuno, da parte dell'Istituto Centrale di Statistica, di comprendere fra gli investimenti in impianti anche gli investimenti in opere pubbliche di bonifica, ferrovie e telecomunicazioni che negli anni precedenti erano stati compresi fra gli investimenti in opere pubbliche (per maggiori chiarimenti in proposito si vedano le pagine successive e in particolare la tabella 48). Fra parentesi sono riportati i dati che si sarebbero ottenuti qualora la metodologia precedentemente seguita fosse stata applicata anche per gli anni 1959 e 1960. Può osservarsi che in tal caso il rapporto investimento in impianti-investimento in opere pubbliche sarebbe stato nel secondo quinquennio assai più vicino a quello del primo e che il rapporto medio per il decennio sarebbe stato più basso di quello precedentemente ottenuto.

La modificazione di metodologia ha influenzato, inoltre, in modo determinante — tanto da provocare una inversione di tendenza — anche l'andamento degli indici di sviluppo calcolati sui valori in lire 1954, (base 1951 = 100).

Anni	Opere pubbliche				Impianti e attrezzature			
	milioni di lire correnti	indice	milioni di lire 1954	indice	milioni di lire correnti	indice	milioni di lire 1954	indice
1951	236	100	236	100	1331	100	1331	100
1960	364	154	(491)	(208)	2756	207	(2615)	(196)

Pertanto l'aver trasferito senza alcuna apparente giustificazione fra gli investimenti in impianti, una quota di quelli che per tutti gli anni precedenti sono stati compresi fra le opere pubbliche, fa apparire lo sviluppo dei primi più rapido di quello dei secondi; procedendo nel modo consueto l'andamento appare assai diverso e cioè gli investimenti in infrastrutture appaiono essersi sviluppati con ritmo superiore a quello degli investimenti in impianti. Ciò ha ovviamente il suo peso nel giudizio circa l'andamento del reddito. Poiché il livello di questi è infatti influenzato in modo diretto e rapido dall'incremento degli investimenti in impianti, anche perché questi sono composti per circa il 50% da investimenti nel settore industriale, a fecondità pressoché immediata, ne consegue che nei prossimi anni dovrebbe attendersi un relativo maggior incremento di reddito, il quale dovrebbe giustificare l'attribuzione alla categoria impianti e attrezzature di investimenti fino a poco tempo fa considerati quali investimenti in opere pubbliche, investimenti cioè che solo in via indiretta agiscono positivamente sul reddito. È chiaro però che l'attribuire contabilmente un tipo di investimento a categorie diverse, non altera la sua natura né aumenta la sua capacità di reddito e poiché, pertanto, questo non subirà, solo per questa ragione, alcuna accelerazione nello sviluppo, l'aver compreso fra quelli in impianti, investimenti che in realtà sono da classificarsi fra quelli in infrastrutture, non potrà che peggiorare il giudizio che a suo tempo si formulerà circa il correlativo andamento degli investimenti e del reddito.

Ma l'esame dell'andamento dei due tipi di investimento, dei quali si è finora trattato, suggerisce considerazioni anche di altro ordine.

Come si è già in parte riscontrato, gli investimenti in opere pubbliche hanno avuto sviluppo soprattutto nel quinquennio 1951-1955; nel successivo quinquennio l'incremento medio annuo sarebbe stato, seguendo le ultime innovazioni di metodo introdotte, del tutto trascurabile. Assai meno lo sarebbe stato se si fosse continuato ad adottare per gli anni 1959 e 1960 il criterio di cui si è detto. Anche in questo secondo caso comunque il saggio di incremento riscontrato nel secondo quinquennio sarebbe stato inferiore a quello del primo.

Un interessante interrogativo può essere posto a proposito dell'andamento degli investimenti pubblici e di quelli privati nelle fasi congiunturali. Si sono essi mossi cioè in senso neutralizzante del ciclo, oppure in senso conforme al ciclo, approfondendone, anziché attenuandone, le fasi?

Il quesito non è suscettibile di risposta univoca. Ad esempio, elevata aderenza all'andamento del ciclo presenta, giustificatamente, l'anda-

mento degli investimenti in impianti, nei quali prevalgono gli investimenti privati, i quali sono per loro natura strettamente condizionati all'andamento congiunturale.

TAB. 45 — *Andamento degli investimenti pubblici e privati e cicli congiunturali - Italia.*

Cicli	Punti di svolta	Anni (31 dicembre)	Opere pubbliche in complesso	Impianti e attrezzature in complesso
			Variazioni annue (a) percentuali	Variazioni annue (a) percentuali
Coreano	marzo	1950		
		1950		
	aprile	1951		
	giugno	1952		
1° Europeo	giugno	1952	+ 24,6	+ 5,2
		1953	+ 21,1	+ 1,9
		1954	- 2,2	+ 14,7
	giugno	1955		+ 8,5
	febbraio	1956		
	febbraio	1956	1956	- 10,3	+ 10,2
2° Europeo	settembre	1957	+ 7,7	+ 7,6
	agosto	1958	+ 22,3	- 2,6
		1959	+ 46,0 (+ 18,5)	+ 16,8 (+ 9,2)
		1960	+ 3,7 (+ 0,82)	+ 23,4 (+ 25,3)

(a) Calcolate sulle serie in lire 1954 (vedi tabella 44).

Benché non possa riscontrarsi una netta correlazione, alcuni punti di contatto sono chiaramente visibili, anche fra andamento degli investimenti in opere pubbliche e cicli congiunturali. Parrebbe però dalla tabella 45 che i loro punti di svolta fossero sfasati con un anticipo di circa un anno rispetto ai punti di svolta dei cicli.

Per quanto riguarda il complesso degli investimenti pare potersi concludere che le fasi di espansione del ciclo sono state caratterizzate da un notevole incremento degli investimenti complessivi e che negli anni nei quali si è registrata una riduzione relativa degli investimenti in opere pubbliche, essa è stata parzialmente o interamente compensata dalla variazione positiva degli investimenti in impianti e cioè in pratica degli investimenti privati.

c) *I tassi di accumulazione nei singoli settori di attività.* È stato d'innanzi rilevato che il tasso netto di accumulazione (rapporto fra

investimenti netti e reddito netto globale a prezzi costanti) risulta pari, per il decennio, a 13,61. Il tasso calcolato in lire correnti non si discosta da quello indicato e risulta, in media, pari a 13,27. Il tasso lordo di accumulazione (inteso come il rapporto percentuale fra il totale degli investimenti lordi fissi ed il valore aggiunto totale) è risultato invece pari, nel decennio, al 28,67%.

Il dato sintetico così determinato è però la risultante di tassi di accumulazione settoriali assai variabili da settore a settore, come può desumersi dalla tabella 46: in essa richiamano un'attenzione particolare i tassi del settore *industria* e quelli del settore *abitazioni*, pari in media a 3,90 e a 176,6.

TAB. 46 — *I tassi medi settoriali di accumulazione determinati sui valori netti in lire correnti - Italia.*

Anni	Tassi di accumulazione							
	Agricoltura	Industria	Trasporti e comunicazioni	Abitazioni	Varie (Commercio, credito, servizi vari)	Totali (a)	Totali (b)	Totali (c)
1951 . . .	4,21	5,66	39,30	170,7	4,87	12,06	7,11	9,22
1952 . . .	3,61	7,27	41,51	173,8	4,27	11,03	7,84	10,35
1953 . . .	4,47	4,46	44,08	185,1	3,20	11,46	6,83	9,63
1954 . . .	5,40	3,11	50,41	223,2	3,42	12,07	7,06	9,49
1955 . . .	6,00	3,34	44,27	237,7	3,53	13,88	6,99	9,27
1956 . . .	5,74	3,70	46,95	194,5	3,78	13,61	7,49	9,56
1957 . . .	6,42	4,06	42,29	179,4	4,58	14,42	7,72	10,06
1958 . . .	5,97	2,38	37,52	139,1	5,32	13,42	6,52	9,15
1959 . . .	7,08	1,84	43,82	138,4	5,23	14,16	6,94	9,77
1960 . . .	9,89	3,30	55,14	124,79	6,35	16,65	9,49	12,26
1951-55 . . .	4,73	4,76	43,91	198,10	3,85	12,10	7,16	9,59
1956-60 . . .	7,02	3,05	45,14	155,24	5,13	14,45	7,63	10,16
1951-60 . . .	5,88	3,91	44,52	176,67	4,49	13,27	7,40	9,88

(a) Totale investimenti netti (comprese variazioni nelle scorte) su reddito netto ai prezzi di mercato.

(b) Investimenti netti nei settori agricoltura, industria, trasporti, varie, su prodotto netto dei medesimi settori (al lordo delle rettifiche).

(c) Investimenti nei settori agricoltura, industria, trasporti e varie, più opere pubbliche, su prodotto netto degli stessi settori (al lordo delle rettifiche).

Per quanto riguarda il primo, può dirsi che è politica comune delle imprese industriali adottare piani di ammortamenti rapidi degli impianti, applicando alte quote annuali, che vengono detratte dal reddito lordo per formare i fondi di ricostruzione degli impianti. A dettare tale « prudenza finanziaria » è il rischio del rapido logorio fisico dei capitali

stessi e soprattutto quello di obsolescenza, derivante dall'invecchiamento tecnico degli impianti (logorio economico)²⁴. Si è rilevato dalla precedente tabella 41 che nel settore industria il rapporto fra investimenti netti e investimenti lordi è stato pari, mediamente, al 18,7%, il più basso rispetto a quello degli altri settori: l'81% dell'investimento del fondo di ammortamento.

La percentuale media indicata deriva però da un andamento crescente del rapporto ammortamento-investimento lordo, il quale è passato dal 70-75% dei primi anni del decennio all'85-90% circa nel 1950-60. Ciò può essere in parte attribuito alla rapidità iniziale dell'espansione dell'economia industriale italiana che ha determinato il massimo rinnovamento delle attrezzature (il che ha indotto ovviamente il peso crescente degli ammortamenti) e pertanto all'elevarsi del saggio di profitto dell'industria a motivo sia della raggiunta riduzione di costi, sia della crescente affermazione delle imprese, anche all'estero, legata alla migliore qualità dei prodotti e alla competitività dei loro prezzi, sia infine all'allargamento delle dimensioni del mercato. Esiste infatti una spiccata correlazione fra autofinanziamento, inteso come il flusso di risparmio che le imprese possono accumulare e il grado di sviluppo del sistema economico. D'altra parte è evidente la convenienza delle imprese a ricorrere all'autofinanziamento piuttosto che al mercato monetario e finanziario, sia per la nessuna onerosità delle operazioni di provvista, sia per la possibilità che spesso offre loro di disporre di fondi più ampi di quanto il mercato monetario potrebbe offrire.

Nota la relazione del governatore della Banca d'Italia all'assemblea dei partecipanti, del 1961: «La larga disponibilità di fondi esistente sul mercato dei capitali e il diminuito assorbimento da parte del Tesoro, hanno consentito alle attività produttive di acquisire fondi a medio e lungo termine... per un ammontare complessivo di 1.638 miliardi, rispetto al 1.064 dell'anno precedente. Trattasi di un aumento particolarmente rilevante che da solo supera, sia pure di poco, quello verificatosi in pari tempo nell'ammontare degli investimenti lordi fissi. I maggiori mezzi finanziari formati all'interno delle imprese produttive, provenienti dagli ammortamenti e altri autofinanziamenti, sono quindi rimasti disponibili, determinando così un miglioramento della situazione di liquidità delle imprese od almeno un più contenuto peggioramento rispetto a quello che le esigenze di finanziamento delle aumentate scorte e dell'accresciuta attività produttiva avrebbero comportato ».

²⁴ Cfr. G. DI NARDI, *Economia dell'industria*, Bari, 1959.

Il commento del governatore della Banca d'Italia conferma dunque che nelle fasi di sviluppo, l'autofinanziamento (di cui l'ammortamento costituisce gran parte) è una delle fonti più importanti nella provvista delle imprese, in modo particolare di quelle industriali.

TAB. 47 — *Tassi medi di accumulazione per settore, determinati sui valori netti in lire correnti - Italia.*

Periodi	Medie triennali						Industria (lire 1954)	
	Agricoltura	Industria	Trasporti e comunicazioni	Abitazioni	Varie (commercio, credito, servizi vari)	Totali (a)		Totali (b)
1951 - 52 - 53	4,11	5,75	41,80	177,88	4,07	11,51	7,26	5,13
1952 - 53 - 54	4,53	4,82	45,64	196,21	3,61	11,55	7,24	4,50
1953 - 54 - 55	5,30	3,60	46,24	217,71	3,39	12,53	6,96	3,51
1954 - 55 - 56	5,71	3,40	47,09	215,00	3,59	13,23	7,18	3,37
1955 - 56 - 57	6,05	3,71	44,46	197,89	4,14	13,98	7,40	3,63
1956 - 57 - 58	6,04	3,35	42,06	165,88	4,74	13,81	7,24	3,24
1957 - 58 - 59	6,49	2,71	41,25	149,59	5,18	14,00	7,24	2,53
1958 - 59 - 60	7,64	2,54	46,12	133,60	5,80	14,83	7,06	2,29

(a) Totale investimenti netti (comprese variazioni nelle scorte) su reddito netto ai prezzi di mercato.

(b) Investimenti netti dei settori agricoltura, industria, trasporti, varie su prodotto nei medesimi settori (al lordo delle rettifiche).

I bassi tassi netti di accumulazione che si riscontrano nel settore industriale e la loro sistematica riduzione (tanto in lire correnti quanto in lire 1954, della quale si ha esatta percezione dalla tabella 47 (che riporta i tassi medi di accumulazione calcolati per trienni) si spiegano con la considerazione che attualmente l'industria italiana utilizza al massimo la capacità produttiva creata negli anni precedenti, la quale può soddisfare le attuali dimensioni della domanda senza necessità di effettuare nuovi investimenti netti. Sarebbe stato cioè raggiunto il cosiddetto « punto dell'investimento netto decrescente » al quale si perviene quando il rapporto fra investimento netto e produzione totale comincia a ridursi. Osserva infatti qualche autore²⁵ che « quando la massima

²⁵ ANATOL MURAD, *Investimento netto e progresso economico*, in *Economia postkeynesiana* di K. K. Kurihara, Torino, 1961.

industrializzazione è stata raggiunta, l'investimento netto invece di crescere tende a decrescere e da ultimo a cessare completamente». Non può infine trascurarsi che gli stessi miglioramenti tecnologici determinano l'espansione della produzione, senza necessità, nel breve andare, di nuove aggiunte di capitale.

La conseguenza ultima di questo fatto è che l'espansione economica italiana starebbe per finire, salvo che una nuova ondata di progresso tecnologico non renda necessario accrescere ulteriormente l'investimento netto: ma in tal caso il reddito netto « disponibile » per i consumi subirebbe un rallentamento.

Per quanto riguarda il settore abitazioni, pare evidente che il flusso degli investimenti abbia avuto origine al di fuori del settore, verso il quale sono affluite disponibilità liquide provenienti dalle fonti più diverse.

Può osservarsi a proposito che la differenza fra i tassi riferiti ai totali, soprattutto dei totali (a) e (b), delle tabelle 46 e 47 rappresenta l'indice della « fuga » dei capitali dai settori produttivi in senso stretto, a quello delle abitazioni. Dalla stessa tabella può inoltre rilevarsi che l'assorbimento di capitali dall'esterno, da parte del settore abitazioni, è andato di anno in anno regredendo in concomitanza sia con l'incremento di reddito del settore, sia per l'avvenuta saturazione della domanda di abitazioni e l'aumento dei costi che rendeva meno produttivo l'investimento di capitale nel settore.

Supponiamo, per semplicità, che nella composizione del tasso di accumulazione solamente la quota oltre il 100 (rapporto investimento netto-prodotto netto del settore = 1, ciò che equivarrebbe ad investire l'intero reddito prodotto) rappresenti l'apporto di capitali dagli altri settori (bisognerebbe in realtà tener conto della propensione al consumo). L'afflusso di tali investimenti endogeni avrebbe seguito pertanto il seguente andamento.

Anni	Presunta percentuale d'investimento proveniente al settore abitazioni dagli altri settori	Variazione annua percentuale
1951	70,7	—
1952	73,8	+ 4,38
1953	85,1	+ 15,31
1954	123,2	+ 44,77
1955	137,7	+ 11,76
1956	54,5	— 31,37
1957	79,4	— 15,97
1958	39,1	— 50,75
1959	38,4	— 1,79
1960	24,8	— 3,54

Dal prospetto appare chiaramente l'andamento discendente degli investimenti in parola come sottolineato con le precedenti osservazioni.

d) *I rapporti marginali capitale-prodotto nei singoli settori d'attività.* Del rapporto marginale capitale-prodotto riferito al complesso degli investimenti ed agli incrementi del reddito globale si è discusso in precedenza.

Vogliamo qui estendere l'analisi ai rapporti settoriali, calcolando per i vari settori i coefficienti fra le variazioni degli investimenti in impianti e attrezzature ed i correlativi incrementi di reddito.

È stato osservato che nei coefficienti di capitale di alcuni settori, quali l'agricoltura, è compreso in misura notevole l'investimento infra-

²⁶ Cfr. G. DI NARDI, *Intervento cit.*

TAB. 48 — *Investimenti fissi lordi in opere pubbliche, impianti e attrezzature: formazione corrente) - Italia.*

Anni	Opere pubbliche			Opere pubbliche comprese nei settori		
	in senso stretto	comprese nei settori agricoltura e trasporti e comunicazioni	in complesso	Agricoltura		Trasporti e
				investimenti al lordo opere pubbliche di bonifica ecc.	opere pubbliche di bonifica ecc.		investimenti al lordo opere pubbliche ferroviarie e telecomunicazioni
1	2 = (5 + 7)	3 = (1 + 2)	4	5	6	
1951	175	38	213	265	28,7	270
1952	215	70	285	270	50,4	310
1953	260	92	352	310	67,7	358
1954	242	106	348	337	62,1	414
1955	248	113	361	372	59,5	424
1956	240	93	333	373	55,9	498
1957	287	85	372	404	58,9	494
1958	337	118	455	414	70,5	477
1959	380	(134)	380 (514)	450	(72,4)	561
1960	404	(120)	404 (524)	533	(69,8)	752

colonna 1: Serie che appare nella ripartizione degli investimenti per attività. Comprende: a) opere pubbliche stradali, b) marittime, c) idrauliche, d) edilizia pubblica, e) igienico-sanitarie.

Colonna 2: a) bonifiche, trasformazione, e miglioramenti fondiari; b) opere ferroviarie e telecomunicazioni.

Colonna 3: Serie che appare nella ripartizione degli investimenti per tipo di beni. Colonne 1, 4, 6, 10 e 11: corrispondono alle colonne omonime della ripartizione degli

strutturale, che ne eleva la misura²⁶. Aggiungiamo che tale fenomeno si manifesta anche nel settore trasporti e comunicazioni.

I rilievi sono da ritenersi senz'altro fondati, ma riteniamo purtuttavia che il calcolo dei rapporti capitale-prodotto a livello settoriale possa essere di qualche interesse al fine di giudicare sia pure grossolanamente, forse più che il « grado di redditività » del capitale nei vari settori, la « rapidità » con la quale esso è divenuto fecondo.

Nella tabella 48 si è cercato di separare, per l'agricoltura e per i trasporti, gli investimenti in infrastrutture da quelli in attrezzature direttamente produttive. In essa è indicato il procedimento impiegato.

Si rileva dalla citata tabella 48 che la somma degli investimenti in opere pubbliche comprese nei settori agricoltura e trasporti e comunicazioni, viene portata ad incremento degli investimenti in opere pub-

dei valori totali compresi nel settore impianti e attrezzature (importi in miliardi di lire

settori porti e al lori- bliche tele- ioni	Investimenti in impianti e attrezzature					
	Comunicazioni opere pubbliche ferroviarie e tele- comunicazioni	Agricoltura (al netto opere pubbliche di bonifica ecc.)	Trasporti e Comunicazioni (al netto opere pubbliche fer- roviarie e tele- comunicazioni)	Industria	Varie (commercio credito servizi vari)	Totali (impianti e attrezzature)
	7	8 = (4-5)	9 = (6-7)	10	11	12 = (8+9+10+11)
	9,3	236	261	717	129	1343
	19,6	220	290	791	129	1430
	24,3	242	334	740	120	1436
	43,9	275	370	750	132	1527
	53,5	313	370	847	144	1674
	37,1	317	461	945	163	1886
	26,1	345	468	1068	207	2088
	47,5	343	430	1027	228	2028
	(61,4)	450 (378)	561 (500)	1086	240	2337 (2204)
	(49,7)	533 (463)	752 (702)	1333	292	2910 (2790)

investimenti per rami di attività; questa comprende inoltre gli investimenti in abitazioni e le variazioni nelle scorte che qui vengono omissi.

Colonne 5 e 7: Dati tratti dai vari Annuari statistici italiani e, per gli ultimi anni, dalle Relazioni generali sulla situazione economica del paese (« Valore delle opere eseguite nelle opere pubbliche e di pubblica utilità per categorie d'opere »).

Colonne 8-9: Valori arrotondati.

N. B. Sul significato delle cifre fra parentesi, vedi p. 175.

bliche, *in senso stretto*, quali appaiono nella ripartizione degli investimenti per attività economica, per formare la serie degli investimenti in opere pubbliche quale appare nella ripartizione degli investimenti per tipo di beni. La serie degli investimenti in agricoltura e trasporti, così depurate, concorrono, unitamente alle serie degli investimenti nell'industria, nel credito, commercio e servizi vari, a formare il totale degli investimenti in impianti ed attrezzature.

Reso omogeneo il contenuto delle serie degli investimenti lordi è stato affrontato il problema del calcolo dei rapporti marginali capitale-prodotto, per *ciascun settore di attività*.

Di solito, i rapporti marginali capitale-prodotto sono calcolati sull'investimento globale, per tutti i settori d'attività. In tale ammontare sono compresi il totale degli investimenti in impianti e quello in infrastrutture, per la difficoltà logica e pratica di quantificare, sul piano settoriale, l'apporto che alla formazione del reddito di settore proviene

TAB. 49 — *I rapporti marginali capitale-prodotto relativi ai settori d'attività, calcolati in ba*

A n n i	Agricoltura		Trasporti e comunicazioni		I n d u
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta Pn} (a)(c)$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta Pn} (b)(c)$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta Pn} (a)$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta Pn} (b)$	$\frac{K_T (n-1)}{\Delta Pn} (a)$
1951	—	—	5,99	6,93	20,61
1952	0,85	1,16	4,32	5,16	2,35
1953	—	—	2,50	3,03	2,95
1954	3,25	4,36	5,52	6,81	2,03
1955	—	—	4,45	5,51	4,26
1956	3,81	4,81	12,48	14,49	2,34
1957	3,65	4,58	14,88	16,94	5,73
1958	8,62	11,28	7,74	9,35	1,71
1959	—	—	4,93 (4,40)	5,48 (5,42)	1,62
1960	—	—	—	—	—
1951-55 (d)	9,35	12,44	6,45	7,81	3,32
1956-60 (e)	9,97 (9,48)	12,19 (12,14)	8,03 (7,77)	9,24 (9,21)	2,22
1951-60 (f)	9,66 (9,41)	12,31 (12,29)	7,22 (7,09)	8,51 (8,50)	2,65

(a) *Ipotesi A*: rapporto investimenti lordi in impianti e attrezzature (K_1) nell'anno (n-1) su incremento valore aggiunto (ΔPn) nell'anno (n).

(b) *Ipotesi B*: rapporto investimenti lordi in impianti e attrezzature *più una quota proporzionale* di investimenti in opere pubbliche (K_2).

(c) Il calcolo del rapporto è stato ommesso in corrispondenza ad incrementi negativi del reddito.

dagli investimenti in infrastrutture, che, nel processo di formazione e sviluppo del reddito, svolgono funzioni di catalizzatori.

Per scendere al dettaglio settoriale che offre comunque la possibilità di assai utili conoscenze sono state formulate le seguenti ipotesi di lavoro.

Ipotesi A. Il rapporto marginale capitale-prodotto viene istituito fra soli investimenti settoriali in impianti e attrezzature (K_1) ed incremento del valore aggiunto (ΔP_n). Con questa ipotesi si assume che la variazione del valore aggiunto sia imputabile totalmente ai soli investimenti aggiuntivi in impianti e attrezzature. È ovvio che questa ipotesi può servire soltanto a valutare la redditività sociale degli investimenti effettuati dalle imprese, supponendo che queste usufruiscono di tutte le economie esterne dovute al capitale fisso sociale. Poiché in realtà non è senza influenza la dotazione dei servizi d'interesse generale sulla redditività degli investimenti effettuati dalle imprese, non si può non tenere conto delle variazioni intervenute nella dimensione del capitale fisso

se alle ipotesi A-B (rapporti calcolati sui valori in lire 1954) - Italia.

n d u	s t r i a	Varie (commercio, credito e servizi vari)			T o t a l i		F a b b r i c a t i	
		$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n} (b)$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n} (a)$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n} (b)$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n} (a)$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n} (b)$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n} (a)$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n} (b)$
1	23,03	1,25	1,40	11,86	13,65	7,93	8,86	
5	2,64	1,38	1,56	2,17	2,21	12,73	14,29	
5	3,36	1,23	1,41	3,20	3,86	27,91	31,76	
3	2,27	1,28	1,43	2,45	2,90	14,92	16,63	
6	4,70	1,10	1,23	7,03	8,19	7,33	8,07	
4	2,55	0,98	1,07	2,76	3,13	7,50	8,15	
3	6,24	1,88	2,05	5,00	5,62	7,39	7,85	
1	1,89	1,22	1,35	2,33	2,70	16,21	17,96	
2	1,80	1,12	1,25	2,55 (2,40)	2,82 (2,81)	13,42	14,89	
2	3,72	1,55	1,74	3,77	4,81	13,58	15,17	
2	2,44	1,23	1,36	2,88 (2,84)	3,26 (3,26)	10,06	11,05	
5	2,95	1,36	1,51	3,25 (3,22)	3,90 (3,90)	11,26	12,45	

(d) Somme degli investimenti degli anni 1951-55 su incremento del valore aggiunto tra gli anni 1952-56.

(e) Somme degli investimenti degli anni 1956-59 su incremento del valore aggiunto tra gli anni 1956-60.

(f) Somme degli investimenti degli anni 1951-59 su incremento del valore aggiunto tra gli anni 1952-60.

sociale. Perciò bisogna ricorrere ad altre ipotesi, per valutare la incidenza di quest'ultima componente.

Ipotesi B ($B_1 - B_2$). Il rapporto viene istituito assumendo al numeratore la somma degli investimenti settoriali in impianti e attrezzature più una quota ad essi proporzionale d'investimenti in opere pubbliche e al denominatore l'incremento del valore aggiunto (ΔP_n). Tale quota può venire determinata in vari modi; ad esempio, B_1 : essa può essere determinata applicando agli investimenti settoriali in impianti il rapporto complessivo esprimente le unità d'investimento in impianti per ogni unità d'investimento in opere pubbliche e, per gli investimenti nei settori *agricoltura e trasporti e comunicazioni*, integrando queste quote proporzionali rispettivamente con gli investimenti in bonifiche, ferrovie e telecomunicazioni, come indicate dalle fonti ufficiali. B_2 : altro criterio può essere quello di ripartire il totale degli investimenti in opere pubbliche fra i vari settori secondo la distribuzione percentuale degli investimenti in impianti.

I rapporti marginali ottenuti in base all'*ipotesi A*, di cui alla tabella 48, che raccoglie anche quelli ottenuti in base all'*ipotesi B*, ed alla tabella 50 — nella quale vengono esposti i rapporti marginali calcolati per trienni — rappresentano evidentemente un'astrazione, ma hanno lo scopo sia di fornire un'idea della capacità di reddito degli investimenti settoriali, a fecondità diretta e in gran parte immediata, sia di fornire il « minimo » inferiore, al di sotto del quale, a parità di incremento di reddito, il rapporto non può scendere.

L'*ipotesi B* contempla la ripartizione della spesa « totale » per investimenti in infrastrutture, fra i vari settori, secondo criteri vari. Si è visto come è stata da noi interpretata sul piano dell'applicazione numerica; ma evidentemente le varianti possono essere tante quanti sono i rapporti o le combinazioni distributive che vogliano assumersi per « dosare » il *quantum* d'investimenti totali in opere pubbliche da aggiungere agli investimenti in impianti di ciascun settore, rapporti che possono nascere da accuratissime valutazioni e da scelte razionali, oppure, come da noi effettuato, in base a criteri puramente empirici. Il risultato sarà d'ottenere, per ciascun settore, rapporti la validità dei quali sarà in ogni caso incerta, dato il carattere di « indivisibilità »²⁷

²⁷ Con il termine « indivisibilità » nel linguaggio economico s'intende correntemente indicare la caratteristica tipica dell'investimento in infrastruttura per cui tale capitale può essere creato solo per *quanta* non inferiori ad un certo minimo. Il significato da noi attribuito al termine è invece quello comune.

degli investimenti in infrastrutture (così come in economia aziendale i costi generali) per cui non sono attribuibili ad un settore piuttosto che ad un altro i benefici che essi rendono a tutti congiuntamente e indistintamente i settori.

Tale carattere non consente, insomma, di individuare i rapporti interoperanti fra singoli settori d'attività e singoli settori d'investimento in infrastrutture ed è questo un altro dei motivi che, in aggiunta a quelli cui si è accennato, sconsiglierebbe il calcolo dei rapporti marginali capitale-prodotto, riferiti a singoli settori d'attività.

I dati della tabella 51 indicano, innanzitutto, che al *settore agricolo* competono (ci riferiamo ai dati decennali) i più alti rapporti di settore; ad esso seguono il *settore fabbricati*, il cui rapporto minimo è a livello anche più elevato di quello del *settore agricolo*; il *settore trasporti e comunicazioni*; il *settore terziario* e il *settore industriale*, il cui rapporto minimo è più elevato di quello delle attività terziarie. Essi dicono che nel settore agricoltura, pure ammettendo che il reddito possa essere stato prodotto dai « soli » investimenti in impianti (ciò che in effetti non è ammissibile non essendo essi sufficienti, senza un'adeguata rete di infrastrutture, a produrre reddito), sarebbero occorse fin'ora 10 unità d'investimento per ottenerne una d'incremento di reddito.

Ma l'ipotesi, come si è detto, è puramente teorica. L'attribuzione di una parte degli investimenti in infrastrutture, di cui all'*ipotesi B*, permette, invece, la formazione di un rapporto sufficientemente aderente alla realtà, almeno come configurazione di struttura, pari a 12,31 o a 11,02 a seconda del modo di ripartizione proporzionale degli investimenti in infrastrutture.

Diversa è la situazione nel *settore industria* i cui rapporti sono assai vicini ed i più bassi della serie. È evidente infatti che mentre l'andamento del rapporto marginale di uno stesso settore dipende, a parità di volume di reddito prodotto, dal rapporto fra volume di investimenti in impianti e volume di investimenti in opere pubbliche, le differenze del rapporto marginale da settore a settore dipendono, oltre che da tale rapporto, anche dal grado di fecondità degli investimenti.

Si ricava dalla tabella 51 che, posto = 1 l'ammontare degli investimenti in impianti del settore agricolo, quello del *settore industria* era maggiore di tre volte circa, mentre l'incremento di reddito conseguito in questo settore fu, nel periodo 1951-1959, di circa undici volte maggiore di quello realizzato nel settore agricoltura. Sommati parte degli investimenti in infrastruttura, il rapporto degli investimenti complessivi fra i due settori scende a 2,50 circa, ciò che significa che il rapporto

TAB. 50 — *I rapporti marginali capitale-prodotto dei settori d'attività economica determinati*

Periodo durante il quale sono stati attuati gli investimenti	Agricoltura (d)		Trasporti e comunicazioni		Indu
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$ (b)	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$ (c)	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$
	1951 — 52 — 53	4,55	6,25	6,15	7,31	3,61
1952 — 53 — 54	2,38	3,35	6,07	7,38	2,38
1953 — 54 — 55	—	—	5,83	7,20	2,85
1954 — 55 — 56	—	—	6,41	7,80	2,32
1955 — 56 — 57	—	—	9,04	10,77	3,62
1956 — 57 — 58	4,61	5,98	5,06	5,99	2,55
1957 — 58 — 59	18,57	22,88	7,21	8,60	2,18
1958 — 59 — 60	—	—	—	—	—

(a) Investimenti attuati nel triennio 1951-53 su incremento del valore aggiunto nel triennio 1951-53 e così via.

(b) Rapporto marginale capitale-prodotto determinato per soli investimenti in impianti e attrezzature.

TAB. 51 — *Rapporti marginali capitale-prodotto settoriali. Valori decennali che concorrono a*

Settori di attività	I p o t e s i A		
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	Incremento del valore aggiunto nel periodo 1952-60 $\Delta (P_n)$	Investimenti settoriali in impianti e attrezzature nel periodo 1951-59 $[K_1 (n-1)]$
Agricoltura	9,66	272,4	2.632,2
Trasporti e comunicazioni	7,22	491,5	3.552,2
Industria	2,65	2.873,0	7.641,0
Commercio credito servizi	1,36	1.056,9	1.441,0
<i>Totale</i>	3,25	4.693,8	15.266,4
Fabbricati	11,26	539,3	6.073,0
<i>Totale</i>	4,07	5.233,1	21.339,4
	—	$\Delta (P_n)$	—
Agricoltura	—	272,4	—
Trasporti e comunicazioni	—	491,5	—
Industria	—	2.873,0	—
Commercio credito servizi	—	1.056,9	—
<i>Totale</i>	—	4.693,8	—
Fabbricati	—	539,3	—
<i>Totale</i>	—	5.233,1	—

per trienni sui valori lordi espressi in lire 1954 (a) - Italia.

s t r i a	Varie (commercio e credito servizi vari)			T o t a l i		A b i t a z i o n i	
	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$
	3,93	1,28	1,46	3,45	4,07	13,47	15,07
	2,60	1,30	1,46	2,60	3,10	16,70	17,60
	3,09	1,20	1,34	3,83	4,53	11,56	12,21
	2,48	1,10	1,21	3,30	3,82	8,63	9,44
	3,85	1,26	1,37	4,23	4,81	7,41	8,06
	2,73	1,28	1,41	3,04	3,46	9,22	10,07
	2,35	1,32	1,45	2,92	3,30	11,14	12,25
	—	—	—	—	—	—	—

(c) Rapporto marginale capitale-prodotto determinato fra gli investimenti in impianti e attrezzature più una quota proporzionale di investimenti in opere pubbliche.

(d) Sono stati omessi i rapporti marginali capitale-prodotto in corrispondenza di incrementi negativi del reddito.

formarli (importi in miliardi di lire 1954) - Italia.

$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	I p o t e s i B ₁						
	Investimenti settoriali in impianti e attrezzature nel periodo 1951-59			Quota proporzionale di inve- stimenti in opere pubbliche nel periodo 1951-59		Totale investimenti nel periodo 1951-59 $K_2 (n-1)$	
	a	percentuali	b	percentuali	a + b	percentuali	
12,31	2.632,2	78,4	724,1	21,6	3.356,3	100,0	
8,51	3.552,2	84,8	632,9	15,2	4.185,1	100,0	
2,95	7.641,0	90,2	829,6	9,8	8.470,6	100,0	
1,51	1.441,0	90,2	155,4	9,8	1.596,4	100,0	
3,75	15.266,4	86,7	2.342,0	13,3	17.608,4	100,0	
12,45	6.073,0	90,2	644,6	9,8	6.717,6	100,0	
4,65	21.339,4	87,7	2.986,6	12,3	24.326,0	100,0	

$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	I p o t e s i B ₂					
11,02	2.632,2	12,3	368,0	12,3	3.000,2	12,3
8,23	3.552,2	16,6	496,6	16,6	4.048,8	16,6
3,03	7.641,0	35,8	1.071,1	35,8	8.712,1	35,8
1,55	1.441,0	6,7	200,6	6,7	1.641,6	6,7
3,71	15.266,4		2.136,3		17.402,7	
12,84	6.073,0	28,6	855,7	28,6	6.928,7	28,6
4,65	21.339,4	100,0	2.992,0	100,0	24.331,4	100,0

marginale capitale-prodotto è, con l'aggiunta di una quota degli investimenti in opere pubbliche, aumentato relativamente di più, cioè è peggiorato, nel settore agricolo, in confronto a quello del settore industriale (infatti $12,31 : 9,66 = 1,27$; $2,95 : 2,65 = 1,11$). Ovviamente ciò dipende dal modo come si distribuiscono gli investimenti in opere pubbliche; nell'esempio B₂, infatti, il rapporto marginale del settore agricolo diminuisce, ed aumenta quello del settore industriale; l'incremento di entrambi è pari però al 14% circa.

Ma, abbandonate le questioni metodologiche, rimane il fatto che l'alto rapporto del settore agricoltura ed il basso rapporto del settore industria caratterizzano essenzialmente la bassa fecondità degli investimenti agricoli in confronto a quelli industriali.

Non sottolineamo il basso volume di capitale impiegato nel settore agricolo, nei confronti di quello industriale, poiché esso appare assai meno determinante al fine della produzione di reddito. Infatti:

	Investimento complessivo nei settori (miliardi di lire)	K/P	Incrementi di reddito (miliardi di lire)
Agricoltura	3.356,3	2,95	1.137,7
Industria	8.470,6	12,31	688,1

Se si scambiano i rapporti dei due settori appare sufficiente un investimento complessivo di 2,5 inferiore, per produrre un reddito circa doppio di quello prodotto dall'investimento maggiore.

Si è accennato alle cause che travagliano il settore agricolo; ad esse è necessario aggiungere ora che gran parte degli investimenti effettuati nell'ultimo decennio, soprattutto nelle zone del Mezzogiorno, non hanno ancora raggiunto, a motivo dei tempi tecnici, la piena redditività ed alcuni, anzi, debbono ancora produrre reddito. Si è detto anche dello sviluppo del settore industriale e delle cause che lo hanno determinato.

È comunque conoscenza comune che, in linea generale, gli investimenti industriali posseggono un'alta capacità di produrre reddito nel tempo breve; possono classificarsi cioè fra quelli a fecondità immediata, a differenza di quelli agricoli, soprattutto di quelli impegnati in importanti trasformazioni ambientali, come gli investimenti destinati alla trasformazione strutturale dell'agricoltura meridionale.

Si è visto inoltre che alla bassa fecondità del capitale si aggiunge, per il settore agricolo, il relativo maggior peso degli investimenti infrastrutturali, ciò che conferma quanto osservato recentemente²⁸, secondo

²⁸ Cfr. G. DI NARDI, *Intervento* cit.

cui « ...per il modo stesso come si presentano i dati disponibili per stabilire i coefficienti di capitali relativi ad interi settori d'attività, come l'agricoltura e l'industria..., il capitale fisso sociale, costituito dalle infrastrutture, viene a gravare con un peso maggiore sulle attività agricole, più di quanto non gravi nelle altre attività, che pure beneficiano delle stesse infrastrutture ».

Ciò induce però a considerare con maggiore attenzione il grado di fecondità degli investimenti industriali ed il suo significato agli effetti dello sviluppo della struttura industriale italiana.

A tale fine appaiono più significativi dei rapporti marginali capitale-prodotto annuali, già esaminati, i rapporti calcolati per trienni. Essi sono stati riportati nella tabella 53, distinguendo quelli calcolati sui valori lordi da quelli calcolati sui valori netti, entrambi in moneta con potere d'acquisto costante.

La tabella dimostra l'andamento discendente dei rapporti marginali capitale-prodotto sia di quelli calcolati sui valori lordi, che di quelli calcolati sui valori netti, il che è coerente con l'andamento discendente dei tassi d'accumulazione, dei quali si è detto nel paragrafo precedente. Particolarmente significativi appaiono i rapporti marginali capitale-prodotto determinati sui valori netti. Il loro livello notevolmente basso, anche rispetto a quello relativo ai rapporti calcolati sui valori lordi, conferma pienamente che la redditività del settore è andata crescendo non tanto per effetto delle aggiunte di capitale netto, quanto piuttosto, come si è detto, per lo sfruttamento integrale della capacità produttiva degli impianti; ciò può desumersi anche dal diverso anda-

TAB. 52 — *L'andamento del reddito e degli investimenti del settore industria (percentuali calcolate sui valori in lire 1954) - Italia.*

Periodi	Variazioni percentuali delle medie triennali					
	Valore aggiunto	Investimenti lordi	Elasticità	Prodotto netto	Investimenti netti	Elasticità
1951-52-53	—	—	—	—	—	—
1952-53-54	+ 4,94	+ 2,22	0,449	+ 4,80	- 8,74	—
1953-54-55	+ 7,29	+ 2,74	0,375	+ 7,20	- 19,47	—
1954-55-56	+ 5,85	+ 7,20	1,230	+ 5,63	+ 1,42	0,252
1955-56-57	+ 6,45	+ 9,62	1,491	+ 6,05	+ 14,05	2,322
1956-57-58	+ 4,80	+ 4,29	0,893	+ 4,49	- 7,03	—
1957-58-59	+ 6,77	+ 3,83	0,565	+ 6,61	- 20,05	—
1958-59-60	+ 7,70	+ 7,93	1,029	+ 7,44	- 2,98	—

mento degli investimenti e del reddito. Infatti, malgrado la continua riduzione degli investimenti netti, il prodotto netto del settore ha continuato a crescere con ritmo pressoché costante, segno che il suo fluire era alimentato dalla massa d'investimenti in impianti, realizzati in anni precedenti, integrati dagli investimenti netti aggiuntivi degli ultimi anni, la cui destinazione pertanto pare sia stata quella di espandere, a mezzo dell'ampliamento delle attrezzature e con l'introduzione delle innovazioni tecnologiche, capacità produttive di impianti già esistenti, piuttosto che di creare nuove e autonome unità produttive.

TAB. 53 — *I rapporti marginali capitale-prodotto del settore industria determinati sui valori in lire 1954 - Italia.*

P e r i o d i	Rapporti marginali capitale prodotto (a)	
	L o r d i	N e t t i
1951-52-53	2,76	1,07
1952-53-54	2,38	0,63
1953-54-55	2,85	0,63
1954-55-56	2,62	0,56
1955-56-57	3,62	0,81
1956-57-58	2,55	0,49
1957-58-59	2,18	0,34

(a) Investimenti del periodo a fianco indicato su incremento del reddito del periodo successivo.

TAB. 54 — *Investimenti corrispondenti ai finanziamenti effettuati nelle regioni del Mezzogiorno dagli istituti speciali (a), fino al 30 giugno 1960 (importi in miliardi di lire correnti).*

	Numero		Investimenti		Investimen- ti unitari	Fatturato unitario previsto
	assoluto	percentuale	assoluti	percentuali		
Nuovi impianti	787	53,6	333,1	59,7	0,423	0,395
Ampliamenti	681	46,4	224,3	40,3	0,329	0,476
<i>Totale</i>	1.468	100,0	557,4	100,0	0,380	0,433

(a) ISVEIMER, IRFIS, CIS.

Le cifre riportate in tabella 54 sono riferite esclusivamente al Mezzogiorno e pertanto non possono considerarsi neanche minimamente rappresentative della situazione generale dell'industria italiana. Gli

investimenti indicati rappresentano però 1/3 del complesso degli investimenti netti effettuati nel decennio in Italia e la loro ripartizione fra nuovi impianti ed ampliamenti di impianti esistenti, può fornire comunque un qualche elemento di conferma a quanto in precedenza affermato.

Un po' meno della metà dei nuovi investimenti netti effettuati nel Mezzogiorno è stata dunque utilizzata per ampliare impianti preesistenti. È presumibile che nel Centro-Nord tale percentuale sia assai superiore a quella rilevata per il Mezzogiorno: non dovrebbe essere imprudente affermare pertanto che nel complesso la percentuale d'investimenti netti destinata all'ampliamento d'impianti sia stata assai superiore al 50% del totale.

Si rilevi inoltre che l'investimento unitario per ampliamenti è inferiore solamente di 1/3 dell'investimento unitario per nuovi impianti, ma che il fatturato previsto per questa categoria è superiore del 20% a quello dei nuovi impianti; con un minore investimento pertanto è previsto un incasso maggiore, cioè maggiore produzione e pertanto un maggior reddito.

Tale schema, *mutatis mutandis*, pare applicabile al complesso degli investimenti industriali netti, i quali, come detto, appaiono costituiti da piccole quote aggiuntive di capitale, destinate essenzialmente all'ampliamento o rinnovamento di vecchi impianti piuttosto che alla creazione di nuovi.

L'ipotesi potrà essere controllata solamente a seguito del nuovo censimento industriale: una conferma significherebbe che la struttura industriale italiana è pressappoco la medesima, ma tecnicamente rinnovata e capace di produzioni quantitativamente e qualitativamente maggiori.

e) *La ripartizione degli investimenti all'interno dei settori d'attività.* Si è visto qual'è stato il grado di produttività in termini di reddito degli investimenti e se ne è rilevata la disparità da settore a settore. Si è detto in termini generali quali possono essere state le cause di tale disparità. È opportuno però esaminare, al fine di identificare le cause più specifiche del diverso grado di fecondità degli investimenti settoriali, come si distribuiscono gli investimenti all'interno di ciascun settore.

1) *Gli investimenti agricoli*. Si esaminino innanzitutto gli investimenti effettuati nel settore agricolo. Essi hanno assunto nel periodo in esame lo sviluppo di cui alla tabella 55.

Il loro « peso » sul complesso degli investimenti è stato per tutto il periodo considerato attorno al 12% con una lieve flessione nel secondo quinquennio.

I tassi medi di sviluppo sono stati notevolmente inferiori a quelli degli altri settori unitamente considerati e pari rispettivamente al 6 e al 9%. Particolarmente sensibile appare essere stato però lo sviluppo degli investimenti agricoli nel 1960 rispetto all'anno precedente. Il saggio annuo d'incremento è di circa il 18% in termini reali, tasso annuo mai raggiunto negli anni precedenti. Al rilevante incremento hanno contribuito in particolar modo, secondo quanto affermato dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, relativa al 1960, gli investimenti privati in opere di miglioramento fondiario, sollecitati dagli incentivi statali.

La struttura degli investimenti agricoli appare nella tabella 56.

Gli investimenti effettuati per bonifiche, trasformazioni e miglioramenti fondiari hanno costituito, sin dall'inizio del processo di sviluppo,

TAB. 55 — *Gli investimenti fissi lordi in agricoltura (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Anni	Lire correnti					Totali
	Agricoltura	Percentuali	Altri settori	Percentuali		
1951	265	14,2	1.595	85,8	1.860	
1952	270	12,9	1.831	87,1	2.101	
1953	310	13,8	1.944	86,2	2.254	
1954	337	13,7	2.117	86,3	2.454	
1955	372	13,5	2.378	86,5	2.750	
1956	373	12,2	2.673	87,8	3.046	
1957	404	11,8	3.030	88,2	3.434	
1958	414	11,9	3.067	88,1	3.481	
1959	450	11,9	3.336	88,1	3.786	
1960	533	12,1	3.877	87,9	4.410	
1951-55	1.554	13,6	9.865	86,4	11.419	
1956-60	2.154	11,9	15.983	88,1	18.137	
1951-60	3.728	12,6	25.848	87,4	29.576	

(a) Saggi medi annui composti.

il grosso dell'investimento nel settore dell'agricoltura. Di tale investimento, il 55% circa deve considerarsi derivante dall'attività dello Stato per opere connesse, in gran parte, con la politica d'intervento nelle regioni del Mezzogiorno.

Si veda per maggiore dettaglio la tabella 57: essa suggerisce l'osservazione che nell'ultimo decennio gli investimenti nel settore agricolo siano andati sempre più identificandosi con le opere d'infrastruttura e le opere pubbliche. In realtà fin dall'immediato dopoguerra (1949) fu avviato un primo piano organico di interventi, il piano ERP, che pose fra i suoi principali scopi l'intervento nelle zone depresse e l'estensione dei complessi irrigui. Seguirono, nel 1950, una legge speciale a favore degli interventi per le aree depresse del Mezzogiorno e del Centro-Nord e la legge per la riforma fondiaria; nel 1952 la legge per la montagna e la legge per il fondo dodecennale di rotazione per gli investimenti nelle aziende agrarie, e nel 1954 il piano per l'irrigazione. Tale complesso di leggi ha portato ad accentuare sempre più il peso degli investimenti nel settore delle bonifiche e, all'interno di questo, nel settore degli interventi idraulico-forestali; per contro, una flessione si è registrata negli investimenti per la colonizzazione, mentre a livello

Italia.

Anni	L i r e					
	1 9 5 3		1 9 5 4		Saggi annui d'incremento	
	Agricoltura	Saggi annui d'incremento	Altri settori	Saggi annui d'incremento		Totali
30	277	—	1.613	—	1.890	—
31	271	— 2,17	1.824	11,30	2.095	10,85
34	305	12,55	1.960	10,74	2.265	8,11
34	337	10,49	2 117	10,80	2.454	8,34
30	361	7,12	2 345	11,07	2.706	10,27
36	354	— 1,94	2.573	10,97	2.927	8,17
34	373	5,37	2.823	10,97	3 196	9,19
31	379	1,61	2.862	1,01	3.241	1,41
36	415	7,65	3.153	11,01	3.568	8,36
30	487	17,56	3.612	11,45	4 099	14,45
39	—	6,78 (a)	—	9,73 (a)	—	9,35 (a)
37	—	6,19 (a)	—	9,02 (a)	—	8,59 (a)
36	—	6,47 (a)	—	9,38 (a)	—	8,99 (a)

pressoché costante si sono mantenuti gli investimenti in opere pubbliche di bonifiche, trasformazione e manutenzione, benché nel 1960 anche questo settore abbia registrato una flessione.

Una notevole riduzione in senso relativo hanno registrato, inoltre, gli investimenti nelle attrezzature meccaniche e fra queste soprattutto

TAB. 56 — Investimenti lordi fissi in agricoltura (importi in miliardi di lire) - Italia.

Settore dell'investimento	A prezzi correnti				A prezzi 1954			
	1952		1960		1952	1960	Indici (Base 1952 = 100)	Saggi medi annui composti
	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	Valori assoluti		
Trattrici agricole . . .	40	14,8	54	10,1	40	49	123	2,62
Altre macchine e attrezzi	55	31,4	91	17,1	55	83	151	5,29
Bonifiche trasformazioni, miglioramenti ccc.	175	53,8	388	72,8	175	355	203	9,25
<i>Totale</i>	270	100,0	533	100,0	270	487	180	7,62

TAB. 57 — La ripartizione degli investimenti in agricoltura (importi in miliardi di lire cor

A n n i	Trattrici agricole e altre macchine e attrezzi		Bonifiche	
			Interventi idraulico-forestali e colonizzazione -- Inv. privati	
	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali
1951				
1952	95	35,2	124,6	46,1
1953	131	42,2	111,3	35,9
1954	145	43,0	129,9	38,5
1955	146	39,2	166,5	44,6
1956	137	36,7	180,1	48,3
1957	128	31,7	217,1	53,7
1958	125	30,2	218,5	52,7
1959	129	28,7	321,0(248,6)	71,3(55,2)
1960	145	27,2	388,0(318,2)	72,8(59,7)
1952-55	517	40,1	532,3	41,3
1956-60	664	30,5	1324,7(1182,5)	60,9
1952-60	1181	34,1	1857,0(1714,8)	53,6

gli investimenti in trattrici. Contemporaneamente il peso degli ammortamenti è andato, a causa del progressivo invecchiamento delle attrezzature, crescendo, tanto che, secondo alcune valutazioni ²⁹, nel 1958 essi avrebbero assorbito quasi integralmente gli investimenti lordi.

All'aumento degli investimenti complessivi in agricoltura hanno efficacemente contribuito soprattutto in questi ultimi anni gli investimenti pubblici il cui apporto, secondo valutazioni provenienti dalla fonte di cui sopra ³⁰ e riferite agli anni dal 1955 al 1959, è stato di circa il 50%; come appare nella tabella 58 tali investimenti si sono concentrati soprattutto nei settori della bonifica, dei territori montani, dei miglioramenti fondiari e della riforma fondiaria.

In base alla stessa valutazione si apprende che per circa la metà degli investimenti privati si è trattato d'investimenti « provocati » dall'azione propulsiva degli investimenti pubblici, mentre l'altra metà, ammontante a circa 540 miliardi, è costituita da investimenti non pro-

²⁹ Cfr. Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), « Annuario dell'Agricoltura Italiana », 1959.

³⁰ *Idem.*

re cor
renti) - Italia.

Bonifiche, stali privati ntuali	trasformazioni, miglioramenti				Totali	
	Opere pubbliche di bonifica, trasformazione ecc.		In complesso		Valori assoluti	percentuali
	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali		
	28,7	10,8			265,0	100,0
6,1	50,4	18,7	175	64,8	270,0	100,0
5,9	67,7	21,9	179	57,8	310,0	100,0
3,5	62,1	18,5	192	57,0	337,0	100,0
4,6	59,5	16,2	226	60,8	372,0	100,0
3,3	55,9	15,0	236	63,3	373,0	100,0
3,7	58,9	14,6	276	68,3	404,0	100,0
2,7	70,5	17,1	289	69,8	414,0	100,0
1,3(55,2)	(72,4)	(16,1)	321	(71,3)	450,0	100,0
2,8(59,7)	(69,8)	(13,1)	388	(72,8)	533,0	100,0
1,3	239,7	18,6	772,0	59,9	1289	100,0
0,9	185,3(327,5)	8,6	1510,0	69,5	2174	100,0
3,6	425,0(567,2)	12,3	2232,0	65,9	3463	100,0

vocati, il che depone in modo assai favorevole sullo spirito d'iniziativa e di sacrificio della classe agricola italiana, la quale, malgrado la perdurante crisi del settore agricolo, continua ad aver fiducia nelle possibilità di ripresa dell'agricoltura italiana, anzi vi contribuisce largamente. Tali constatazioni inducono a confermare che le caratteristiche degli investimenti di cui si parla corrispondono, in gran parte, come

TAB. 58 — Ripartizione degli investimenti in agricoltura tra pubblici e privati (importi in miliardi di lire correnti) - Italia.

Anni	Investimenti privati				Investimenti pubblici				Totale generale
	Trattrici agricole e altre macchine e attrezzi	Altri	Totali	Percentuale sul totale degli investimenti	Opere pubbliche di bonifica	Interventi idraulico forestali e colonizzazioni	Totali	Percentuale sul totale degli investimenti	
1951	—	—	—	—	28,7	—	—	—	265,0
1952	95	—	—	—	50,4	—	—	—	270,0
1953	131	—	—	—	67,7	—	—	—	310,0
1954	145	—	—	—	62,1	—	—	—	337,0
1955	146	24	(a) 170	45,7	59,5	142,5	(a) 202	54,3	372,0
1956	137	56	193	51,7	55,9	124,1	180	48,3	373,0
1957	128	86	214	53,0	58,9	131,1	190	47,0	404,0
1958	125	69	194	46,9	70,5	149,5	220	53,1	414,0
1959	129	99	(a) 228	50,7	(72,4)	149,6	(a) 222	49,3	450,0
1960	145	—	999	—	(69,8)	—	1014	—	533,0
1955-59	88	—	134	—	122,0	105,0	110	—	121,0

(a) Dati riportati a quelli esatti del 1959 applicando la stessa percentuale del dato INEA sul totale.

detto, a quelle degli investimenti a fecondità differita il cui effetto sulla capacità produttiva del sistema e pertanto sul livello del reddito è, nel breve andare, assai limitato o addirittura nullo, mentre positivo è l'effetto sulla domanda effettiva.

Gran parte degli investimenti effettuati nel settore agricolo hanno avuto l'effetto, pertanto, di spostare a favore della prima quell'equilibrio tra domanda effettiva e capacità produttiva, che costituisce una delle condizioni perché gli investimenti aggiuntivi agiscano nel senso più favorevole allo sviluppo³¹. Si sono esaminati poco prima quali alti

³¹ Cfr. G. DI NARDI, *Le politiche di impiego dei mezzi per lo sviluppo economico*, « Rivista di politica economica », ottobre-novembre, nn. 10-11, 1956.

rapporti marginali capitale-prodotto sussistano nel settore, i quali misurano appunto il grado di squilibrio cui si accennava.

L'azione degli investimenti a fecondità differita sullo sviluppo della capacità produttiva e sul reddito, dovrebbe essere stata però, almeno in parte, corretta — soprattutto nei primi anni del decennio — dagli investimenti effettuati nel settore della meccanizzazione agricola, i quali hanno avuto l'effetto di aumentare la produttività dell'agricoltura, sia in termini di produzione unitaria, sia in termini di lavoro umano, sia a causa di maggiori attività che la meccanizzazione ha reso possibile (ad esempio l'intensificazione produttiva realizzata con i secondi raccolti).

Come si è visto, in questi ultimi anni il peso dell'investimento realizzato a favore della meccanizzazione è assai diminuito: è comunque da ritenersi che l'effetto del diminuito incremento di questo tipo d'investimento sia stato compensato dalla raggiunta produttività di molti investimenti anche a fecondità differita, effettuati agli inizi del periodo di sviluppo.

Abbiamo considerato finora il reddito in funzione dell'investimento. Altrettanto interesse però offre la considerazione opposta, che può tradursi nel quesito se l'investimento effettuato in agricoltura nel decennio sia direttamente correlato con l'andamento del reddito del settore. (Tale limitazione impedisce però di tener conto degli investimenti, e forse non si tratta di entità di poco conto, effettuati nel settore agricolo, ma provenienti da redditi extragricoli.)

La domanda ha ovviamente senso solamente se riferita all'investimento privato, poiché la componente pubblica di spesa per investimenti agricoli è totalmente indipendente dai ricavi degli agricoltori. Può dirsi a proposito che, benché non sia possibile concludere in modo sicuro circa il grado di consistenza del nesso fra incremento degli investimenti privati e incremento del prodotto netto agricolo, pare ragionevole ammettere, tenendo conto anche che nell'investimento è compresa una quota sia pur modesta finanziata dal credito, che l'aumento del tasso d'investimento sia stato sostenuto oltre che dal sia pur basso incremento annuo del prodotto netto, anche dall'accumulo di disponibilità verificatosi in epoca anteriore al 1951, infine da redditi non agricoli e in parte dalla vendita di terreni.

Ma oltre questi motivi di natura economica è opportuno richiamarne altri, certamente non di minor peso, di natura affettiva e psicologica, che soprattutto nell'ambiente agricolo costituiscono spesso, in funzione

di incentivi morali, la base dell'incentivo economico. A questo proposito vale richiamare ancora la consistenza degli investimenti privati prima sottolineata ³².

Le profonde ragioni dell'attaccamento dell'agricoltore alla terra la quale da generazioni ha costituito, malgrado le delusioni e le ricorrenti crisi, l'obiettivo primo cui tutto è stato sacrificato, sono state ben comprese da tutti i governi che in questi anni si sono succeduti alla direzione dello Stato e sono state tradotte nelle ricordate leggi speciali a favore dell'agricoltura. A maggior riprova di tale costante interessamento è stato recentemente approvato un nuovo piano finanziario: il cosiddetto « Piano Verde » che in cinque esercizi erogherà, a ulteriore sviluppo delle attività agricole, fondi per 525 miliardi, con una media di circa 100 miliardi per esercizio. Il piano si propone da un lato d'integrare i piani attuali di sistemazione montana (con il 5% della spesa complessiva), d'opere pubbliche di bonifica (9%), di trasformazione fondiaria (quest'ultimo rappresenta l'investimento più elevato: 200 miliardi circa, pari al 38% del totale), di colonizzazione (15%). Si tratta d'investimenti « fissi » per circa 351 miliardi che corrispondono al 67% della spesa.

Accanto ad essi sono previsti investimenti « non fissi » per 170 miliardi circa (33% circa) volti ad incrementare la produttività del settore attraverso la riduzione di costi, la industrializzazione sempre più intensa dei processi di trasformazione dei prodotti, l'assistenza tecnica e l'istruzione professionale, la lotta antiparassitaria, il credito di esercizio.

Il « piano Verde » rappresenta un ulteriore notevole sforzo che tutto il sistema economico italiano produce ed anche un atto di fede in questa nostra tradizionale attività: ma non di fede cieca o di demagogica decisione, quale potrebbe apparire l'indirizzare un nuovo massiccio incremento d'investimenti (di cui il 67% fissi) nel settore produttivo ove già vige il più alto squilibrio fra capitale e prodotto. È stato infatti osservato: « Io credo che convenga guardare più a fondo nella situazione economica dell'agricoltura italiana, più a fondo di quanto non contano i coefficienti medi di capitale per l'intero settore. È assai probabile che vi si troverebbero attività agricole di elevata redditività, tali da reggere al confronto con numerose attività industriali. Con questa osservazione intendo dire che si tratta d'*individuare più esatta-*

³² Cfr. *Investimenti privati in miglioramenti fondiari e prodotto netto della coltura meridionale*, Cassa per il Mezzogiorno, « Relazione al bilancio », 1958-59.

mente le attività agricole capaci di assorbire ancora investimenti suscettibili di fornire una elevata produttività e di contribuire positivamente allo sviluppo economico del nostro paese... Io credo che l'agricoltura abbia una sua ragione d'essere *economicamente fondata*... Lo Stato ha certamente il dovere di perseguire una politica coerente con gli obiettivi di sviluppo e perciò non potrebbe consentire che si persista nell'errore di favorire investimenti a bassa produttività, quando ci fosse l'alternativa di occupare le stesse risorse in investimenti più produttivi: ma lo Stato non può neppure esimersi dall'impegno che gli operatori siano posti nella condizione di trarre il massimo di reddito dagli investimenti già effettuati — voglio dire che senza volere in alcun modo intendere che si possa persistere nell'errore di incoraggiare investimenti di dubbia produttività, può esserci tuttavia la convenienza collettiva a non abbandonare gli investimenti che già sono stati largamente realizzati e non soltanto per volontà degli imprenditori agricoli »³³.

Il problema fondamentale è pertanto l'esatta individuazione delle attività agricole capaci di far corrispondere un'elevata produttività ad un nuovo forte assorbimento di capitale. Si tratta del fondamentale problema delle scelte che è alla base delle decisioni d'investimento e non solo del settore agricolo. Vi è solo da osservare che colui il quale deve compiere le scelte è, nel nostro caso, non l'operatore privato, ma lo Stato, il che fa sorgere alcune perplessità circa il raggiungimento della distribuzione « ottima » degli investimenti. È necessario però riconoscere che in questi ultimi anni anche l'operatore-Stato ha acquistato, con l'esperienza, quella certa sensibilità economica che sempre più spesso lo spinge ad agire con la stessa razionalità che impiega il privato operatore, per cui alcuni dubbi possono ragionevolmente fugarsi.

2) *Gli investimenti industriali*. Gli investimenti nel settore industriale, di cui alla tabella 59, hanno raccolto nei dieci anni in esame circa 1/5 degli investimenti complessivi e cioè il massimo che un settore abbia raccolto. Il loro « peso » è andato però decrescendo tanto che nel secondo quinquennio esso rappresenta il 30% del totale, contro il 34% rappresentato nel primo quinquennio.

Il ritmo d'incremento non è stato però in media pari a quello del complesso degli altri investimenti, anzi assai inferiore soprattutto nel primo quinquennio. Nel secondo quinquennio invece il ritmo si è acce-

³³ G. DI NARDI, *Intervento* cit.

sciuto fino a raggiungere quasi il livello di quello degli altri settori nel complesso: infatti nel secondo quinquennio è registrato un saggio medio annuo d'incremento doppio di quello del primo e cioè l'8% contro il 4,5% circa. Deve però aggiungersi che il saggio medio annuo d'incremento riferito al totale degli altri settori è contemporaneamente diminuito passando dal 12 al 9%.

Anche nel caso degli investimenti industriali, il 1960 ha fatto registrare, così come per gli investimenti agricoli, un tasso annuo d'incremento mai raggiunto negli anni precedenti, pari, in lire con potere d'acquisto costante, al 21% circa.

Gli effetti degli investimenti nell'industria appaiono di particolare rilievo sull'andamento dello sviluppo economico generale, dati i legami che, come detto, vincolano questo allo sviluppo delle attività a rendimenti crescenti caratterizzate da elevati coefficienti di capitale per addetto e da bassi coefficienti di capitale per unità di prodotto.

Nella tabella 60 si è tentato di ottenere tali coefficienti attraverso rapporti fra grandezze macroscopiche; i risultati paiono abbastanza significativi e capaci pertanto di confermare: a) attraverso il ritmo di incremento del valore aggiunto del settore industriale, posto a confronto con quello degli altri settori e del valore aggiunto complessivo, la più

TAB. 59 — *Gli investimenti fissi lordi nell'industria (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Anni	Lire correnti				Totali
	Industria	Percentuali	Altri settori	Percentuali	
1951	717	38,5	1.143	61,5	1.860
1952	791	37,6	1.310	62,4	2.101
1953	740	35,2	1.514	64,8	2.254
1954	750	30,6	1.704	69,4	2.454
1955	847	30,8	1.903	69,2	2.750
1956	945	31,0	2.101	69,0	3.046
1957	1.068	31,1	2.366	68,9	3.434
1958	1.027	29,5	2.454	70,5	3.481
1959	1.086	28,7	2.700	71,3	3.786
1960	1.336	30,3	3.074	69,7	4.410
1951-55	3.845	33,7	7.574	66,3	11.419
1956-60	5.462	30,1	12.695	69,9	18.157
1951-60	9.307	31,1	20.269	68,9	29.576

(a) Saggi medi annui composti.

rapida espansione delle attività industriali; b) che tale attività è stata caratterizzata da alti coefficienti di capitale per addetto; c) da relativamente bassi coefficienti di capitale per unità di prodotto, in termini di valore aggiunto.

Tali accertamenti positivi confermano che lo sviluppo dell'economia italiana, nell'ultimo decennio, è dovuto in gran parte all'espansione delle attività industriali.

Con la scorta della tabella 60 possono identificarsi inoltre altre caratteristiche dello sviluppo industriale italiano, che sono alla base del processo generale di sviluppo. In particolare, gli alti coefficienti di capitale per unità di lavoro occupata, indicano che l'investimento ha avuto carattere « intensivo » accompagnato da « elevata produttività », espressa dall'alto coefficiente di prodotto per unità di capitale, pari in alcuni anni ad 1/3 o anche alla metà dell'unità di capitale. Secondo la logica economica gli investimenti così caratterizzati sono i più idonei a favorire lo sviluppo economico³⁴, e tali caratteristiche posseggono soprattutto quelli che utilizzano le tecniche più produttive, quelle più avan-

³⁴ Cfr. G. DI NARDI, *Progresso tecnico, sviluppo e stabilità dell'economia*, « Rassegna Economica », n. 3, 1958.

Italia.

Anni	L i r e					Saggi annuali d'incremento
	Industria	Saggi annuali d'incremento (a)	Altri settori	Saggi annuali d'incremento (a)	Totali	
1950	701	—	1.189	—	1.890	—
1951	770	9,84	1.325	11,14	2.095	10,85
1952	735	— 4,55	1.530	15,47	2.265	8,11
1953	750	2,04	1.704	11,37	2.454	8,34
1954	832	10,93	1.874	10,99	2.706	10,27
1955	904	8,65	2.023	10,79	2.927	8,17
1956	987	9,18	2.209	9,19	3.196	9,19
1957	949	— 3,85	2.292	1,04	3.241	1,41
1958	1.013	6,64	2.555	11,47	3.568	8,36
1959	1.221	20,63	2.878	12,64	4.099	14,45
1960		4,44		12,01	—	9,35
1961		8,01		9,02	—	8,59
1962		6,35		10,32	—	8,99

zate anche dal punto di vista scientifico. Questo tipo d'investimenti richiede però un minor assorbimento di mano d'opera e qui sta in parte la risposta all'interrogativo che da più parti spesso è stato formulato: come spiegare che in questi anni, malgrado gli alti incrementi degli investimenti effettuati nel settore dell'industria, l'occupazione non ha subito quegli aumenti che pareva logico attendersi, date quelle premesse?

Se concludiamo, come sembra logico, che gli investimenti effettuati nell'industria hanno avuto per oggetto, nella maggioranza dei casi, l'introduzione di innovazioni tecnologiche atte ad accrescere l'intensità di capitale su una base di occupazione costante o decrescente, piuttosto che la introduzione di attrezzature atte ad assorbire occupazione, la risposta non sarebbe difficile.

Non deve essere però trascurato che anche gli investimenti a più alto coefficiente di capitale per addetto pervengono a realizzare, indi-

TAB. 60 — I coefficienti di capitale per addetto e per unità di prodotto nell'industria (valori

A n n i	Investimenti lordi	Incremento occupazione valori assoluti	Incremento valore aggiunto	Coefficiente di capitale per addetto	Coe ca unità
	K (miliardi di lire 1954)	O (a) (migliaia di unità)	P (miliardi di lire 1954)	$\frac{Kn}{On}$ (milioni di lire 1954)	
1951	701	—	—	—	
1952	770	—	34	—	
1953	735	—	327	—	
1954	750	—	249	—	
1955	832	382	368	2,178	
1956	904	75	195	12,053	
1957	987	632	385	1,561	
1958	949	316	172	3,003	
1959	1.013	237	554	4,274	
1960	1.221	258	623	4,732	
1951-60	8.862	1.900	2.907	4,664	

(a) Fonte: Istituto Centrale di Statistica, *Rilevazione nazionale delle forze di lavoro*.

(b) Rapporto fra investimenti 1951-59 e incremento valore aggiunto 1952-60.

(c) Rapporto fra incremento valore aggiunto 1955-60 e incremento occupazione sugli stessi anni.

rettamente, una maggiore occupazione, quando ricorra anche la condizione di un coefficiente medio di prodotto per addetto più alto del livello salariale medio, perché in tal caso si rende disponibile una maggiore quantità di risparmio per operaio occupato (risparmio misurato dalla differenza fra il valore del prodotto per addetto e il salario percepito dall'operaio). L'investimento successivo di tale risparmio addizionale inizia un processo moltiplicativo degli investimenti e dell'occupazione, per cui in definitiva gli obiettivi dello sviluppo, aumento del reddito e aumento dell'occupazione, vengono simultaneamente realizzati ³⁵.

Appare dalla successiva tabella 61 che i settori a più alto coefficiente di capitale si espansero infatti, nel periodo in esame, in termini

³⁵ Cfr. G. DI NARDI, *art. cit.*

(valori in lire 1954) - Italia.

Settore (di lire 1954)	Coefficienti di capitale per unità di prodotto $\frac{K_{n-1}}{P_n}$ (lire 1954)	Coefficienti di prodotto per addetto $\frac{P_n}{O_n}$ (milioni di lire 1954)	Coefficienti di prodotto per unità di capitale $\frac{P_n}{K_{n-1}}$ (lire 1954)	Saggi annui d'incremento (d)		
				del valore aggiunto dell'industria	del valore aggiunto delle altre attività	del valore aggiunto totale
—	—	—	—	—	—	—
—	20,61	—	0,04	0,85	2,57	1,79
—	2,35	—	0,42	8,15	9,59	8,95
—	2,95	—	0,33	5,73	1,40	3,32
78	2,03	0,963	0,49	8,02	3,52	5,56
53	4,26	2,600	0,23	3,93	3,81	3,87
31	2,34	0,609	0,42	7,47	6,30	6,84
03	5,73	0,544	0,17	3,10	5,57	4,42
74	1,71	2,337	0,58	9,70	4,94	7,13
32	1,62	2,414	0,61	9,95	4,66	7,15
34	2,62 (b)	1,208 (c)	0,38	6,28	4,71	5,43

(d) Calcolati sui valori in lire 1954. Quelli relativi al periodo 1951-60 sono stati calcolati a mezzo della formula dell'interesse composto.

di produzione, più di quelli a basso coefficiente e che tale espansione interessò anche l'occupazione ³⁶.

TAB. 61 — *Distribuzione dei settori industriali secondo l'intensità del capitale e relativi indici della produzione e dell'occupazione (1950 = 100) - Italia.*

S e t t o r i	Indici della produzione 1957 (base: 1950 = 100) (a)	Indici della occupazione 1957 (base: 1950 = 100) (a) (b)
I — <i>Alta intensità di capitale</i>	203	109
Mineraria	234	103
Chimiche	217	} 121
Gomma	148	
Metallurgica	260	97
Elettricità, acqua e gas	154	114
II — <i>Media intensità di capitale</i>	126	106
Tessili	111	85
Meccanica	141	128
III — <i>Bassa intensità di capitale</i>	132	113
Vestiaro . . . . .	...	} 117
Pelli e cuoio	140	
Alimentari	140	108
Legno e affini	117	116

(a) Rapporti percentuali fra indici del 1957 e 1950 (base 1953 = 100).

(b) Fonte: SVIMEZ, *L'aumento dell'occupazione* cit.

La conclusione di cui sopra è tratta naturalmente più dalla interpretazione della « tendenza », che da quella delle cifre in sé. Ai fini di una conferma sarebbe necessario, infatti, l'esame di una serie di settori assai più completa di quella che a noi è stato possibile mettere assieme, date le difficoltà di reperire soprattutto i dati dell'occupazione dettagliati per settori.

Un altro fattore che deve essere preso in considerazione è l'aumento dei saggi salariali, il quale può avere influito nel processo d'intensificazione del capitale, favorendo indirettamente l'espansione dei settori ad alto coefficiente di capitale meno « sensibili » alle variazioni dei saggi salariali, a scapito dei settori a basso coefficiente ³⁷.

³⁶ Cfr. anche VERA C. LUTZ, *Caratteristiche dello sviluppo economico italiano negli anni 1950-55*, « Mondo Economico », n. 12, 1957.

³⁷ Cfr. VERA C. LUTZ, *op. cit.*

Niente si può dire però, a causa dell'esiguità del materiale di documentazione o delle difficoltà ad elaborarlo, circa l'assorbimento, da parte dei salari, degli aumenti di produttività verificatisi. Per le stesse ragioni non è possibile alcuna conclusione circa la dinamica dei tassi di profitto, in dipendenza dell'andamento dei due anzidetti fattori.

3) *Gli investimenti nel settore trasporti e comunicazioni.* L'andamento degli investimenti nel settore è caratterizzato, come può rilevarsi dalla tabella 62, da un tasso medio annuo d'incremento di circa il 13% sensibilmente inferiore al corrispondente degli investimenti complessivi negli altri settori. Tale tasso medio è però la risultante di tassi annui assai oscillanti i quali vanno da un tasso di decremento del 2,40% ad un massimo assoluto del 34% circa, registrato nel 1960. Tale tasso è il più elevato dei tassi annui rilevati nei dieci anni in esame, in tutti i settori d'investimento. Per contro l'incidenza degli investimenti nel settore in parola sul totale degli investimenti, è rimasto per tutti gli anni considerati attorno al 15% circa, con un lieve aumento nel 1960.

Gli investimenti compresi sotto la voce « trasporti e comunicazioni » hanno la natura di investimenti in opere di pubblica utilità, il cui « peso » in termini di incremento del reddito, è misurato dal grado di « strumentalità » che essi rivestono. Nella tabella 63 sono indicate le componenti comprese in questo settore di investimento.

Il grosso e cioè attualmente circa il 60% è costituito da investimenti in autoveicoli aventi spiccati caratteri di strumentalità, cioè autocarri e motofurgoni (le spese per autovetture vengono invece comprese fra i consumi, fatta eccezione per una quota che può sicuramente comprendersi fra quelle d'investimento, dato il carattere di bene strumentale che anche le autovetture rivestono per l'esercizio di molte professioni, ad esempio rappresentanti di commercio, medici, ingegneri, ecc.), il cui assorbimento da parte del mercato ha avuto il seguente andamento.

Autocarri e motofurgoni iscritti annualmente al P.R.A. - Italia.

Anni	Migliaia di unità	Indici (1951 = 100)	Anni	Migliaia di unità	Indici (1951 = 100)
1951	32,9	100	1956	45,7	139
1952	34,2	104	1957	49,1	149
1953	43,2	131	1958	53,5	163
1954	46,8	142	1959	58,7	178
1955	46,8	142	1960	77,9	237

TAB. 62 — Investimenti fissi lordi nel settore trasporti e comunicazioni (importi in miliardi di lire) - Italia.

Anni	Lire correnti				
	Trasporti e comunicaz.	percentuali	Altri settori	percentuali	Totali
1951	270	14,5	1.590	85,5	1.860
1952	310	14,8	1.791	85,2	2.101
1953	358	15,9	1.896	84,1	2.254
1954	414	16,9	2.040	83,1	2.454
1955	424	15,4	2.326	84,6	2.750
1956	498	16,3	2.548	83,7	3.046
1957	494	14,4	2.940	85,6	3.434
1958	477	13,7	3.004	86,3	3.481
1959	561	14,8	3.225	85,2	3.786
1960	752	17,0	3.658	83,0	4.410
1951—1955	1.776	15,6	9.645	84,4	11.419
1956—1960	2.782	15,3	15.375	84,7	18.157
1951—1960	4.558	15,4	25.018	84,6	29.576

Anni	Lire 1954					
	Trasporti e comunicaz.	Saggi annui di incremento	Altri settori	Saggi annui di incremento	Totali	Saggi annui di incremento
1951	264	—	1.626	—	1.890	—
1952	303	14,77	1.792	10,20	2.095	10,85
1953	359	18,48	1.906	6,36	2.265	8,11
1954	414	15,32	2.040	10,70	2.454	8,34
1955	433	4,59	2.273	11,42	2.706	10,27
1956	499	15,24	2.428	10,68	2.927	8,17
1957	487	— 2,40	2.709	11,57	3.196	9,19
1958	478	— 1,85	2.763	1,02	3.241	1,41
1959	577	20,50	2.991	10,82	3.568	8,36
1960	774	33,69	3.325	11,16	4.099	10,45
1951—1955	—	13,16	—	8,78	—	9,35
1956—1960	—	12,35	(a) —	7,86	(a) —	8,59 (a)
1951—1960	—	12,69	—	8,24	—	8,99

(a) Saggi medi annui composti.

4) *Gli investimenti in abitazioni.* Gli investimenti in abitazioni, visti sotto il profilo del promovimento dello sviluppo, e pertanto nel lungo andare, non pare rivestano quell'importanza che invece rivestono quale efficace strumento di stabilizzazione congiunturale, dipendente dall'elevato moltiplicatore e dall'alta capacità di assorbire manodopera disoccupata o sottoccupata, anche quella meno qualificata dal punto di vista tecnologico.

Infatti per quanto riguarda l'apporto degli investimenti in questo settore, all'incremento del reddito globale, deve osservarsi che il settore dell'edilizia è caratterizzato da un alto rapporto capitale-prodotto (K/P). Si è visto nella tabella 49 che esso ha potuto oscillare attorno a 12, ciò che non costituisce condizione favorevole all'espansione del reddito. Né vale osservare che nel decennio in esame le norme limitatrici del livello dei fitti hanno contribuito ad innalzare artificiosamente il rapporto, anche perché tali norme hanno evidentemente allontanato dal settore una aliquota di investimenti proporzionale alla quota di reddito non conseguito a causa di quelle norme. Di maggior peso appare invece il contributo che questo tipo d'investimenti ha apportato all'aumento del livello d'occupazione, benché quella del settore sia caratterizzata da un elevato grado di instabilità.

TAB. 63 — *Investimenti fissi nel settore trasporti e comunicazioni (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Settori di investimento	a prezzi correnti				a prezzi 1954			
	1954		1960		1954	1960	Indici (base 1954 = 100)	Saggi medi annui composti
	(valori assoluti)	percen- tuali	(valori assoluti)	percen- tuali				
Poste, telefoni e radio	57	13,7	88	11,7	57	91	160	8,15
Ferrotran.	55	13,2	116	15,4	55	119	216	13,70
Autoveicoli	221	53,3	431	57,3	221	444	201	13,07
Mezzi di trasporto marittimi e aerei	81	19,8	117	15,6	81	120	148	6,75
<i>Totale</i>	414	100,0	752	100,0	414	774	187	10,42

D'altro lato la opportunità degli investimenti in abitazioni, come per quelli che costituiscono il « capitale fisso sociale », non può essere riguardata solamente sotto il profilo dell'incremento del reddito e dell'occupazione da essi indotto, giacché la costruzione di case, soprattutto quelle di tipo popolare e quelle dei nuovi centri residenziali, deve essere considerata, alla stregua delle infrastrutture, come un costo, rappresentato in termini di sviluppo dall'elevarsi del rapporto capitale-reddito del complesso degli investimenti che la collettività deve, agli inizi del processo di sviluppo, comunque sostenere³⁸.

Il contributo degli investimenti in abitazione pare comunque particolarmente apprezzabile ai fini dell'incremento del prodotto sociale marginale il cui calcolo tiene espressamente conto degli effetti economici dell'investimento sull'ambiente esterno al settore nel quale essi sono stati effettuati, cioè dell'apporto di economie esterne ad altri settori³⁹.

Tale contributo si è concentrato secondo quanto indicato nella tabella 64 in un apporto nel decennio di circa 7.400 miliardi di lire, inferiore solo a quello registrato nel settore industriale, che ha rappresentato 1/4 del totale degli investimenti fissi lordi. Il « peso » degli investimenti in abitazioni è andato però crescendo vigorosamente dal 1951, quando la loro quota rappresentava il 16% del totale degli investimenti, al 1958 e al 1959, anni nei quali tale percentuale raggiungeva il livello del 28-29% circa. Questa crescente incidenza si accompagna ad un correlativo ridursi della velocità di crescita, la quale pervenne al culmine nel quinquennio 1951-1955 quando il tasso medio annuo composto giunse a livello del 21%, il più elevato fra quelli registrati nei vari settori d'investimento a cui si contrapponeva quello del 6% raggiunto nel contempo dal complesso degli altri settori. Nell'ultimo quinquennio il tasso medio precipita alla quota del 7%, mentre quello degli altri settori passa al 9%. Nel decennio comunque i tassi vengono determinati pari al 13 e all'8% circa.

La caduta dei tassi annui di sviluppo degli investimenti in abitazioni s'inizia fin dal 1956 per raggiungere un primo minimo nel 1958, con il saggio del 2,4% annuo, e un secondo nel 1960 con un tasso di decremento dello 0,47%, cui fa da contrapposto un saggio annuo del 21% del complesso degli altri settori.

³⁸ Cfr. M. TALAMONA, *Edilizia e sviluppo economico*, « Mondo Economico », n. 8, 1957.

³⁹ Cfr. G. DI NARDI, « Criteri » e « Indicatori » per la scelta degli investimenti, « Rassegna Economica », n. 3, 1957.

Le ragioni che hanno determinato la progressiva riduzione del ritmo di sviluppo degli investimenti in abitazioni, possono ricercarsi, da un lato — come si è detto — nella progressiva saturazione della domanda di abitazioni, da un altro negli elevati aumenti dei costi di costruzione e dei prezzi unitari delle aree fabbricabili, che hanno portato ad una riduzione del saggio di rendimento del capitale investito.

5) *Gli investimenti in opere pubbliche.* Degli investimenti in opere pubbliche e dei loro rapporti con gli investimenti a produttività diretta e immediata, si è detto a proposito soprattutto dei rapporti marginali capitale-prodotto settoriali.

Qui può rilevarsi (Tabella 65) che la loro consistenza è stata, nel decennio 1951-1960, pari a circa il 9% di quella degli investimenti complessivi e che il loro saggio medio annuo di incremento (7%) è stato inferiore a quello di questi ultimi; anche gli investimenti in questo settore registrano comunque nel secondo quinquennio uno sviluppo assai più elevato di quello registrato nel primo, ciò che si traduce in un saggio medio annuo nel decennio del 9% circa, contro uno del 5% rilevato nel periodo precedente.

Vi è poi da osservare che negli ultimi due anni lo sviluppo degli investimenti in opere pubbliche è stato assai ridotto con tassi annui del 3-4% sensibilmente inferiori a quelli degli anni precedenti quando, ad esempio, nel 1958, furono rilevati tassi di incremento del 17% rispetto al 1957. Il fenomeno deve essere inquadrato fra le caratteristiche peculiari della politica della spesa pubblica destinata a fini anticiclici o anti-recessivi limitati al tempo breve. Si noti infatti che i bassissimi tassi di incremento prima rilevati sono di pertinenza degli anni 1959 e 1960, di alta congiuntura, mentre quello assai elevato del 1958 corrisponde al periodo di contrazione del secondo ciclo europeo, il cui punto di svolta inferiore è stato appunto fissato nell'agosto del 1958.

La distribuzione delle opere pubbliche per categorie di opere, indicate nella tabella 66, non ha subito profonde modificazioni tra l'inizio e la fine del periodo indicato; la differenza più sensibile di spesa si rileva infatti per la categoria « bonifiche », che dall'incidenza del 18% passa a quella del 13%. Le categorie di investimento nelle quali viene rilevato il maggiore sviluppo sono quelle che comprendono le opere ferroviarie e le opere igienico-sanitarie, l'edilizia pubblica e le telecomunicazioni. Sviluppo relativamente lieve hanno avuto per contro le opere di bonifica, mentre più accentuata è stata la espansione delle opere stradali.

TAB. 64 — *Investimenti in abitazioni (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Anni	Lire correnti				Totali
	Abitazioni	Percentuali	Altri settori	Percentuali	
1951	304	16,3	1.556	83,7	1.860
1952	386	18,4	1.715	81,6	2.101
1953	466	20,7	1.788	79,3	2.254
1954	579	23,6	1.875	76,4	2.454
1955	715	26,0	2.035	74,0	2.750
1956	827	27,2	2.219	72,8	3.046
1957	974	28,4	2.460	71,6	3.434
1958	998	28,7	2.483	71,3	3.481
1959	1069	28,2	2.717	71,8	3.786
1960	1096	24,9	3.314	75,1	4.410
1951-55	2450	21,5	8.969	78,5	11.419
1956-60	4964	27,3	13.193	72,7	18.157
1951-60	7414	25,0	22.162	75,0	29.576

(a) Saggi medi annui composti.

TAB. 65 — *Investimenti in opere pubbliche (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Anni	Lire correnti				Totale
	Opere pubbliche (a)	Percentuali	Altri settori	Percentuali	
1951	175	9,4	1.685	90,6	1.860
1952	215	10,2	1.886	89,8	2.101
1953	260	11,5	1.994	88,5	2.254
1954	242	9,9	2.212	90,1	2.454
1955	248	9,0	2.502	91,0	2.750
1956	240	7,9	2.806	92,1	3.046
1957	287	8,4	3.147	91,6	3.434
1958	337	9,7	3.144	90,3	3.481
1959	380	10,0	3.406	90,0	3.786
1960	404	9,1	4.006	90,9	4.410
1951-55	1.140	10,0	10.279	90,0	11.419
1956-60	1.648	9,1	16.509	90,9	18.157
1951-60	2.788	9,4	26.788	90,6	29.576

(a) Comprendono: opere stradali, marittime, edilizia pubblica, igienico-sanitarie.

(b) Saggi medi annui composti.

L i r e 1 9 5 4						
	Abitazioni	Saggi annui d'incremento	Altri settori	Saggi annui d'incremento	Totali	Saggi annui d'incremento
860	323	—	1.567	—	1.890	—
101	401	24,15	1.694	8,10	2.095	10,85
254	483	20,45	1.782	5,19	2.265	8,11
454	579	19,88	1.875	5,22	2.454	8,34
750	701	21,07	2.005	6,93	2.706	10,27
046	789	12,55	2.138	6,63	2.927	8,17
434	896	13,56	2.300	7,58	3.196	9,19
481	918	2,46	2.323	1,00	3.241	1,41
786	983	6,64	2.585	11,27	3.568	8,36
410	979	— 0,47	3.120	20,70	4.099	14,45
419	—	21,37	—	6,37	—	9,35
157	—	6,96	—	9,30	—	8,59
576	—	13,11	—	7,94	—	8,99

L i r e 1 9 5 4						
	Opere pubbliche (a)	Saggi annui d'incremento	Altri settori	Saggi annui d'incremento	Totali	Saggi annui d'incremento
860	194	—	1.696	—	1.890	—
101	222	14,43	1.873	10,43	2.095	10,85
254	263	18,47	2.002	6,88	2.265	8,11
454	242	— 7,98	2.212	10,42	2.454	8,34
750	239	— 1,24	2.467	11,52	2.706	10,27
046	225	— 5,86	2.702	9,52	2.927	8,17
434	260	15,56	2.936	8,66	3.196	9,19
481	305	17,31	2.936	—	3.241	1,41
786	351	2,95	3.217	9,57	3.568	8,36
410	364	3,68	3.735	16,10	4.099	14,45
419	100-123	5,31	100-145	9,73	—	9,35
157	100-152	8,73	100-151	8,48	—	8,59
576	100-188	7,27	100-220	9,16	—	8,99

La necessità di proseguire sulla via dello sviluppo economico generale del paese ha promosso però le più recenti iniziative della politica economica statale, la quale intende attribuire ad un'ampia quota della futura spesa pubblica, carattere di spesa destinata ad espandere e rin-

Tab. 66 — *Valore dei lavori eseguiti nelle opere pubbliche e di pubblica utilità per categoria di opere (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Categorie di opere pubbliche	Lire correnti				Lire 1954		
	1952 (a)		1960 (b)		1952	1960	Indice 1960 base:1951 = 100)
	Valori assoluti	percen- tuali	Valori assoluti	percen- tuali			
Stradali	84,9	29,8	162,1	31,0	87,6	146,0	167
Ferrovie	16,8	5,9	43,6	8,3	17,3	39,3	227
Marittime	10,6	3,7	19,1	3,7	10,9	17,2	158
Idrauliche	26,9	9,4	25,3	4,8	27,7	22,8	82
Telecomunicazioni	2,8	1,0	6,1	1,2	2,9	5,5	190
Edilizia pubblica	47,4	16,6	102,9	19,7	48,9	92,7	190
Igienico sanitarie	24,6	8,6	68,7	13,1	25,4	61,9	244
Bonifiche	50,4	17,7	69,8	13,4	52,0	62,9	121
Altre	20,1	7,3	25,2	4,8	20,7	22,7	110
<i>Totale</i>	284,5	100,0	522,8	100,0	293,4	471,0	161

(a) Il totale della distribuzione del valore delle opere pubbliche indicata dalle fonti ufficiali ISTAT per il 1951 non corrisponde a quella del complesso in investimenti per il 1951; si sono pertanto utilizzati i dati del 1952, il cui totale corrisponde esattamente a quello degli investimenti.

(b) Come chiarito, il totale degli investimenti in opere pubbliche per il 1959 e il 1960 non comprende il valore delle opere ferroviarie, delle telecomunicazioni e delle bonifiche, che vengono invece comprese fra gli investimenti in impianti.

forzare le basi dell'attività produttiva, intende cioè che essa svolga funzioni atte ad arrecare all'apparato produttivo modificazioni di struttura e non solo a sorreggerlo nei periodi di bassa congiuntura. Ovviamente la nuova impostazione non esclude che della manovra della spesa per opere pubbliche le autorità di governo si servano anche ai fini anticiclici regolando opportunamente le erogazioni effettive.

Infatti il contributo dell'investimento in opere pubbliche (stradali, marittime, edilizia pubblica, igienico-sanitarie) all'incremento del livello del reddito e della occupazione, meglio viene definito se si sottolinea che esse assumendo carattere di strumentalità, rispetto ad altre produ-

zioni, divengono fonte di transitoria occupazione nel breve andare, di occupazione addizionale permanente, nel lungo termine e, attraverso gli effetti secondari della spesa pubblica, che si manifestano nel lungo periodo, fonte di nuovi redditi.

Ai fini suddetti sono stati sottoposti al dibattito delle Camere tre piani di investimenti che prevedono una spesa di circa 3.000 miliardi, ossia il « piano Verde » a favore dell'agricoltura, cui si è accennato, il piano per lo sviluppo della scuola al fine di diffondere l'istruzione professionale ed infine il piano per lo sviluppo delle autostrade, già approvato unitamente al primo, i cui investimenti andranno ad integrare quelli del settore del quale si esamina qui l'andamento decennale.

Si tratta di nuovi investimenti per circa 1.000 miliardi da spendersi in 10 anni circa, concentrando però nel primo triennio l'esecuzione di circa la metà del piano. Il programma prevede in complesso la costruzione di circa 4.000 chilometri di autostrade, superstrade (costituite da alcune grandi strade nazionali, ampliate e rettificcate) e raccordi stradali, che potranno assicurare la possibilità di più sicura circolazione ai 7 milioni di autoveicoli che si prevede circoleranno alla fine del decennio di esecuzione del piano.

Il calcolo degli effetti diretti e indotti dal programma di investimenti, ha indicato in un po' meno di 2.000 miliardi gli effetti di espansione globale sul reddito alla fine del decennio e in più di un milione di unità l'occupazione indotta.

Tali valutazioni hanno tenuto conto degli effetti propulsivi del piano e degli effetti indotti dallo sviluppo della motorizzazione che esso consente, sia in termini di produzione, sia in termini di servizi, sia in termini di ulteriore sviluppo delle correnti turistiche estere, gran parte delle quali tende sempre più a spostarsi con l'uso di automezzi o motocicli.

6) *Gli investimenti nel settore del commercio, del credito e dei servizi vari (Varie)*. La voce « varie » contiene, come si è detto, investimenti nel settore commerciale, del credito e dei servizi vari tra cui quelli in « attrezzature alberghiere », particolarmente fecondi ai fini dell'incremento del reddito e dell'occupazione in attività terziarie, al cui sviluppo relativo si attribuisce un alto potere propulsivo dell'attività economica.

L'andamento degli investimenti in questo settore è stato condizionato dagli stretti legami che ne vincolano lo sviluppo a quello delle attività produttive in senso stretto. Si rileva infatti dalla tabella 67

che è stato essenzialmente nel secondo quinquennio che gli investimenti nel settore preceduto con moto accelerato. Il tasso medio annuo d'incremento è passato infatti dall'1,7% al 14,4%, il che si giustifica con il fatto che gli investimenti nel settore terziario prendono sviluppo « a seguito » dello sviluppo dei settori primario e secondario e soprattutto del secondo. Si verifica cioè un certo sfasamento nei tempi di sviluppo di questo settore nei confronti con gli altri. Il suo « peso » si è invece mantenuto costante nel tempo e pari a circa il 6% del complesso.

4. - GLI IMPIEGHI: I CONSUMI

Dall'esame sommario del bilancio economico nazionale si è rilevato che il « peso » dei consumi rispetto al totale delle risorse si è andato, tra il 1951 e il 1960, riducendo a favore di quello degli investimenti. Si è inoltre osservato che si è andato riducendo anche il « peso » dei consumi privati rispetto a quelli pubblici.

La tabella 68, che fornisce l'andamento delle due categorie di consumi rispetto al totale dei consumi, conferma le tendenze rilevate in sede di esame del bilancio economico nazionale. La misura delle variazioni è però diversa. Infatti si constata che la diminuzione dell'inci-

TAB. 67 — *Gli investimenti nel commercio, credito, servizi vari (Varie) (importi in miliardi*

Anni	Lire correnti					
	Commercio, credito, servizi vari	Percentuali	Altri settori	Percentuali	Totali	
1951 . . .	129	6,0	1.731	94,0	1.860	
1952 . . .	129	6,1	1.972	93,9	2.101	
1953 . . .	120	5,3	2.134	94,7	2.254	
1954 . . .	132	5,4	2.322	94,6	2.454	
1955 . . .	144	5,2	2.606	94,8	2.750	
1956 . . .	163	5,4	2.883	94,6	3.046	
1957 . . .	207	6,0	3.227	94,0	3.434	
1958 . . .	228	6,6	3.253	93,4	3.481	
1959 . . .	240	6,3	3.546	93,7	3.786	
1960 . . .	292	6,6	4.118	93,4	4.410	
1951-55 . . .	654	5,7	10.765	94,3	11.419	
1956-60 . . .	1.130	6,2	17.027	93,8	18.157	
1951-60 . . .	1.784	6,0	27.792	94,0	29.576	

(a) Saggi medi annui composti.

denza dei consumi privati rispetto al totale di consumi, è inferiore a quella ricavata dal confronto con il totale degli impieghi. Superiore è invece l'aumento d'incidenza che si rileva per i consumi pubblici. La constatata diversità di peso nei confronti con i due diversi totali (totali consumi e impieghi) è dovuta al più rapido incremento degli impieghi rispetto ai consumi globali e, per quanto riguarda i consumi pubblici, dal fatto che il loro incremento è stato superiore a quello dei consumi complessivi, ma inferiore a quello degli impieghi.

Può dirsi comunque che nel decennio l'incidenza dei consumi privati rispetto ai consumi globali è stata di circa il 90% e quella dei consumi pubblici di circa il 10%.

Per quanto riguarda l'andamento dei consumi esso è stato, nell'insieme, il medesimo che era lecito prevedere tenendo presenti l'andamento del reddito e degli investimenti e il conseguente forte incremento subito dalla massa salariale.

In particolare l'espansione della spesa *pro capite* per consumi è andata crescendo col crescere del reddito, ma, in accordo con la teoria, con tasso minore: infatti l'incremento medio annuo della spesa per consumi è stato tra il 1951 e il 1960 del 3,81%, mentre quello del reddito è stato, nello stesso periodo, del 4,76%.

miliardi

di lire) - Italia.

Anni	L i r e 1 9 5 4					
	Commercio, credito, servizi vari	Saggi annui d'incremento	Altri settori	Saggi annui d'incremento	Totali	Saggi annui d'incremento
1960	131	—	1.759	—	1.890	—
1961	128	— 2,29	1.967	11,82	2.095	10,85
1962	120	— 6,25	2.145	10,90	2.265	8,11
1963	132	10,00	2.322	10,82	2.454	8,34
1964	140	6,06	2.566	10,50	2.706	10,27
1965	156	11,43	2.771	10,79	2.927	8,17
1966	193	23,72	3.003	10,83	3.196	9,19
1967	212	9,84	3.029	1,00	3.241	1,41
1968	229	8,01	3.339	10,23	3.568	8,36
1969	274	19,65	3.825	14,55	4.099	14,45
1970	—	1,70	—	9,92	—	9,35
1971	—	14,40	—	8,90	—	8,59
1972	—	8,54	—	8,99	—	8,99

Anche la propensione media al consumo di cui alla tabella 69 è andata progressivamente calando col crescere del reddito.

L'elasticità rispetto al reddito, che, come noto, misura la ripercussione di un aumento unitario del reddito sull'incremento del consumo, benché variabile di anno in anno è rimasta in quasi tutti gli anni inferiore a 1.

La funzione del consumo appare però assai modificata, se i precedenti rapporti vengono instaurati anziché con il reddito netto ai prezzi

TAB. 68 — *Consumi privati e pubblici. Percentuali di composizione e indici di sviluppo (importi in miliardi di lire) - Italia.*

A n n i	Lire correnti					
	C o n s u m i					
	Privati		Pubblici		Totali	
	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali	Valori assoluti	percentuali
1951	7.191	90,7	737	9,3	7.928	100,0
1952	7.821	90,1	864	9,9	8.685	100,0
1953	8.532	90,1	832	9,9	9.364	100,0
1954	8.860	90,6	923	9,4	9.783	100,0
1955	9.446	90,3	1.010	9,7	10.456	100,0
1956	10.176	90,2	1.113	9,8	11.289	100,0
1957	10.746	90,1	1.189	9,9	11.935	100,0
1958	11.294	89,6	1.319	10,4	12.613	100,0
1959	11.810	89,2	1.428	10,8	13.238	100,0
1960	12.682	88,9	1.570	11,1	14.252	100,0

A n n i	Lire 1954					
	C o n s u m i					
	Privati		Pubblici		Totali	
	Valori assoluti	Indici (1951=100)	Valori assoluti	Indici (1951=100)	Valori assoluti	Indici (1951=100)
1951	7.718	100	790	100	8.508	100
1952	8.040	104	890	113	8.930	105
1953	8.659	112	835	106	9.494	112
1954	8.860	115	923	117	9.783	115
1955	9.200	119	942	119	10.142	119
1956	9.589	124	976	124	10.565	124
1957	9.980	129	1.020	129	11.000	129
1958	10.281	133	1.122	142	11.403	134
1959	10.862	141	1.165	147	12.027	141
1960	11.558	150	1.243	157	12.801	150

TAB. 69 — *Propensione media e marginale al consumo ed elasticità: consumi pubblici e privati (importi in lire 1954) - Italia.*

Anni	Reddito ai prezzi di mercato per abitante		Consumi per abitante		Propensione media al consumo per 100 di reddito	Propensione marginale al consumo per unità di incremento di reddito	Elasticità
	migliaia di lire	Incremento percentuale annuo	migliaia di lire	Incremento percentuale annuo			
1951	200,1	—	179,4	—	89,7	—	—
1952	202,3	1,15	187,0	4,23	92,4	3,45	3,88
1953	215,3	6,37	197,2	5,45	91,6	0,78	0,84
1954	223,5	3,81	201,5	2,18	90,2	0,52	0,57
1955	236,6	5,86	207,0	2,72	87,5	0,42	0,46
1956	244,2	3,21	213,9	3,33	87,6	0,91	1,03
1957	258,2	5,73	221,0	3,31	85,6	0,51	0,58
1958	267,4	3,64	227,7	3,03	85,6	0,72	0,85
1959	286,7	7,25	238,1	4,56	83,0	0,54	0,63
1960	303,3	5,79	251,3	5,54	82,9	0,79	0,95
1951-60	251,6	4,76 (a)	212,4	3,81 (a)	84,4	0,70	—

(a) Saggio medio annuo composto.

TAB. 70 — *Propensione media e marginale al consumo ed elasticità: consumi pubblici e privati (importi in lire 1954) - Italia.*

Anni	Reddito al costo dei fattori per abitante		Consumi per abitante		Propensione media al consumo per 100 di reddito	Propensione marginale al consumo per unità di incremento di reddito	Elasticità
	migliaia di lire	Incremento percentuale annuo	migliaia di lire	Incremento percentuale annuo			
1951	172,3	—	179,4	—	104,1	—	—
1952	173,3	0,58	187,0	4,23	107,9	7,60	7,04
1953	187,7	8,30	197,2	5,45	105,0	0,71	0,68
1954	192,4	2,50	201,5	2,18	104,7	0,91	0,87
1955	203,6	5,82	207,0	2,72	101,6	0,49	0,49
1956	208,0	2,16	213,9	3,33	102,8	1,57	1,53
1957	221,7	6,58	221,0	3,31	99,7	0,52	0,52
1958	230,2	3,83	227,7	3,03	98,9	0,79	0,80
1959	245,8	6,77	238,1	4,56	96,9	0,67	0,69
1960	260,5	5,98	251,3	5,54	96,4	0,90	0,93
1951-60	209,6	4,68	212,4	(a) 3,81	101,3	0,82	0,81

(a) Saggio medio annuo composto.

di mercato, più correttamente con il reddito netto al costo dei fattori, il quale, come si è visto, rappresenta l'ammontare delle retribuzioni, al lordo d'imposte e tributi diretti, spettanti ai vari fattori della produzione. Appare così dalla tabella 70 che il reddito consumato è stato, per il primo sessennio del periodo in esame, superiore a quello derivante dalle attività produttive propriamente dette dedotti gli ammortamenti⁴⁰ e che solo nell'ultimo quadriennio si è giunti alla auspicata inversione di tendenze, benché la propensione media al consumo si sia mantenuta assai alta e solo leggermente inferiore all'unità. Il fenomeno descritto si è manifestato malgrado il ritmo d'incremento del reddito sia stato per quasi tutti gli anni considerati superiore a quello dei consumi: poiché però nei primi anni del decennio i consumi *pro capite* erano superiori ai redditi *pro capite* al costo dei fattori, per scarti dell'ordine dal 4 al 7%, è stato necessario — benché i tassi d'incremento annuo del reddito al costo dei fattori fossero superiori a quelli dei consumi — circa un sessennio per modificare la propensione media al consumo, nel senso di ridurla a livello inferiore all'unità, fino ad ottenere una propensione media al risparmio che permettesse di destinare quote crescenti, del solo reddito derivante dall'attività produttiva all'investimento, dopo aver *interamente* provveduto (formuliamo una ipotesi irrealistica ma semplificatrice) alla copertura dei consumi.

Tale propensione media al risparmio è stata ovviamente dello 0,3, 1,1, 3,1, 3,6% ad iniziare dal 1957; ciò ha rappresentato, nell'ipotesi anzidetta, una copertura degli investimenti netti rispettivamente per l'1,68%, il 6,78%, il 18,14%, il 17,45%.

La tendenza descritta può considerarsi come una delle prove più « concrete » del moto di sviluppo in atto nella nostra economia. Ulteriore conferma può ottenersi con i confronti tra il solo prodotto netto del settore privato e i soli consumi privati⁴¹.

Si osserva nella tabella 71 il costante decrescere della propensione media al consumo, fino al 1956 assai più elevata dell'unità, e sempre più alta dell'unità anche negli anni successivi, ma con scarti assai più lievi, fino a raggiungere, nel 1959 e 1960, circa l'unità. È pertanto prevedibile che, restando invariate le circostanze di natura strutturale e

⁴⁰ Gli investimenti lordi risultano pertanto finanziati in gran parte a mezzo degli ammortamenti, delle imposte indirette e della componente estera.

⁴¹ Si tratta evidentemente di un'ipotesi di lavoro poiché la spesa complessiva per consumi non può essere confrontata che con il reddito complessivo, cioè con quello proveniente da « tutte » le fonti.

congiunturale, mercé le quali si è ottenuto tale risultato, negli anni prossimi, anche per il solo consumo privato possano registrarsi propensioni medie al consumo inferiore all'unità, con formazione di risparmio, già nell'ambito del principale aggregato, cioè del prodotto netto che concorre alla formazione del reddito nazionale complessivo.

TAB. 71 — Propensione media e marginale al consumo calcolata per i consumi privati (importi in lire 1954) - Italia.

Anni	Prodotto netto del settore privato per abitante		Consumi privati per abitante		Propensione media al consumo per 100 di reddito	Propensione marginale al consumo per unità di incremento di reddito	Elasticità reddito
	migliaia di lire	incremento percentuale annuo	migliaia di lire	incremento percentuale annuo			
1951	154,0	—	162,7	—	105,6	—	—
1952	153,3	-0,52	168,3	3,44	109,8	—	—
1953	165,9	8,28	179,9	6,89	108,4	0,91	0,84
1954	169,5	2,16	182,5	1,44	107,6	0,84	0,78
1955	178,7	5,42	187,8	2,90	105,1	0,58	0,55
1956	181,9	1,79	194,2	3,40	106,7	2,00	1,87
1957	192,9	6,04	200,5	3,24	103,9	0,57	0,55
1958	199,7	3,52	205,3	2,39	102,8	0,71	0,69
1959	213,1	6,71	215,1	4,77	100,9	0,73	0,72
1960	226,1	6,10	226,9	5,48	100,3	0,91	0,91
1951-60	183,5	4,37 (a)	192,3	3,73 (a)	104,8	0,89	0,85

(a) Saggi medi annui composti.

TAB. 72 — Propensione media al consumo nel periodo 1921-29 (importi in migliaia di lire 1954) - Italia.

Anni	Reddito netto per abitante		Consumi per abitante	Propensione media al consumo per 100 di reddito	
	ai prezzi di mercato	al costo dei fattori		ai prezzi di mercato	al costo dei fattori
1921	129	98	134	103,8	136,7
1922	140	106	136	97,1	128,3
1923	146	114	135	92,4	118,4
1924	146	117	133	91,0	113,6
1925	152	133	136	89,4	102,2
1926	152	136	139	91,4	102,2
1927	149	136	140	93,9	102,9
1928	158	141	143	90,5	101,4
1929	160	147	145	90,6	98,6
1921-1929	148	125	138	93,2	110,4

Una conferma del decrescere nel tempo della propensione media al consumo può aversi confrontando le distribuzioni di cui alla tabella 70 con altre riportate nella tabella 72, relative al periodo 1921-1929. Le serie sono state calcolate in lire 1954, convertendo i dati forniti dalla nota inchiesta dell'ISTAT⁴² in lire 1938 e in lire correnti mediante i coefficienti calcolati sui prezzi in grosso. Essi pertanto sono solo approssimativamente confrontabili con i dati forniti dall'ISTAT direttamente ai prezzi del 1954 di cui alla tabella 69.

Dalla tabella si ricava che tra i due periodi vi è stato un aumento del reddito medio netto *pro capite* ai prezzi di mercato del 59% e della spesa media *pro capite* per consumi del 48% circa, mentre la propensione media al consumo si è abbassata dal 93% all'87%. Anche gli incrementi medi annui registrati nel reddito e nei consumi per abitante sono state nel 1921-1929 assai più bassi di quelli registrati nell'ultimo decennio e cioè, rispettivamente, 2,42% e 0,86% contro, come si è visto, il 4,76% e il 3,81%.

I confronti più significativi fra i due periodi paiono però quelli che possono istituirsi calcolando e traducendo in grafico le rispettive funzioni del consumo.

⁴² ISTAT, *Indagine sul reddito cit.*

TAB. 73 — *Distribuzione per capitoli della spesa per consumi privati (importi in miliardi di*

Capitoli di spesa	Lire correnti			
	1 9 5 1		1 9 6 0	
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali
<i>Consumi primari</i>	5.627	78,2	9.445	74,5
Generi alimentari e bevande	3.806	52,9	6.151	48,5
Vestituario	997	13,8	1.269	10,0
Abitazione e spese connesse	824	11,5	2.025	16,0
<i>Consumi secondari</i>	523	7,5	1.027	8,1
Tabacco	306	4,3	555	4,4
Spese igienico-sanitarie	217	3,2	472	3,7
<i>Consumi terziari</i>	1.041	14,3	2.210	17,4
Trasporti e comunicazioni	414	5,7	1.024	8,1
Spettacoli e altre spese ricreative	343	4,8	646	5,1
Alberghi, pubblici esercizi e varie	284	3,8	540	4,2
<i>Totale</i>	7.191	100,0	12.682	100,0

Le due rette di regressione hanno diverso andamento e diversa localizzazione nel piano. In particolare la retta relativa al periodo 1951-1960 si è collocata « più alta » di quella del periodo precedente e ciò, secondo alcuni autori⁴³, potrebbe essere dovuto al processo d'industrializzazione in atto nel nostro paese.

I confronti fra il periodo 1921-29 e quello 1951-60 relativi, invece, al reddito *pro capite* al costo dei fattori, permettono di rilevare un aumento medio del reddito *pro capite* del 67,6%, superiore quindi a quello rilevato dal confronto fra i redditi *pro capite* a prezzi di mercato, e una riduzione della propensione media da 110 a 101 per 100 di reddito. Inoltre il saggio d'incremento medio annuo composto del reddito *pro capite* al costo dei fattori è passato dal 2,78% per il periodo 1921-29 al 4,68%.

Per quanto riguarda in particolare la propensione media al consumo si può rilevare che mentre nel periodo attuale essa, grazie al rapido incremento del reddito, è passata rapidamente a valori inferiori all'unità, nel periodo precedente si è mantenuta per tutti gli anni con-

⁴³ Cfr. F. DI FENIZIO. *La legge dell'economia. La funzione dei consumi*, Milano, 1958.

lire - Italia.

L i r e 1 9 5 4					
	1 9 5 1	1 9 6 0	Indici 1960 (base: 1951 = 100)	Saggi medi annui composti	Elasticità
	5.996	8.562	143	4,05	0,88
	4.181	5.799	137	3,56	0,77
	936	1.232	132	3,13	0,68
	879	1.531	174	6,35	1,38
	607	974	160	5,36	1,16
	323	503	156	5,06	0,90
	284	471	166	5,79	1,25
	1.115	2.022	181	6,82	1,48
	438	1.001	229	9,64	2,09
	372	548	147	4,37	0,95
	305	473	155	4,99	1,88
	7.718	11.558	150	4,61	1,00

siderati, salvo l'ultimo, a livelli assai superiori ad 1, benché anche in quel caso il *trend* fosse decisamente discendente.

Ma l'espansione dei consumi si è accompagnata anche ad un loro miglioramento qualitativo, come può rilevarsi dalla tabella 73, nella quale sono stati raggruppati empiricamente i capitoli di spesa a seconda del grado di necessarietà della stessa. Innanzi tutto deve sottolinearsi che l'aumento del reddito ha portato una riduzione della percentuale di spesa dei consumi primari ed in particolare della spesa in generi alimentari e vestiario sul totale della spesa, favorendo l'aumento dei consumi in beni aventi un minor grado di necessarietà. È però opportuno sottolineare che fra i consumi primari hanno fatto invece registrare un notevole incremento le spese per la casa, sia causa dello sbocco dei fitti, sia dell'espansione della domanda di beni di uso durevole e non durevole per la casa. Notevole l'incremento della spesa per trasporti che si è concentrata in un aumento degli acquisti di mezzi di trasporto privati. In generale l'aumento del tenore di vita si è ripercosso

TAB. 74 — *Spese per consumi privati. I generi alimentari (importi in miliardi di lire) - Italia.*

Voci	Lire correnti				Lire 1954		
	1952		1960		1952	1960	Indici (1952 = 100)
	Valori assoluti	percen- tuali	Valori assoluti	percen- tuali			
Pane e cereali	943	25,9	1089	20,0	1011	1027	102
Carni	619	17,1	1276	23,4	663	1203	181
Pesce	155	4,3	210	3,9	166	198	119
Latte, formaggio e uova	565	15,6	796	14,6	605	750	124
Olii e grassi	304	8,4	411	7,5	326	387	119
Patate, ortaggi e frutta	731	20,2	1201	22,0	783	1132	144
Caffè, thè e cacao	125	3,4	198	3,6	134	187	140
Zucchero, marmel- lata e miele	158	4,3	218	4,0	169	206	122
Altri generi alimen- tari	29	0,8	53	1,0	31	50	161
<i>Totale</i>	3629	100,0	5452	100,0	3888	5140	132
Bev. alcoliche	—	—	699	—	—	659	—
<i>Totale</i>	—	—	6151	—	—	5799	—

inoltre sulle voci « comunicazioni » e « alberghi e pubblici servizi », influenzate dall'incremento delle correnti turistiche e sulle « spese per l'igiene e la salute », la cui misura fornisce un indice sicuro del grado di progresso raggiunto da una nazione.

Può concludersi osservando che nel complesso i tre gruppi di spese hanno avuto ritmi di sviluppo diversi e mediamenti più rapidi con il passaggio dai consumi primari, ai secondari e ai terziari.

L'aumento dei consumi, dovuto soprattutto all'espansione dei redditi da lavoro e ai trasferimenti sociali, ben sostenuti dalla stabilità del potere d'acquisto della moneta, si è tradotto anche in un miglioramento qualitativo dei consumi alimentari come può rilevarsi dalla tabella 74.

Particolarmente sensibile appare l'aumento del consumo delle carni, in senso assoluto e relativo, a scapito di quello del pane e dei cereali, il che è indice sicuro del miglioramento quantitativo e qualitativo del bilancio alimentare.

III

CONCLUSIONI

Il commento che siamo andati sviluppando alle poste del bilancio economico nazionale di quest'ultimo decennio richiede come conclusione finale che siano sinteticamente ricapitolate le caratteristiche dell'evoluzione economica di questi ultimi dieci anni.

Che cosa si proponeva la politica di sviluppo instaurata dieci anni fa? In breve: aumentare il reddito per abitante, promuovere la piena occupazione del lavoro e delle risorse disponibili.

Entro quali limiti questi obiettivi sono stati raggiunti?

Lo sviluppo italiano fra gli anni 1951 e 1960 può in breve sintetizzarsi in tre cifre: aumento del reddito *pro capite* attorno al 5% annuo, aumento del consumo di circa il 4%, aumento degli investimenti dell'8,9%: aumento deciso dall'occupazione. L'alto saggio di incremento del reddito che si pone a coronamento di una lunga serie di tassi medi annui di sviluppo assai bassi e pari allo 0,57% nel periodo 1874-1893, a 2,49 nel periodo 1894-1943 e ad 1,82% nel ventennio 1920-1939¹, è giustificato dalla differenza tra il saggio dei consumi e quello degli investimenti. Non vi è accumulazione di capitale senza contenimento dei consumi e non vi è reddito senza accumulazione. Contenimento ed accumulazione ai quali si è pervenuti con l'applicazione della politica dello sviluppo democratico, che non prevede il ricorso al contenimento forzato dei consumi, né il dirottamento pianificato degli investimenti da settore a settore.

Unitamente allo sviluppo del reddito, si sono verificate nel sistema economico italiano, profonde modificazioni strutturali che hanno condotto alla riduzione relativa di reddito globale e forza di lavoro (maggiore in quest'ultimo fattore con conseguente aumento della produttività agricola per uomo-anno) nel settore agricolo, a vantaggio delle

¹ Cfr. R. BARBERI, *Aspetti dinamici* cit.

attività secondarie e terziarie (le quali hanno registrato un incremento della loro produttività per addetto in termini di reddito, pur avendo aumentato in senso relativo ed assoluto le forze di lavoro occupate).

È necessario sottolineare inoltre che lo sviluppo economico italiano è stato assai facilitato dalla utilizzazione, da parte delle attività produttive, di alcuni di quegli stessi elementi che costituivano, in passato, indici in base ai quali l'economia italiana era classificata fra quelle sottosviluppate. Essi sono stati la presenza di una massa di disoccupati e sottooccupati, assai mobile, che ha potuto essere richiamata dalle regioni meno sviluppate a quelle più industrializzate e che malgrado la mancanza di qualifica ha potuto essere introdotta in circuiti a produttività sempre maggiore e pertanto a livello salariale sempre più alto.

In senso favorevole allo sviluppo generale ha agito inoltre la stessa presenza di un vasto tratto del territorio nazionale a basso livello di reddito, sul quale, a fin di sviluppo, sono stati concentrati cospicui investimenti pubblici e privati, che hanno provocato, unitamente ad un aumento del reddito, un forte incremento nella domanda di beni di consumo e d'investimenti e che possiede un'alta capacità di domanda potenziale il cui sviluppo sarà fonte di ulteriore progresso economico.

Un terzo fattore può ravvisarsi nella possibilità che l'economia italiana ha avuto di acquisire i più recenti ritrovati tecnologici, frutto di ricerche scientifiche svolte in tutto il mondo, che le hanno permesso di superare in breve tempo gravi inferiorità di natura tecnica, che avrebbero impedito ogni ulteriore evoluzione dei nostri settori produttivi.

Altro elemento fondamentale dello sviluppo è stata la sempre maggiore apertura del nostro sistema economico verso quelli di altri paesi, ciò che ha permesso in un primo tempo di ottenere quei cospicui aiuti esteri che hanno avviato la nostra ripresa nell'immediato dopoguerra ed hanno permesso, in un secondo tempo, di instaurare la politica di liberalizzazione degli scambi (ed espandere così le nostre esportazioni con le note benefiche conseguenze sul nostro apparato produttivo) e di attirare, infine, importanti investimenti esteri e sempre più cospicue correnti turistiche delle quali è stata a suo tempo rilevata l'importanza determinante ai fini del saldo della bilancia dei pagamenti.

Deve aggiungersi che, a favore di questo, hanno inoltre operato l'aumentata produttività, l'espansione dei consumi, a seguito dell'aumento globale della massa salariale, l'aumentato grado di specializzazione produttiva e, in definitiva, il sensibile miglioramento della struttura produttiva che ha mutato il rapporto fra partite attive e passive della bilancia commerciale fino a modificarne il disavanzo, il quale ha

infine subito, in sede di bilancia dei pagamenti, una forte correzione con inversione della tendenza, per effetto dell'incremento delle partite attive relative ai « servizi ».

Varie sono però le critiche che si muovono: esse adducono soprattutto che lo sviluppo non si è manifestato uniformemente in tutti i settori d'attività né in tutte le regioni e che di esso non hanno beneficiato in misura uguale tutte le classi sociali o di redditi. In realtà, come si è visto, si notano squilibri sia nei tassi di sviluppo, sia nei tassi di accumulazione, sia nei rapporti marginali capitale-prodotto, tanto fra settori, quanto — come meglio si vedrà nella parte seconda di questo saggio — fra le regioni.

Si osserva che tali squilibri sono stati determinati in gran parte dal fatto che le decisioni di investimento sono rimaste al servizio del privato interesse, il quale ha riversato il capitale nei settori più altamente sviluppati, ciò che ha impedito che esso fosse distribuito in modo tale da arrecare il massimo beneficio alla collettività². Si critica insomma la mancata pianificazione degli investimenti, il solo strumento — a dire dei critici — che avrebbe permesso una distribuzione degli investimenti prescindendo dal criterio della massimizzazione del profitto, da quel criterio cioè che la stessa esperienza, a non voler entrare nel merito della sua giustificazione teorica, considera l'unico capace di misurare la produttività globale.

Si argomenta inoltre che la massa salariale abbia goduto solo in parte degli aumenti di produttività settoriali, la maggior parte dei quali sarebbe stata assorbita dal capitale; principio, questo, che nelle società collettiviste è alla base dei piani di sviluppo degli investimenti, ed in specie di quelli rivolti ad ottenere beni strumentali, il cui incremento è conseguito con la riduzione degli investimenti in beni di consumo e pertanto con il controllo dei consumi, attraverso la riduzione della domanda a mezzo della compressione o comunque della manovra del livello dei salari.

Si afferma, infine, che la causa fondamentale dell'espansione italiana del decennio testé trascorso deve ravvisarsi più nella congiuntura estremamente favorevole attraversata, che in modificazioni di struttura, tali da assicurare anche per il futuro una espansione autonoma del sistema. A prova di questa tesi si cita lo sviluppo assunto dai nostri scambi con l'estero, la cui eventuale riduzione a seguito di una fase

² Cfr. anche per alcune delle precedenti osservazioni *Meditazioni intorno alle ombre*, « Mondo Economico », n. 27, 1961.

recessiva della fluttuazione ciclica metterebbe in pericolo o addirittura annullerebbe quanto fin ora realizzato. Non si tiene conto evidentemente che in una economia del tipo di quella italiana, nelle quali scarseggia uno dei fattori di produzione, cioè le risorse naturali, gli scambi con l'estero costituiscono condizione di ogni ulteriore espansione e che esportazioni e importazioni costituiscano le vie attraverso le quali il nostro sistema economico « si apre » verso quelli degli altri paesi, ed il nostro mercato si inserisce nel giro delle interdipendenze che in avvenire legheranno sempre più tutti i mercati nazionali.

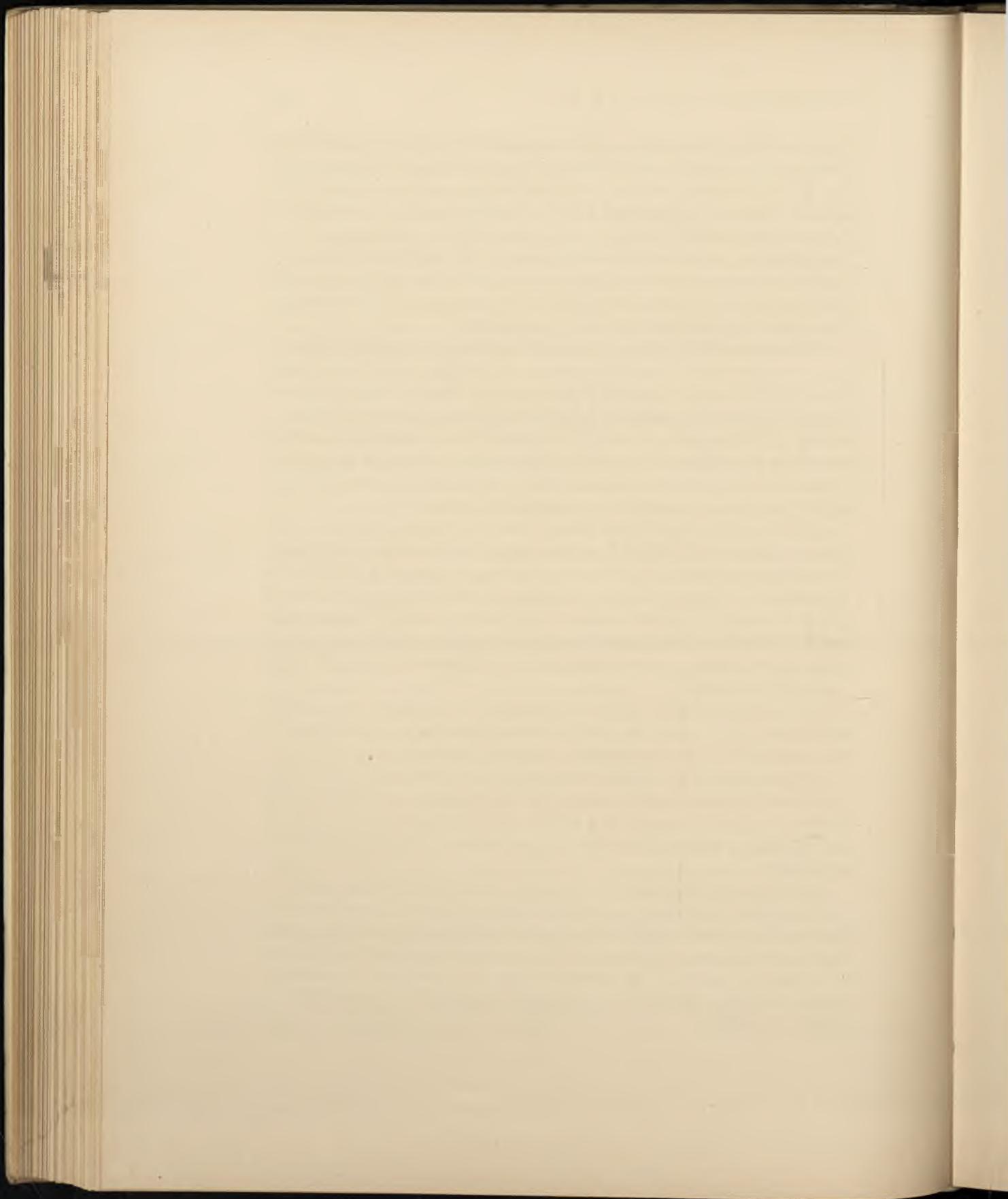
A sostegno della tesi che il successo della nostra politica di espansione economica sia di natura congiunturale, piuttosto che dovuto a profonde modificazioni strutturali intervenute nel sistema, si cita insistentemente il caso del persistente squilibrio economico esistente fra le regioni del Mezzogiorno e quelle del CentroNord, malgrado i massicci interventi straordinari effettuati a favore delle prime: si deduce dal persistere di tale dualismo che la politica di sviluppo intrapresa a favore del Mezzogiorno non avrebbe conseguiti i suoi obiettivi.

In che cosa consiste il dualismo? Qual'è la misura del divario fra Mezzogiorno e Centro-Sud? È, soprattutto, il suo persistere, di natura patologica o fisiologica? Può essere tale divario assunto, a fil di logica economica, a condanna di una politica economica che solo alla fine di questo decennio ha potuto cogliere alcuni primi frutti, il cui ritardato maturare è stato strettamente determinato da irriducibili tempi tecnici e che dovrà attendere ancora un tempo non breve per cogliere tutti quelli del seminato?

Si tratta di quesiti che richiedono minuta analisi e larga documentazione e per i quali non può pertanto formularsi qui una risposta sia pure sintetica, ma che sarebbe comunque generica.

Appare opportuno dunque esaminare più da vicino gli effetti della politica di sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno, e in quelle del Centro-Nord, sulla base dei dati della contabilità regionale e di altri ai quali l'attuale consistenza della documentazione in materia permette di accedere.

Potranno meglio valutarsi e « pesarsi » in tal modo anche i risultati che siamo andati fin qui esaminando e commentando, i quali rappresentano la sintesi di quelli che si sono venuti maturando, spesso per ragioni profondamente diverse, nelle due grandi ripartizioni territoriali nelle quali il paese — a fini statistici, ma in dipendenza di profonde ragioni storiche, ambientali, geografiche, economiche, demografiche e sociali — è diviso.



PARTE SECONDA

LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA NEL MEZZOGIORNO DAL 1950 AL 1960

I

PREMESSA

Le considerazioni esposte nei precedenti capitoli riguardavano l'economia italiana nel suo complesso: è noto però che i risultati dell'attività economica del paese sono frutto di un sistema economico dualistico, le cui manifestazioni non sono uniformemente distribuite nello spazio.

Infatti i dati, le cifre, le risultanze riferiti genericamente all'area geopolitica « Italia » debbono essere riguardate, in ogni caso, quali espressioni simili a quelle « medie di conto » che rappresentano una quantità nuova, intermedia fra la più piccola e la più grande delle quantità considerate.

Nel caso dell'Italia, infatti, il « più grande » e il « più piccolo » trovano un immediato riferimento nelle risultanze dell'attività economica che si svolge nelle due regioni, ciascuna con caratteristiche storiche, economiche, geografiche, sociologiche, etnologiche proprie, nelle quali il territorio nazionale è tuttora ripartito, che corrispondono a due grandi ripartizioni statistiche, la prima che raggruppa le regioni del « Cento-Nord », la seconda quelle del « Mezzogiorno ».

Non è il caso di rievocare qui le ragioni storiche, ormai ben note, che provocarono prima e mantennero poi, nel Mezzogiorno, quel vuoto economico e sociale che alla data del 1951 investiva il 41% del territorio nazionale ed il 37% della sua popolazione.

Basti qui ricordare che il dualismo che caratterizza l'economia italiana rappresenta il perdurare fino ad oggi di uno dei dualismi, l'uno economico e l'altro politico, che caratterizzavano la vita italiana alla vigilia dell'Unità, la quale, se pose fine a quello politico, lasciò inalterato — e così doveva rimanere per circa un secolo — quello economico, senza che le « due Italie » provvedessero né allora né in seguito a stringere l'artificiale cucitura politica attraverso vivi e profondi legami economici ¹.

¹ F. VÖCHTING, *La questione meridionale*, Roma, 1955.

Tutto questo benché non siano mancati dal 1900 in poi alcuni tentativi di una politica per il Mezzogiorno da parte dello Stato, che non sortirono, però, sia in termini di sviluppo, sia in relazione al processo di equilibrio delle due economie, che effetti assai limitati. Debbono richiamarsi a questo proposito una serie di leggi speciali promulgate tra il 1901 ed il 1906, che prevedevano l'apertura di lavori pubblici, esenzioni fiscali e sovvenzioni. L'impresa più importante promossa da queste leggi fu l'inizio dei lavori per l'acquedotto pugliese, iniziato nel 1906. Le disposizioni fiscali da un lato avevano lo scopo di perequare gli oneri relativi sopportati dai contribuenti del Mezzogiorno e del Nord e dall'altra promuovere la costituzione di zone industriali: da esse trasse beneficio soprattutto Napoli, mentre minor effetto ebbero per Messina e Reggio Calabria.

Nel periodo tra le due guerre mondiali la politica economica italiana, guidata — come si è detto nella Premessa alla Parte I — soprattutto da ragioni di prestigio e volta a realizzare, sotto la spinta degli avvenimenti internazionali, programmi autarchici, fu portata ad occuparsi delle risorse agricole non sfruttate del Mezzogiorno, con la messa a coltura dei grani su vaste estensioni di terreno, ancorché di bassa resa unitaria, a scapito delle colture foraggere, delle orticole e delle arboricole.

In questo periodo la politica di protezionismo industriale si risolse in ulteriore aggravio per l'economia del Mezzogiorno, che doveva cedere i prodotti agricoli a prezzi di mercato e acquistare i prodotti manifatturati a prezzi protetti.

Nell'ultimo dopoguerra, finita la fase della ricostruzione, la creazione nel 1950 della Cassa per il Mezzogiorno ha dato il via allo sforzo più massiccio che lo Stato italiano abbia prodotto dall'Unità in poi, per tentare di far fruttare quell'enorme capitale pervenutogli in eredità dall'unificazione, costituito dalle regioni meridionali.

Qual'è il compito della Cassa per il Mezzogiorno? Si è venuta costituendo, ormai, a dodici anni dalla sua fondazione, un'importante letteratura, dalla quale i compiti istituzionali della « Cassa » vengono esposti e vagliati a fondo². In questa sede riteniamo che, in estrema sintesi, possa affermarsi che compito della « Cassa » sia promuovere, direttamente ed indirettamente, la creazione, nel Mezzogiorno, di « poli di sviluppo » atti a determinare la formazione di una regione polarizzata dotata di dimensioni tali e di tali capacità dinamiche da bilanciare

² Cfr. fra i più recenti: G. PESCATORE, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Milano, 1962.

la forza centripeta dell'unica zona polarizzata formatasi in Italia e ubicata nelle regioni settentrionali, la quale esplica la sua azione sulle regioni meridionali fin dalla avvenuta unificazione politica.

Oggi si parla molto, e si scrive altrettanto, di economie « dualiste », di economie cioè dove « l'ultramoderno esiste a fianco del tradizionale, non solo nei sistemi di produzione e di distribuzione, ma anche negli atteggiamenti e nella maniera di vivere e di trattare gli affari »³ o, con riferimento al caso italiano, di economie ove sussiste « insieme ad un settore altamente sviluppato, caratterizzato dal sistema del lavoro salariato, da grandi unità operative, da moderni metodi di produzione basati su largo uso di capitale e da un discreto livello di reddito *pro capite*, anche una vasta area 'preindustriale' o 'precapitalistica', basata soprattutto sul lavoro artigiano o familiare impiegato in piccole aziende con capitali minimi ed avente un bassissimo livello di reddito *pro capite* »⁴.

A ben vedere, queste definizioni richiamano il concetto ed il meccanismo d'azione, appunto, delle regioni polarizzate, meccanismo che lo Hirschman ha illustrato assai chiaramente.

Scrive infatti questo autore⁵ a proposito dello sviluppo divergente di zone diverse: « Per la sola legge delle probabilità è quasi da escludersi che lo sviluppo economico abbia inizio dappertutto nello stesso momento e proceda ovunque alla stessa velocità nell'ambito di una data economia. Quando alcune aree e settori si spingono più avanti, essi esercitano una potente attrazione non solo per la semplice ragione che nulla ha successo più del successo, ma anche perché si ha il sorgere di economie esterne in questi 'punti di sviluppo'. Non c'è dubbio che un'economia nel suo progredire verso livelli di reddito più elevato deve anzitutto sviluppare nel suo interno alcuni centri regionali di forza economica. Differenze di sviluppo interregionali sono perciò un elemento inevitabile dello sviluppo stesso... Ma ci sono importanti esempi di paesi dove il progresso iniziale di una regione si è risolto in una divisione Nord-Sud⁶ che si è dimostrata alquanto duratura. In quali condizioni è probabile il verificarsi di tale divisione?

³ Cfr. A. O. HIRSCHMAN, *La politica degli investimenti ed il dualismo nei paesi sottosviluppati*. Sommario a cura della Svimez, supplemento alle informazioni Svimez, n. 64, marzo 1958.

⁴ Cfr. C. V. LUTZ, *Il processo di sviluppo in un sistema economico « dualistico »*, « Moneta e Credito », n. 44, 1958.

⁵ A. O. HIRSCHMAN, *op. cit.*

⁶ L'autore designa rispettivamente con « Nord » e « Sud » le regioni del paese ove si è verificato uno sviluppo e le regioni rimaste arretrate.

« In primo luogo — prosegue l' Hirschman — si deve notare che il progresso iniziale del Nord invece di riflettersi sul Sud può influen-
zarlo negativamente. Se il Nord si industrializza, alcune industrie arti-
giane del Sud possono entrare in crisi per effetto della concorrenza e
i redditi reali del Sud possono anche ridursi se i manufatti del Nord
prodotti al riparo di nuovi dazi protettivi sostituiscono gli stessi manu-
fatti in precedenza importati dall'estero a prezzi più bassi. Se il Nord
è in possesso di una vasta e produttiva area agricola... il Sud rimarrebbe
' sganciato ' con una agricoltura di mera sussistenza e non risentirebbe
quasi più gli effetti benefici del progresso economico del Nord, mentre
rimarrebbe esposto all'effetto negativo della modalità dei fattori sulla
sua manodopera e sul suo risparmio. » ⁷

Gli effetti descritti dallo Hirschman possono essere distinti a se-
conda che abbiano azione centripeta o centrifuga. Tra i primi va ricor-
data l'attrazione di immigrazione netta da parte della regione pola-
rizzata, della regione cioè ove la domanda di manodopera è in au-
mento ⁸ e poiché il movimento migratorio ha sempre carattere selettivo
rispetto all'età degli emigranti, tale fatto rende sfavorevole la distribu-
zione per età nelle regioni di origine dell'immigrazione (ove rimane un
relativo minor numero di « produttori » rispetto ai « consumatori ») con
ripercussione sul rapporto fra la popolazione attiva e il complesso
delle risorse.

Lo stesso fenomeno di attrazione da parte della zona polarizzata
avviene per i capitali, che emigrano, spesso attraverso i canali bancari,
là dove la domanda di capitali è maggiormente attiva.

Ma l'azione di gran lunga più importante esercitata dalla regione
polarizzata è l'inevitabile attrazione della domanda di beni di consumo
e strumentali, formulata dalle economie circostanti, domanda la cui
intensità sarà direttamente proporzionale al loro grado di sviluppo e
soprattutto al loro grado di industrializzazione.

Il fenomeno è intuitivo; si vedano, comunque, nella tabella 75, i
risultati di un'indagine condotta dall'Istituto Centrale di Statistica ⁹

⁷ A. O. HIRSCHMAN, *op. cit.*

⁸ Si tenga presente in proposito che tra il 1952 e il 1958 l'emigrazione netta dal
Mezzogiorno verso il Centro-Nord è stata di 405.773 unità. Cfr. *Relazione al Parla-
mento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*, 1960, p. 365.

⁹ L'indagine riguarda le importazioni ed esportazioni per ferrovia a *carro
completo* da e per il resto d'Italia. Poiché non comprende i trasporti via mare, che
rappresentano un'alta percentuale in quantità e valore del totale (si pensi agli idro-
carburi), i dati riportati rappresentano solamente una quota del complessivo traffico
interregionale tra Mezzogiorno e resto d'Italia: si deve certamente a tale modalità

nel 1956 sul commercio interregionale del Mezzogiorno, la quale pone in luce il grado di dipendenza dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno dalle regioni polarizzate del Settentrione.

Si osservi a proposito che, in accordo con quanto prima affermato, dalle regioni polarizzate (estero compreso) vengono importati soprattutto prodotti industriali finiti, mentre ivi vengono esportati essenzialmente prodotti agricoli non lavorati o al più sottoposti ad una prima lavorazione e alcuni prodotti industriali finiti.

In particolare vengono scambiati:

	<i>Importaz.</i>	<i>Esportaz.</i>
— Prodotti naturali e residui	12,4	31,2
— Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	20,7	26,9
— Prodotti di più complessa lavorazione o trasformazione	63,5	40,8
	<i>Totale</i> 96,6	98,9
— Animali vivi	3,4	1,1
	<i>Totale</i> 100,0	100,0

Per quanto concerne i prodotti finiti importati, il 42% sono costituiti da prodotti industriali, mentre, fra quelli esportati, solo il 27% è rappresentato da prodotti industriali finiti¹⁰.

Nella tabella 77 vengono riportati i raggruppamenti per rami e classi di attività economica con l'indicazione del loro peso sul totale e vengono indicate inoltre le merci di maggior valore all'interno delle singole classi.

se la rilevazione non comprende, a nostro parere, neanche il traffico interregionale della Sardegna con le regioni del Centro-Nord. Due dati soprattutto confermano tale ipotesi: a) quello relativo alla esportazione di *carbon fossile*: secondo la rilevazione in parola essa avrebbe raggiunto nel 1956 i 208.100 quintali. Dalla sola Sardegna, invece, in quell'anno sono stati esportati verso le regioni del Centro-Nord circa 1,5 milioni di quintali di carbon fossile (Sulcis); b) il dato relativo all'esportazione di *formaggio* dal Mezzogiorno verso l'estero, pari a q.li 8.930 secondo la rilevazione dell'Istituto Centrale di Statistica, mentre dalla sola Sardegna si sono esportati in quell'anno verso gli Stati Uniti q.li 25.122 di formaggio pecorino e « Fiore Sardo ».

Pur trattandosi di una rilevazione incompleta, per cui non può essere considerata una vera bilancia commerciale, essa consente comunque un'analisi del commercio interregionale del Mezzogiorno approssimativamente indicativa.

¹⁰ Visti i criteri di valutazione adottati dall'Istituto Centrale di Statistica, abbiamo motivo di ritenere, per ripetute esperienze in materia, delle quali sarebbe troppo lungo riportare qui le risultanze metodologiche, che tale voce sia stata sopravvalutata e che pertanto le rimanenti voci debbano assumere maggior peso.

TAB. 75 — Importazioni ed esportazioni per ferrovia a carro completo per gruppi economici. Anno 1956 (importi in miliardi di lire correnti) - Mezzogiorno.

Gruppi economici	I m p o r t a z i o n i					
	Dal resto d'Italia		Dall' Estero		Totale	
	Valore assol.	%	Valore assol.	%	Valore assol.	%
I) <i>Animali vivi</i>	13,9	3,5	0,9	2,5	14,8	3,4
II) <i>Generi alimentari e materie prime per la loro produz.</i>	176,6	44,8	8,9	22,5	185,5	42,7
Prodotti naturali e residui	31,5	8,0	4,0	10,0	35,5	8,2
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	53,1	13,5	2,9	7,4	56,0	12,9
Prodotti di più complessa lavorazione o trasformaz.	92,0	23,3	2,0	5,1	94,0	21,6
III) <i>Prodotti delle industrie non alimentari e materie prime per la loro fabbricazione</i> .	187,3	47,5	29,3	73,7	216,6	50,0
Prodotti naturali, cascami residui e rottami	8,0	2,0	1,8	4,6	9,8	2,3
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	21,5	5,5	3,5	8,9	25,0	5,8
Prodotti di più complessa lavorazione o trasformaz.	157,8	40,0	24,0	60,2	181,8	41,9
IV) <i>Materie ausiliarie</i>	16,6	4,2	0,5	1,3	17,1	3,9
Prodotti naturali o residui	8,0	2,0	0,3	0,9	8,3	1,9
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	8,6	2,2	0,2	0,4	8,8	2,0
Totale	394,4	100,0	39,6	100,0	434,0	100,0

Gruppi economici	E s p o r t a z i o n i						Saldo
	Verso il resto d'Italia		Verso l'estero		Totale		
	Valori assol.	%	Valore assol.	%	Valori assol.	%	
I) <i>Animali vivi</i>	4,1	1,3	—	—	4,1	1,1	-10,7
II) <i>Generi alimentari e materie prime per la loro produz.</i>	187,0	59,1	27,0	61,8	214,0	59,5	+28,5
Prodotti naturali e residui	74,4	23,5	24,0	55,0	98,4	27,4	+62,9
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	64,0	20,2	2,6	5,9	66,6	18,5	+10,6
Prodotti di più complessa lavorazione o trasformaz.	48,6	15,4	0,4	0,9	49,0	13,6	-45,0
III) <i>Prodotti delle industrie non alimentari e materie prime per la loro fabbricazione</i> .	118,9	37,6	16,3	37,4	135,2	37,6	-81,4
Prodotti naturali, cascami residui e rottami	10,7	3,4	1,8	4,1	12,5	3,5	+ 2,7
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	21,2	6,7	3,5	8,0	24,7	6,9	- 0,3
Prodotti di più complessa lavorazione o trasformaz.	87,0	27,5	11,0	25,3	98,0	27,2	-83,3
IV) <i>Materie ausiliarie</i>	6,2	2,0	0,3	0,8	6,5	1,8	-10,8
Prodotti naturali o residui	1,0	0,3	..	..	1,0	0,3	- 7,6
Prodotti di prima lavorazione o trasformazione	5,2	1,7	0,3	0,8	5,5	1,5	- 3,3
Totale	316,2	100,0	43,6	100,0	359,8	100,0	-74,2

N. B. Le percentuali sono state calcolate sui valori espressi in milioni.

In sintesi può dirsi che (Tabella 76) il traffico mercantile del Mezzogiorno ha presentato nel 1956 un saldo passivo di circa 78 miliardi ¹¹. Dei tre grandi rami di attività, solamente il settore primario registra un saldo attivo, mentre il ramo industria presenta un saldo passivo piuttosto elevato, il che è pienamente coerente con quanto fin qui esposto circa i rapporti che vengono ad instaurarsi fra regioni polarizzate e aree circostanti sottosviluppate. È inoltre nel ramo d'industria che fornisce i prodotti finiti, che si concentra il grosso delle importazioni ed esportazioni, benché per quanto riguarda quest'ultima corrente di traffico, assumano rilevante incidenza anche i prodotti agricoli ¹².

TAB. 76 — *Commercio interregionale. Traffico ferroviario a carico completo (importi in miliardi di lire) - Mezzogiorno.*

Rami di attività	Da e per il resto d'Italia				Saldo
	Importazioni		Esportazioni		
	Valore	Percentuali	Valore	Percentuali	
I) Prodotti dell'agricoltura, zootecnia, selvicoltura e caccia	48,7	12,2	78,5	24,7	+ 29,8
II) Prodotti delle industrie estrattive e similari	13,1	3,3	8,0	2,5	- 5,1
III) Prodotti delle industrie manifatturiere	332,8	84,5	229,9	72,8	- 102,9
<i>Totale</i>	<i>394,6</i>	<i>100,0</i>	<i>316,4</i>	<i>100,0</i>	<i>- 78,2</i>

Si è visto inoltre che il ramo dell'agricoltura è l'unico dei tre a presentare un saldo attivo per il Mezzogiorno. È opportuno però chiarire che tale risultato è dovuto alla maggiore esportazione di prodotti della terra, poiché lo scambio dei prodotti zootecnici, della selvicoltura, della pesca e della caccia non è favorevole, in termini di saldo, all'economia meridionale.

¹¹ Per quanto esposto nella nota precedente, riteniamo però che esso debba essere in realtà assai inferiore a quello su indicato.

¹² È nostra opinione inoltre che una rilevazione *completa* del traffico interregionale del Mezzogiorno ed una valutazione più attenta delle intrinseche qualità merceologiche, porterebbe ad una struttura delle esportazioni assai più differenziata di quanto qui non appaia.

TAB. 77 — Importazioni ed esportazioni, nell'anno 1956, per ferrovia a carico completo, per valori in miliardi di lire correnti) - Mezzogiorno.

R a m i e c l a s s i

G r u p p i m e r c e o l o g i c i

I) *Prodotti dell'agricoltura, zootecnia, selvicoltura, pesca e caccia*

— Prodotti dell'agricoltura,

di cui: grano	
granturco	
frutta fresca	
agrumi	
uva fresca	
patate	
ortaggi	
fibre vegetali	

— Prodotti degli allevamenti zootecnici,

di cui: equini	
bovini	
suini	
carni macellate	
uova	

— Prodotti della selvicoltura,

di cui: legno lavorato con l'ascia	
--	--

II) *Prodotti delle industrie estrattive e similari*

— Minerali metalliferi e rottami metallici

— Minerali non metalliferi,

di cui: carbone fossile	
pozzolana	

III) *Prodotti delle industrie manifatturiere*

— Industrie alimentari e affini,

di cui: burro	
formaggi	
olio d'oliva	
olii, grassi commestibili	
farina di cereali	
salumi	
pesci preparati o conservati, altri	
latte in polvere	
saccarosio, glucosio	
biscotti ed altri prodotti ind. dolciaria	
mosto comune	
vermouth marsala	
altri vini	
birra	

— Industria del tabacco,

di cui: tabacco in foglie	
-------------------------------------	--

per

ramo, classe di attività economica e gruppo merceologico (quantità in migliaia di quintali;

Da e per il resto d'Italia						
Importazioni		Esportazioni		Saldo valori	Percentuali	
Quantità	Valore	Quantità	Valore		Importazioni	Esportazioni
	48,7		78,5	+ 29,8	12,2	24,7
	24,6		71,9	+ 47,3	6,2	22,7
2.167,2	14,9					
..	..	582,5	4,6			
490,5	2,7	330,4	2,9			
..	..	6.411,4	41,3			
..	..	633,8	4,8			
..	..	1.119,1	2,4			
..	..	2.063,4	8,2			
..	..	63,4	..			
	20,7		4,5	- 16,2	5,2	1,4
258,4	5,9	51,4	1,1			
226,5	7,3	41,8	1,2			
..	..	43,5	1,5			
17,1	1,2	..	..	
133,8	5,4					
	2,7		2,0	- 0,7	0,7	0,6
1.338,6	2,5	..	..	
	0,6		0,1	- 0,5	0,1	—
	13,1		8,0	- 5,0	3,3	2,5
	1,6		1,0	- 0,6	0,4	0,3
	11,4		7,0	- 4,4	2,9	2,2
4.183,6	7,8	3.298,1	3,9			
	332,7		229,7	- 103,0	84,5	72,8
	60,0		71,8	+ 11,8	15,2	22,8
..	..	111,7	8,6			
50,3	2,4	119,2	6,8			
22,9	1,4	175,9	10,9			
		9,8				
2.040,6	17,8	270,3	2,5			
60,8	2,8	49,4	2,3			
..	—	91,8	2,1			
947,2	22,6	191,2	4,6			
37,2	2,4	—	—			
..	..	391,3	1,8			
..	..	267,9	3,6			
..	..	2.851,4	21,8			
75,5	0,6	..	..	
	85,8		45,4	- 40,4	21,8	14,4
98,3	2,5	173,1	4,4			

(segue tabella 77)

R a m i e C l a s s i

G r u p p i m e r c e o l o g i c i

tabacco lavorato da fumo	
— Industrie delle pelli e del cuoio	
— Industrie tessili,	
di cui: avanzi cascami ritagli	
sacchi	
— Industrie del vestiario e dell'abbigliamento, e affini,	
di cui: abiti, biancheria, ecc.	
calzature	
masserizie	
— Industrie del legno e sughero,	
di cui: mobili	
— Industrie della carta e della cartotecnica	
— Industrie poligrafiche e editoriali	
— Industrie foto-fono-cinematografiche	
— Industrie metallurgiche,	
di cui: prodotti finiti	
metalli preziosi	
metalli semilavorati	
— Industrie meccaniche,	
di cui: macchine ed apparecchi vari	
parti di macchine	
generatori motori	
distributori di carburante	
biciclette, motocicli	
veicoli vari a motore	
veicoli a quattro ruote	
— Industrie della trasformazione dei minerali non metalliferi	
— Industrie chimiche e affini,	
di cui: estratti e succhi medicinali	
solfato solfonitrato	
munizioni	
butano e altri gasi	
oli e benzina	
oli lubrificanti	
— Industrie della gomma elastica	
— Industrie manifatturiere varie,	
di cui: armi da fuoco	
apparecchi scientifici	

Totale

D a e p e r i l r e s t o d ' I t a l i a

Importazioni		Esportazioni		Saldo valori	Percentuali	
Quantità	Valore	Quantità	Valore		Importazioni	Esportazioni
97,3	83,2	47,9	41,0			
	0,1		0,8	+ 0,7		0,3
	5,6		2,4	- 3,2	1,4	0,8
12,1	1,8					
74,8	2,0					
	6,3		7,6	+ 1,3	1,6	2,4
9,6	2,2	16,1	3,4			
3,4	1,4	2,5	1,0			
81,1	2,4	85,9	2,6			
	6,1		2,7	- 3,4	1,5	0,9
31,6	2,9					
	3,2		1,2	- 2,0	0,8	0,4
—	—	—	—			
—	—	—	—			
	46,6		26,1	- 20,5	11,9	8,2
1.407,7	37,4	356,8	9,5			
..	..	6,9	10,0			
186,2	1,7	245,9	2,2			
	66,9		35,0	- 31,9	17,0	11,1
259,5	17,5	90,0	5,4			
50,3	5,5	—	—			
35,6	3,9					
..	..	13,4	3,2			
11,5	1,5	..	..	
322,0	19,4	199,3	17,7			
14,5	1,7	8,4	1,0			
	8,3		1,6	- 6,7	2,1	0,5
	34,2		23,6	- 10,6	8,8	7,6
		4,4	1,4			
461,5	1,7	..	..	
102,1	13,3	87,2	10,6			
609,3	1,9	..	..	
140,5	2,3	186,7	3,1			
77,9	2,3	..	..	
	0,6		0,3	- 0,3	0,2	..
	8,7		10,8	+ 2,1	2,2	3,4
25,3	3,2	23,4	3,0			
4,8	3,8	8,2	6,5			
	394,6		316,4	- 78,2	100,0	100,0

La capacità di esportazione di carni da parte del settore zootecnico meridionale è, infatti, ancora ridotta, sia dalla non ancora raggiunta produzione massima consentita dalle trasformazioni strutturali connesse con gli interventi effettuati, soprattutto nelle zone di riforma, sia dall'incremento della domanda interna, dovuta all'aumento dei consumi, che assorbe quasi interamente gli incrementi di produzione di carne finora ottenuti.

Il contributo degli allevamenti zootecnici alla riduzione del saldo negativo degli scambi interregionali del Mezzogiorno, si manifesta invece in maniera assai positiva attraverso i prodotti trasformati (burro e formaggi) ai quali si deve un apporto, nel 1956, di circa 16 miliardi¹³.

Nel complesso l'esportazione di prodotti dell'agricoltura trasformati dalle industrie alimentari, consente al Mezzogiorno di segnare una differenza attiva, l'unica importante nel settore industriale, nel bilancio degli scambi con il Centro-Nord. Negli altri settori industriali le partite passive superano largamente quelle attive.

Dall'esame della struttura del commercio interregionale del Mezzogiorno, sia pure vista attraverso dati parziali, si ricava, dunque, una piena conferma della sua ben nota struttura economica; mancano purtroppo, al momento attuale, dati riferiti ad anno più prossimo di quello esaminato, che consentano di giudicare se tale struttura, dal 1956 in poi, si è mossa e in quale direzione.

La struttura del 1956 conferma comunque che l'economia meridionale possedeva ancora in quell'anno le tradizionali caratteristiche agricole, con un apparato industriale in formazione nei settori non alimentari e pertanto non ancora in grado d'influenzare la struttura del commercio d'esportazione attraverso i settori industriali deficitari.

A maggiore convalida dell'analisi vengono riportati nella tabella 78 le classifiche, in ordine di valore decrescente, delle principali merci importate ed esportate nell'anno che si considera. A parte alcuni gruppi merceologici dei quali dovrebbero essere analizzati con maggior cura natura, composizione e criterio di valutazione (tabacchi, macchine, apparecchi, veicoli e munizioni) al fine di accertarne la effettiva provenienza dalla struttura produttiva del Mezzogiorno, le merci elencate in esportazione rappresentano l'espressione più vera della capacità produttiva dell'economia meridionale, la quale, in definitiva, si concreta nella possibilità di esportazione di alcuni prodotti agricoli naturali o

¹³ Per le ragioni ripetutamente richiamate riteniamo che la cifra effettiva debba ritenersi assai maggiore.

TAB. 78 — Valore complessivo delle merci importate ed esportate nell'anno 1956 nel Mezzogiorno da e per il resto d'Italia (valori in lire correnti).

I m p o r t a z i o n i		
M e r c i	Miliardi di lire	Percentuali
Tabacco lavorato da fumo	83,2	21,1
Prodotti finiti delle industrie metallurgiche	37,4	9,5
Saccarosio e glucosio	22,6	5,7
Veicoli vari	19,4	4,9
Farina di cereali	17,8	4,5
Macchine e apparecchi vari	17,5	4,4
Grano	14,9	3,8
Carbone fossile	7,8	2,0
Bovini	7,3	1,8
Equini	5,9	1,5
Parti di macchine	5,5	1,4
Uova	5,4	1,3
<i>Totale</i>	244,7	61,9
<i>Altre merci</i>	149,9	38,1
<i>Totale</i>	394,6	100,0

E s p o r t a z i o n i		
M e r c i	Miliardi di lire	Percentuali
Pozzolana	41,3	13,0
Tabacco in foglie	41,0	12,9
Vini e marsala	25,4	8,0
Veicoli vari a motore	17,7	5,6
Olio d'oliva	10,9	3,4
Munizioni	10,6	3,4
Metalli preziosi	10,0	3,2
Prodotti finiti delle industrie metallurgiche	9,5	3,0
Burro	8,6	2,7
Ortaggi	8,2	2,6
Formaggi	6,8	2,1
Apparecchi scientifici	6,5	2,0
Macchine e apparecch.	5,4	1,7
Uova fresche	4,8	1,5
Granturco	4,6	1,4
Saccarosio e glucosio	4,6	1,4
Tabacco lavorato da fumo	4,4	1,3
Agrumi	3,9	1,2
<i>Totale</i>	224,2	70,4
<i>Altre merci</i>	92,2	29,6
<i>Totale</i>	316,4	100,0

trasformati e di alcuni prodotti delle industrie minerarie e metallurgiche.

Le merci importate rappresentano, invece, i singoli bisogni che la struttura produttiva del Mezzogiorno non poteva, nel 1956, ancora soddisfare — essenzialmente prodotti finiti dell'industria meccanica e metallurgica e combustibili — poiché, malgrado l'evidente sussistere di una domanda interna crescente, non disponeva ancora dell'attrezzatura tecnica necessaria a produrre i beni richiesti.

Quanto fin qui esposto intorno agli scambi mercantili del Mezzogiorno trova conferma e risalto nei dati del bilancio economico del Mezzogiorno, nel quale le « importazioni nette » di beni e servizi rappresentano circa 1/5 delle risorse complessive. I saldi delle bilance dei pagamenti regionali hanno avuto infatti l'andamento indicato nella tabella 79.

Può rilevarsi da questa tabella che la zona polarizzata appare in pratica dislocata nelle regioni dell'Italia nord-occidentale e si identifica nel triangolo Piemonte-Lombardia-Liguria e Valle d'Aosta. Da essa parrebbe potersi dedurre inoltre, in particolare dalla constatazione del progressivo ridursi (in valore assoluto e relativo) delle importazioni della zona nord-orientale e centrale, che la zona polarizzata si è andata

TAB. 79 — Sintesi dei rapporti intercorrenti fra regioni polarizzate e regioni non polarizzate

A n n i	Flussi netti provenienti dalle regioni polarizzate					
	Importazioni nette dall'estero		Esportazioni nette dall'Italia nord-occidentale		T o t a l e	
	(a)		(a)		c = (a + b)	
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali
1951	99,0	13,7	626,1	86,3	725,1	100,0
1952	296,0	30,1	686,2	69,9	982,2	100,0
1953	309,0	30,4	707,5	69,6	1 016,5	100,0
1954	245,0	23,3	805,4	76,7	1.050,4	100,0
1955	177,0	15,7	953,3	84,3	1.130,3	100,0
1956	182,0	14,8	1.055,9	85,2	1.237,9	100,0
1957	—	—	1.109,8	100,0	1.109,8	100,0
1958	—	—	1.143,1	100,0	1.143,1	100,0
1959	—	—	1.266,2	100,0	1.266,2	100,0
1960	29,0	..	..	..	..	100,0

in questi ultimi anni gradatamente estendendo fino ad includere anche queste ultime regioni¹⁴: il ridursi delle importazioni nette, infatti, deve attribuirsi ad una progressiva riduzione del *deficit* della bilancia dei pagamenti di queste regioni, dovuto ad un loro progressivo e rapido sviluppo anche in termini di industrializzazione, che ha consentito da un lato la riduzione d'importazioni di beni di consumo e strumentali e dall'altro l'aumento delle esportazioni.

Questa interpretazione è giustificata anche dalla osservazione che mentre nel 1951 alle regioni nord-occidentali e centrali è andato circa il 50% dei flussi netti provenienti dalle regioni polarizzate, nel 1959 ne è andato il 9% (fatta astrazione delle esportazioni nette verso l'estero), mentre i valori assoluti (a prezzi 1954) delle importazioni nette, sono passati da 343 miliardi a 84. Attualmente pertanto il complesso delle regioni del Centro-Nord coincide con la zona polarizzata.

¹⁴ A conferma di tale estensione si possono anche addurre i primi risultati del censimento industriale e commerciale effettuato nell'ottobre 1961, secondo i quali gli addetti alle attività *non agricole* erano aumentati nel 1961, rispetto al 1951, del 46% in alcune regioni dell'Italia nord-orientale e centrale (Veneto, Emilia, Romagna, Marche, Toscana, Lazio), del 30% nelle regioni del Centro-Nord e del 24% nelle regioni meridionali.

(importi in miliardi di lire 1954).

Distribuzione dei flussi netti fra le regioni non polarizzate

Importazioni nette dall'Italia nord-orientale e centrale (d)		Importazioni nette dall'Italia meridionale e insulare (e)		Esportazioni nette verso l'estero (f)		Totale g = (d + e + f)	
Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali
343,4	47,4	381,7	52,6	—	—	725,1	100,0
370,4	37,8	611,8	62,2	—	—	982,2	100,0
419,5	41,3	597,0	58,7	—	—	1.016,5	100,0
377,4	36,0	673,0	64,0	—	—	1.050,4	100,0
320,8	28,4	809,5	71,6	—	—	1.130,3	100,0
411,5	33,3	826,4	66,7	—	—	1.237,9	100,0
335,2	30,2	771,6	69,5	3,0	0,3	1.109,8	100,0
198,9	17,4	801,2	70,1	143,0	12,5	1.143,1	100,0
7,1	0,6	924,1	73,0	335,0	26,4	1.266,2	100,0
..	..	1.203,4	..	..	..	..	100,0

Agli effetti di riflusso, prima descritti, si contrappongono alcuni effetti diffusivi originati dal moto di espansione delle regioni polarizzate: ad essi vanno ascritti la domanda da parte della zona polarizzata di alcuni prodotti essenzialmente agricoli o materie prime per le industrie, così come si è avuta conferma dall'esame del commercio interregionale del Mezzogiorno, e soprattutto la realizzazione, sotto la spinta di interventi politici e di incentivi economici, di unità produttive locali, nelle regioni non polarizzate.

I rapporti fin qui brevemente delineati fra zone polarizzate e zone non polarizzate portano a concludere, dunque, con il Vöchting¹⁵ che « gli aggregati industriali, una volta sorti insieme all'attrezzatura civile connessavi, emanano forze di attrazione che trovano il loro riscontro in forze di repulsione dalle zone disagiate. Queste tendenze centripete e centrifughe spiegano, intorno ai due poli... (positivo e negativo) effetti a guisa di spirale la cui potenza fa irrigidire in lineamenti sempre più duri e irremovibili, l'articolazione economica del territorio una volta formata, a meno che non subentrino nuove influenze imperative ossia interventi politici ben determinati a disturbare il campo magnetico ». Ed in effetti l'intervento politico ha creato nel 1950, con la Cassa per il Mezzogiorno, lo strumento non di disturbo, ma di progressiva distruzione del campo magnetico, volto com'è a provocare un mutamento di segno nel polo negativo dell'economia italiana, attraverso la progressiva creazione di poli di sviluppo nelle regioni del Mezzogiorno, che valgano ad attribuire anche a questo, carattere di zona polarizzata.

Tale è il concetto prima espresso, in sede di definizione dell'azione della « Cassa », la quale azione, ripetiamo, può ravvisarsi, in estrema sintesi, come volta alla formazione nel Mezzogiorno, non su basi concorrenziali, ma d'integrazione dell'apparato produttivo, di una regione polarizzata che da un lato contrasti gli effetti centripeti di quella ubicata nel Centro-Nord e che contemporaneamente consenta il formarsi di correnti di scambio che potenzino pariteticamente la struttura e il dinamismo di entrambe, in modo da attribuire all'intero paese le caratteristiche di zona polarizzata, da far valere in sede internazionale.

Qual'è attualmente la differenza di « potenziale » fra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno? Prima di rispondere a questa domanda pare opportuno tentare di definire per quali scopi ed entro quali limiti possano essere accolti i confronti fra le due arce che noi stessi nelle prossime pagine richiameremo sistematicamente.

¹⁵ F. VÖCHTING, *op. cit.*, p. 592.

L'esame comparato dei dati relativi alle due aree può essere condotto essenzialmente per due fini: *a)* richiamandosi alla caratteristica di « media » attribuita ai valori riferiti all'intero paese, l'esame dell'andamento del fenomeno per aree ha il fine di scomporre quei dati sintetici, nelle serie elementari da cui prendono origine e permettere così di individuare e « pesare » il contributo di ciascuna area alla formazione del totale; *b)* permettere un confronto diretto fra i successivi livelli raggiunti, rispettivamente, dalle due aree nella fase dello sviluppo.

Praticamente i punti *a)* e *b)* equivalgono ad esaminare i fenomeni ricorrenti nelle due aree rispettivamente da un punto di vista statico e dinamico.

Il fine di cui al punto *a)* non pare porre particolari problemi. Dubbia è invece la correttezza, dal punto di vista metodologico, dei confronti effettuati in sede di esame della dinamica dei fenomeni qualora ad essi confronti si pretenda attribuire valore assoluto, non temperato cioè dalle cautele che qualche elementare considerazione impone. Tale dubbio si ricollega alle diversissime condizioni nelle quali si svolge lo sviluppo economico del Mezzogiorno e del Centro-Nord, condizioni che attribuiscono a tali sviluppi naturali, ritmi e moti spesso difformi e significati diversi alle tappe rispettivamente raggiunte. Va infatti ricordato, in primo luogo, il diverso livello di partenza delle due economie, cioè la « carica » iniziale, la quale condiziona, ovviamente, tutte le successive fasi dello sviluppo. Assai diversa è infatti la dinamica di un'economia matura e in parte autosufficiente, ricca di un moto propulsivo di origine endogena, la prima procedente con moto uniformemente accelerato, la seconda necessitante di nuovo assestamento ad ogni diverso livello di sviluppo raggiunto. La prima autonoma nelle scelte di politica economica, la seconda dipendente dagli indirizzi assegnati dalle autorità di governo; la prima autonoma nel finanziamento dello sviluppo perché autofinanziantesi, la seconda dipendente dalle possibilità del bilancio statale, in senso lato, dai prestiti esteri o comunque da capitali provenienti dall'esterno dell'area; la prima autonoma nella scelta dei « tempi » e dei modi di realizzazione, la seconda condizionata dalle dipendenze cui accennato ed alle quali altre potrebbero aggiungersi.

Tali diversi modi di essere e di operare rendono sicuramente arduo il confronto fra l'andamento delle due economie ed impongono una continua opera di « valutazione » dei risultati del confronto, al fine di interpretarli avendo ben presenti i limiti posti dai difformi moti di sviluppo, generati da componenti di natura diversa, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord.

Dati del Centro-Nord = 100		Incremento percentuale 1959 - 1950 (a)	Indici 1959 (base: 1950 = 100)	
1950	1959		Centro - Nord	Mezzogiorno
42,8	44,8	111,4	170,1	178,1
43,2	50,1	128,9	233,2	258,9
51,2	52,1	106,7	140,2	142,9
49,2	52,5	123,4	140,5	150,5
68,0	66,1	88,8	133,1	129,4
20,4	25,8	141,8	273,1	345,6
41,9	54,0	154,6	211,5	272,4
39,3	45,5	139,6	166,9	193,4
43,7	51,8	146,6	166,4	197,4
67,5	76,5	531,2	103,2	117,0
30,4	40,0	148,6	282,6	371,4
31,5	40,3	150,8	244,8	288,3
78,6	83,1	121,1	137,3	145,2
45,8	73,7	214,2	114,6	245,5
41,3	56,8	224,7	141,9	196,4
37,1	54,3	246,3	146,2	213,8
23,5	29,5	135,2	358,8	450,0
5,4	16,2	493,0	201,4	600,0
35,7	74,1	296,5	221,4	460,0
6,9	8,4	139,9	219,1	266,7
32,2	37,7	122,4	412,6	482,9
147,8 (b)	137,2	30,0	111,3	103,4
14,6	18,9	139,2	399,2	516,7
19,4	23,7	214,7	124,4	152,4
60,4	61,4	104,2	158,2	160,7
56,9	43,3	128,2	111,7	85,0
57,7	49,9	74,2	210,0	181,7
171,7	87,2	77,6	312,9	158,9
79,5	59,6	55,7	229,6	172,3
40,0	42,8	125,0	140,0	150,0
22,2	25,0	150,1	133,3	150,0
33,3	44,0	200,0	150,0	200,0
15,8	44,0	250,0	433,3	933,3
34,7	43,2	131,6	433,7	539,4
4,7	60,0	153,4	205,9	262,3
36,0	39,0	118,9	180,3	195,5
35,0	40,5	156,2	139,5	161,7
23,0	25,3	120,7	191,5	110,5
24,2	26,7	114,1	377,3	416,5
30,8	32,9	109,0	418,8	447,6
44,5	41,9	91,6	328,3	309,3
72,6	68,0	89,8	261,3	345,0
44,2	48,7	146,1 (c)	220,0	270,4

(b) Dato relativo all'anno 1951.

(c) Escluse dal calcolo le merci trasportate (caricate dalle F.S.).

Abbiamo detto che l'esame delle rispettive « strutture » non pone particolari problemi circa la correttezza, dal punto di vista metodologico, del confronto. Pertanto, premesso quanto sopra, si può tentare di misurare in *prima approssimazione, empiricamente*, la differenza di livello fra Mezzogiorno e Centro-Nord, mediante una serie di rapporti relativi a circa 50 fenomeni economici di diversa natura, ridotti in rapporti *pro capite* o assimilabili, alla data del 1950 e del 1959: il livello del Mezzogiorno viene determinato ponendo uguale a 100 la cifra *pro capite* relativa al Centro-Nord e riportando ad essa la cifra relativa al Mezzogiorno. Nella tabella 80 riportiamo i risultati del confronto tralasciando i valori assoluti che potranno essere rilevati dalle fonti ufficiali ¹⁶.

I risultati vengono sintetizzati nell'ultima riga. Gli indici composti ottenuti per media aritmetica semplice dicono che l'intensità dei 50 fenomeni caratteristici considerati era nel Mezzogiorno pari al 46% di quella del Centro-Nord nel 1950, al 48,7% nel 1959 (52% nel 1958). Considerando la situazione dal punto di vista dinamico e tenendo presenti le riserve espresse in proposito, può dirsi che, fatto 100 l'incremento medio del Centro-Nord, quello del Mezzogiorno corrisponde mediamente a 146; in particolare, che lo sviluppo del Centro-Nord nel 1959, rispetto al 1950, è stato, per l'insieme dei fenomeni considerati, del 220% (251% nel 1958) e quello del Mezzogiorno del 270% (286% nel 1958). Agli indici empirici così determinati ¹⁷ deve essere attribuito un significato puramente « indicativo », quale può ricavarsi dalla percezione rapida di un insieme di fenomeni, gran parte dei quali di natura non monetaria, *i quali riflettono soprattutto quelli relativi ai consumi e agli investimenti*. Essi consentono il formarsi di una prima parziale impressione circa il grado di dislivello fra la zona con polo positivo e quella con polo negativo, il quale determina i caratteri dualistici dell'economia italiana.

¹⁶ Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, *Relazione sulla attività di coordinamento*, 1961.

¹⁷ Tali indici sono stati ricavati, come detto, da un insieme di fenomeni i più disparati ed eterogenei: ad essi non deve essere attribuito pertanto valore « sistematico », quale è invece attribuito all'andamento del reddito *pro capite*, quanto piuttosto, e proprio a causa dell'eterogeneità dell'aggregato dal quale sono stati ricavati, di adempiere ad una funzione tipica dello strumento statistico, cioè quella di compendiare in un'unica cifra una molteplicità di aspetti e di fenomeni, i quali separatamente considerati possono informare solamente su uno degli aspetti della complessa realtà, la quale dunque può essere rappresentata solamente attraverso una sintesi, nel nostro caso quella che si è tentato di ottenere attraverso gli indici composti.

II

I RIFLESSI DELLA POLITICA DI SVILUPPO SULL'EVOLUZIONE DEI BILANCI ECONOMICI REGIONALI

Il frazionamento del bilancio economico nazionale in due distinti bilanci economici regionali, uno per il Centro-Nord ed uno per il Mezzogiorno, permette di misurare in modo non empirico i livelli cui sono pervenute le economie delle due grandi aree territoriali a seguito della politica di sviluppo, ed in particolare della politica di rilevamento dell'area meridionale, ed analizzare l'andamento nel tempo dei vari flussi che esse generano e da cui sono incrementate.

Le tabelle 81 e 82 riportano i valori assoluti dei due bilanci e le tabelle 83 e 84 indicano in quale misura le varie componenti dei bilanci sono cresciute tra il primo ed il secondo quinquennio del decennio 1951-1960 e in che modo è variato il loro peso rispetto al totale.

Si osserverà innanzi tutto che il reddito netto complessivo del Mezzogiorno è stato equivalente in media, in lire correnti, a meno di 1/3 di quello del Centro-Nord e precisamente al 28,5% e che tale rapporto ha subito una leggera diminuzione tra il primo e il secondo quinquennio, passando a 27,5 (in lire 1954 lo scarto è maggiore essendo pari le due percentuali rispettivamente a 29,3 e a 27).

Passando dall'esame della consistenza a quello dei flussi, può rilevarsi dalla tabella 84 che nel secondo quinquennio il reddito netto del Mezzogiorno ha subito un incremento, rispetto al 1951-55, che, se pure inferiore in termini d'incremento medio annuo assoluto rispetto a quello del Centro-Nord (6,34% contro 4,40%) ne è superiore in termini relativi: infatti mentre il saggio medio annuo del reddito netto del Centro-Nord è aumentato nel secondo quinquennio nella proporzione da 1 a 1,10, i saggi del Mezzogiorno sono aumentati come da 1 a 1,53. Tale maggiore aumento relativo ha fatto sì che il grado di elasticità fra il saggio del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord passasse da 0,50 nel 1951-55 a 0,69 nel 1955-60, portando così a 0,61 l'elasticità media del decennio.

Per quanto riguarda la spesa totale per consumo, il suo valore è stato costantemente pari nel decennio a circa il 38% di quello del Centro-Nord; ma mentre quella per *consumi privati* è stata del 36% circa, quella per *consumi pubblici* è aumentata nel Mezzogiorno a circa il 58% di quello del Centro-Nord, con una tendenza a ridursi nel passaggio dal primo al secondo quinquennio.

L'esame della dinamica dei consumi permette di rilevare che nel Mezzogiorno l'incremento dei consumi totali è stato leggermente superiore a quello che si è manifestato nel Centro-Nord, ove peraltro si è rilevato un aumento tra il primo e il secondo periodo in esame, del saggio

TAB. 81 — *Risorse e impieghi delle disponibilità del Centro-Nord e del Mezzogiorno.*

V o c i	lire correnti				lire 1954		
	1951		1960		1951	1960	Indici (1951=100)
	miliardi di lire	percen- tuali	miliardi di lire	percen- tuali			
M e z z o g i o r n o							
<i>Risorse</i>							
Importazioni nette	487,3	18,7	1.222,1	24,0	381,7	1.203,4	315
Ammortamenti	177,0	6,8	333,4	7,0	180,9	312,3	173
Reddito nazionale	1.958,2	74,5	3.532,6	69,0	2.229,9	3.109,9	139
Totale	2.622,5	100,0	5.088,1	100,0	2.792,5	4.665,6	166
<i>Impieghi</i>							
Consumi	2.180,7	83,1	3.936,3	77,4	2.341,4	3.546,7	151
Investimenti lordi	441,8	16,9	1.151,8	22,6	451,1	1.078,9	239
Esportazioni nette	—	—	—	—	—	—	—
Totale	2.622,5	100,0	5.088,1	100,0	2.792,5	4.625,6	166
C e n t r o - N o r d							
<i>Risorse</i>							
Importazioni nette	—	—	—	—	—	—	—
Ammortamenti	840,0	10,9	1.544,6	9,8	845,1	1.448,7	171
Reddito nazionale	6.877,8	89,1	13.599,4	90,2	7.255,1	12.337,1	170
Totale	7.717,8	100,0	15.144,0	100,0	8.100,2	13.785,8	170
<i>Impieghi</i>							
Consumi	5.747,3	74,5	10.315,7	68,1	6.166,6	9.254,3	150
Investimenti lordi	1.641,2	21,2	3.580,2	23,6	1.650,9	3.357,1	203
Esportazioni nette	329,3	4,3	1.248,1	8,3	282,7	1.174,4	415
Totale	7.717,8	100,0	15.144,0	100,0	8.100,2	13.785,8	170

annuo d'incremento dei *consumi pubblici*, inferiore a quello rilevato nel Mezzogiorno.

Assai variabile e discordante è stato nelle due aree l'andamento degli investimenti: infatti, mentre nel primo quinquennio ad un saggio medio annuo del 6,78% nel Centro-Nord ha corrisposto un saggio del 15,80% nel Mezzogiorno, nel secondo quinquennio con netta inversione di tendenza, il saggio del Centro-Nord è risultato pari a 9,16 e quello del Mezzogiorno a 7,71. Nel decennio si hanno pertanto dei saggi medi annui d'incremento rispettivamente dell'8 e del 10% circa.

Anche il volume complessivo degli *investimenti* del Mezzogiorno è pari a circa 1/3 di quello del Centro-Nord e nel secondo quinquennio vi è un leggero peggioramento della posizione relativa.

Uguualmente assai variabile è stato l'andamento della componente esterna nei due bilanci. Nel Mezzogiorno infatti l'incremento delle importazioni nette è passato tra primo e secondo quinquennio dal 20,66% annuo all'8,30%; nel Centro-Nord quello delle esportazioni nette dal 22,34% al 13,21%. Si apprende inoltre dall'esame del grado di elasticità che le esportazioni nette del Centro-Nord si sono ridotte meno di quanto non siano diminuite le importazioni nette del Mezzogiorno (elasticità: rispettivamente 0,59 e 0,40).

L'andamento del complesso delle *risorse* e degli *impieghi* è stato determinato ovviamente dal diverso e spesso opposto andamento delle singole risorse e dei singoli impieghi. Risulta così che mentre dal 1951 al 1955 le risorse del Mezzogiorno sono cresciute a ritmo superiore a quelle del Centro-Nord, l'opposto è accaduto nel secondo quinquennio e poiché l'aumento medio annuo delle risorse del Centro-Nord è avvenuto a ritmo superiore alla riduzione del saggio medio annuo d'incremento delle risorse del Mezzogiorno, il grado di elasticità del saggio del Mezzogiorno rispetto a quello del Centro-Nord, che nel 1951-55 era pari a 1,07, nel 1955-60 si è ridotto a 0,69, tanto che l'elasticità media risulta pari nel decennio a 0,95.

Anche il complesso delle risorse e degli impieghi risulta pari in media ad un po' più di 1/3 della voce corrispondente del Centro-Nord.

Può aggiungersi infine che la struttura delle *risorse* è diversa fra le due aree, ma che essa non è variata nei due quinquenni. In particolare può rilevarsi che la componente esterna nel Mezzogiorno rappresenta 1/5 del totale delle risorse, mentre il reddito netto rappresenta un po' meno dei 3/4.

Variata fra i due periodi è invece la struttura degli *impieghi* a causa dell'aumento assoluto e relativo degli investimenti lordi nelle due

aree, che ha ridotto il peso dei consumi, rispetto al totale degli impieghi. L'incidenza di questi ultimi è stata comunque nel decennio di circa l'80% nel Mezzogiorno e del 73% nel Centro-Nord, mentre gli investimenti hanno inciso mediamente, in entrambe le aree, per circa il 20%. A quella dei consumi e degli investimenti è però necessario aggiungere, per il Centro-Nord, l'incidenza delle esportazioni nette pari a circa il 6% nel decennio. Essa però è notevolmente cresciuta tra il primo ed il secondo periodo, passando dal 4 al 7% circa.

Il rapido esame effettuato dal punto di vista statico e dinamico dei bilanci economici delle due aree, porta a sottolineare che mentre nel Centro-Nord l'incremento medio annuo del reddito netto è stato, in lire con potere d'acquisto costante, del 6%, nel Mezzogiorno esso è

TAB. 82 — Il bilancio economico del Centro-Nord e del Mezzogiorno (miliardi di lire 1954).

Anni	R i s o r s e				
	Importazioni nette	Ammortamenti	R e d d i t o		Totale risorse
			netto ai prezzi di mercato	lordo	
					M e z z o
1951	381,7	180,9	2.229,9	2.410,8	2.792,5
1952	611,8	190,9	2.165,3	2.356,2	2.968,0
1953	597,0	203,9	2.419,6	2.623,5	3.220,5
1954	673,0	212,8	2.458,7	2.671,5	3.344,5
1955	809,5	226,8	2.503,4	2.730,2	3.539,7
1956	826,4	242,8	2.627,9	2.870,7	3.697,1
1957	771,6	252,4	2.844,0	3.096,4	3.868,0
1958	801,2	267,5	2.929,8	3.197,3	3.998,5
1959	924,1	291,7	3.006,6	3.298,3	4.222,4
1960	1.203,4	312,3	3.109,9	3.422,2	4.625,6
					C e n t r o
1951	—	845,1	7.255,1	8.100,2	8.100,2
1952	—	870,1	7.492,7	8.362,8	8.362,8
1953	—	916,1	7.940,4	8.856,5	8.856,5
1954	—	966,2	8.389,3	9.355,5	9.355,5
1955	—	1.045,2	9.084,6	10.129,8	10.129,8
1956	—	1.114,2	9.428,1	10.542,3	10.542,3
1957	—	1.180,6	10.003,0	11.183,6	11.183,6
1958	—	1.225,5	10.459,2	11.684,7	11.684,7
1959	—	1.318,3	10.471,4	12.789,7	12.789,7
1960	—	1.448,7	10.337,1	13.785,8	13.785,8

risultato del 3,7% annuo. Tali sviluppi sono stati determinati da incrementi negli investimenti pari all'8% nel Centro-Nord e al 10% nel Mezzogiorno, mentre il rateo d'aumento dei consumi è stato uguale nelle due aree e pari al 4,7%, ciò per il Mezzogiorno significa che esso è stato superiore al saggio d'incremento del reddito.

Colpisce ovviamente constatare che nel Mezzogiorno al maggior sviluppo degli investimenti abbia corrisposto un minor sviluppo di reddito, rispetto a quello rilevato nel Centro-Nord.

Al fondo dell'apparente contraddizione vi è il problema del grado di fecondità degli investimenti nel tempo breve. Ritourneremo però sull'argomento, che richiede più minuta analisi, in sede di esame delle singole partite dei bilanci economici.

4).

rse

zz o

r o -

I m p i e g h i

C o n s u m i			Investimenti lordi	Esportazioni nette	Totale impieghi
Privati	Pubblici	Totale			

g i o r n o

2.047,5	293,9	2.341,4	451,1	—	2.792,5
2.142,1	332,1	2.474,2	493,8	—	2.968,0
2.314,0	312,3	2.626,3	594,2	—	3.220,5
2.370,5	346,1	2.716,6	627,9	—	3.344,5
2.443,6	354,2	2.797,8	741,9	—	3.539,7
2.584,6	367,0	2.951,6	745,5	—	3.697,1
2.691,9	383,5	3.075,4	792,6	—	3.868,0
2.776,1	422,2	3.198,3	800,2	—	3.998,5
2.916,0	438,2	3.354,2	868,2	—	4.222,4
3.079,6	467,1	3.546,7	1.078,9	—	4.625,6

N o r d

5.670,5	496,1	6.166,6	1.650,9	282,7	8.100,2
5.897,9	557,9	6.455,8	1.591,2	315,8	8.362,8
6.345,0	522,7	6.867,7	1.700,8	288,0	8.856,5
6.489,5	576,9	7.066,4	1.861,1	428,0	9.355,5
6.756,4	587,8	7.344,2	2.153,1	632,5	10.129,8
7.004,4	609,0	7.613,4	2.284,5	644,4	10.542,3
7.288,1	636,5	7.924,6	2.484,4	774,6	11.183,6
7.504,9	699,8	8.204,7	2.535,8	944,2	11.684,7
7.946,0	726,8	8.672,8	2.857,8	1.259,1	12.789,7
8.478,4	775,9	9.254,3	3.357,1	1.174,4	13.785,8

Sono state così svolte alcune considerazioni sull'andamento del reddito e dell'occupazione, dei consumi, degli investimenti, delle importazioni ed esportazioni, che permettono di trarre alcune prime conclusioni circa l'attuale situazione del Mezzogiorno.

È stato constatato, in sostanza, che il Mezzogiorno è una regione il cui reddito netto (ma anche quello lordo) non è sufficiente a coprire l'intera spesa per consumi, una regione nella quale pertanto non si produce risparmio e nella quale, dunque, non sono disponibili fondi per l'investimento.

Questa situazione deficitaria viene temporaneamente equilibrata attraverso una forte eccedenza d'importazioni di merci, capitali e servizi, sulle esportazioni e pertanto attraverso la formazione di un saldo passivo della bilancia dei pagamenti del Mezzogiorno. Le « importazioni nette » rappresentano circa 1/5 del totale delle risorse del Mezzogiorno,

TAB. 83 — Il bilancio del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Ripartizione percentuale delle risorse e degli impieghi (a).

Voci	1951-55			1956-60			1951-60		
	Centro Nord	Mezzogiorno	Mezzogiorno su Centro Nord	Centro Nord	Mezzogiorno	Mezzogiorno su Centro Nord	Centro Nord	Mezzogiorno	Mezzogiorno su Centro Nord
Risorse:									
Importaz. nette	—	21,0	—	—	21,2	—	—	21,1	—
Ammortamenti	10,5	6,5	21,8	10,3	6,5	21,7	10,4	6,5	21,7
Reddito netto	89,5	72,5	28,7	89,7	72,3	27,5	89,6	72,4	28,5
Reddito lordo	(100,0)	(79,0)	28,0	(100,0)	(78,8)	26,9	(100,0)	(78,9)	27,4
<i>Totale risorse</i>	100,0	100,0	35,4	100,0	100,0	34,2	100,0	100,0	34,7
Impieghi:									
Consumi privati	69,2	71,1	36,3	63,9	68,2	36,5	66,1	69,4	36,4
Consumi pubblici	6,2	10,4	59,8	6,6	11,3	57,7	6,4	10,9	58,5
<i>Totale</i>	75,4	81,5	38,3	70,5	79,5	38,5	72,5	80,3	38,4
Investimenti lordi	20,3	18,5	32,4	22,2	20,5	31,6	21,4	19,7	31,9
Esportazioni nette	4,3	—	—	7,3	—	—	6,1	—	—
<i>Totale impieghi</i>	100,0	100,0	35,4	100,0	100,0	34,2	100,0	100,0	34,7

(a) Calcolata sui valori in lire correnti.

il che è quanto dire che $1/5$ della domanda effettiva, cioè della spesa privata in beni di consumo e beni d'investimento, è coperto con l'eccedenza d'importazioni, ossia attraverso la contrazione, almeno dal punto di vista contabile, cioè formale, di debiti.

Le importazioni nette infine vengono destinate, come appare nella tabella 85 per il 30% circa a sopperire alle spese in consumi, non coperte dal reddito e per il rimanente agli investimenti netti.

1. - LE RISORSE: IL REDDITO

A) *La dinamica del reddito.*

È noto che quale misura del diverso grado di sviluppo di due aree viene assunta la disparità dei rapporti, che per ciascuna di esse può istituirsi, fra volume del reddito e volume della popolazione.

Questi elementi vengono elaborati nelle tabelle 86 e 87, con riferimento al Centro-Nord e al Mezzogiorno. La tabella 86 fornisce alcune indicazioni circa la distribuzione della popolazione e del reddito nello spazio. Nel Mezzogiorno si concentrano il 38% circa della popolazione italiana e circa il 22% del reddito netto complessivo del paese: ciò significa che una popolazione pari a circa $2/3$ di quella del Centro-Nord percepisce un reddito pari a circa $1/3$ di quello che percepisce la popolazione del Centro-Nord.

Si ravvisa in queste poche cifre il significato ultimo del dualismo fra le due aree economiche nelle quali è scomposta l'economia nazionale.

Considerati dal punto di vista dinamico, gli elementi di cui alla tabella 87, rivelano: a) che il reddito netto complessivo del Mezzogiorno è aumentato nel 1960 rispetto al 1951, in moneta con potere d'acquisto costante, del 39% circa, con un incremento annuo del 3,70%; b) che il reddito complessivo del Centro-Nord è cresciuto nello stesso periodo del 70%, con un incremento medio annuo del 6,1%; c) che al minor incremento medio annuo nel reddito del Mezzogiorno, ha corrisposto un maggior incremento medio annuo della popolazione, pari allo 0,86% contro un incremento dello 0,75% nel Centro-Nord.

È stato sottolineato il maggior incremento relativo della popolazione del Mezzogiorno poiché ovviamente questo fattore tende a rendere maggiormente sfavorevole la situazione per queste regioni. Nell'ultimo

TAB. 84 — Bilanci economici del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Indici, saggi di sviluppo (a)

Voci	Indici e saggi di sviluppo medi annu								I (1954)
	1951 - 55				1955 - 60				
	Centro - Nord		Mezzogiorno		Centro - Nord		Mezzogiorno		
	Indici (1951=100)	Saggi	Indici (1951=100)	Saggi	Indici (1955=100)	Saggi	Indici (1955=100)	Saggi	
1	2	3	4	5	6	7	8		
Risorse:									
Importazioni nette	—	—	212	20,66	—	—	149	8,30	1
Ammortamenti	125	5,74	125	5,74	139	6,81	138	6,65	1
Reddito netto	125	5,74	112	2,87	136	6,34	124	4,40	1
Reddito lordo	125	5,74	113	3,10	136	6,34	125	4,57	1
<i>Totale risorse</i>	125	5,74	127	6,16	136	6,34	124	4,40	1
Impieghi:									
Consumi privati	119	4,45	119	4,45	125	4,57	126	4,73	1
Consumi pubblici	118	4,23	121	4,88	132	5,71	132	5,71	1
<i>Totale</i>	119	4,45	119	4,45	126	4,73	127	4,90	1
Investimenti lordi	130	6,78	164	15,80	156	9,16	145	7,71	2
Esportazioni nette	224	22,34	—	—	186	13,21	—	—	4
<i>Totale impieghi</i>	125	5,74	127	6,16	136	6,34	124	4,40	1

(a) Calcolati sui valori in lire 1954.

luppo (a) ed elasticità.

anno	anni composti				Elasticità				
	1951 - 60				1951 - 55	1955 - 60			1951 - 60
	Centro - Nord		Mezzogiorno		Mezzo- giorno 1951 - 55 su Centro Nord 1951 - 55	Centro Nord 1955 - 60 su Centro Nord 1951 - 55	Mezzo- giorno 1955 - 60 su Mezzo- giorno 1951 - 55	Mezzo- giorno 1955 - 60 su Centro Nord 1955 - 60	Mezzo- giorno 1951 - 60 su Centro Nord 1951 - 60
Saggi	Indici (1951=100)	Saggi	Indici (1951=60)						
8	9	10	11	12	$\frac{4}{2}$	$\frac{6}{2}$	$\frac{8}{4}$	$\frac{8}{6}$	$\frac{12}{10}$
8,30	—	—	315	16,24	—	—	0,40	—	—
6,65	171	6,14	173	6,28	1,00	1,19	1,16	0,98	1,02
4,40	170	6,07	139	3,73	0,50	1,10	1,53	0,69	0,61
4,57	170	6,07	142	3,97	0,54	1,10	1,47	0,72	0,65
4,40	170	6,07	166	5,79	1,07	1,10	0,71	0,69	0,95
4,73	150	4,61	150	4,61	1,00	1,03	1,06	1,04	1,00
5,71	156	5,06	159	5,29	1,15	1,35	1,17	1,00	1,06
4,90	151	4,68	151	4,68	1,00	1,06	1,10	1,04	1,00
7,71	203	8,18	239	10,16	2,33	1,35	0,49	0,84	1,24
—	415	17,13	—	—	—	0,59	—	—	—
1,40	170	6,07	166	5,79	1,07	1,10	0,71	0,69	0,95

TAB. 85 — Componenti e ripartizioni delle importazioni nette del Mezzogiorno (importi in

A n n i	Componenti le importazioni nette					
	Provenienti dalle importazioni nette dall' Estero			Provenienti dalle esportazioni nette del Centro-nord (a)		
	Valori assoluti (1)	Indici 1951=100	percentuali	Valori assoluti (2)	Indici (1951=100)	percentuali
1951	99,0	100	25,9	282,7	100	74,1
1952	296,0	299	48,4	315,8	112	51,6
1953	309,0	312	51,7	288,0	102	48,3
1954	245,0	247	36,4	428,0	151	63,6
1955	177,0	179	21,9	632,5	224	78,1
1956	182,0	184	22,0	644,4	228	78,0
1957	—	—	—	771,6	273	100,0
1958	—	—	—	801,2	283	100,0
1959	—	—	—	924,1	327	100,0
1960	29,0	29	2,4	1.174,4	415	97,6
1951-60	1.337,0	—	17,6	6.262,7	—	82,4

(a) Le esportazioni del Centro-Nord negli anni 1957-1958-1959 si sono ripartite come segue:

A n n i	Importazioni nette del Mezzogiorno	Esportazioni nette verso l' Estero	Esportazioni nette del Centro-Nord
	1	2	3 = 1 + 2
1957	771,6	3,0	774,6
1958	801,2	143,0	944,2
1959	924,1	335,0	1 259 1
Totale	2.496,9	481,0	2.977,9

miliardi di lire 1954).

	Importazioni nette			Ripartizione delle importazioni nette					
				Quota consumi eccedente reddito regionale ai prezzi di mercato			Investimenti netti		
	Valori assoluti (3-1+2-4+5)	Indici (1951=100)	percentuali	Valori assoluti (4)	Indici (1951=100)	percentuali	Valori assoluti (5)	Indici (1951=100)	percentuali
74,1	381,7	100	100,0	111,5	100	29,2	270,2	100	70,8
51,6	611,8	160	100,0	308,9	277	50,5	302,9	112	49,5
48,3	597,0	156	100,0	206,7	185	34,6	390,3	144	65,4
63,6	673,0	176	100,0	257,9	231	38,3	415,1	154	61,7
78,1	809,5	212	100,0	294,4	264	36,4	515,1	191	63,6
78,0	826,4	217	100,0	323,7	290	39,2	502,7	186	60,8
100,0	771,6	202	100,0	231,4	208	30,0	540,2	200	70,0
100,0	801,2	210	100,0	268,5	241	33,5	532,7	197	66,5
100,0	924,1	242	100,0	347,6	312	37,6	576,5	213	62,4
97,6	1.203,4	315	100,0	436,8	392	36,3	766,6	284	63,7
82,4	7.599,7	—	100,0	2.787,4	—	36,6	4.812,3	—	63,4

TAB. 86 — La distribuzione territoriale della popolazione e del reddito netto del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

Anni	Mezzogiorno				Centro - Nord				Livello Mezzogiorno posto dato del Centro-Nord = 100	
	Popolazione residente		Reddito netto		Popolazione residente		Reddito netto		Popolazione	Reddito netto
	migliaia di abitanti	% sull'Italia	miliardi di lire correnti	% sull'Italia	migliaia di abitanti	% sull'Italia	miliardi di lire correnti	% sull'Italia		
1951	17.651	37,22	1.958,2	22,16	29.760	62,78	6.877,8	77,84	59,3	28,3
1952	17.803	37,28	2.015,6	21,66	29.941	62,72	7.287,4	78,34	59,5	27,4
1953	17.990	37,38	2.356,4	23,11	30.137	62,62	7.836,6	76,89	59,6	29,8
1954	18.196	37,48	2.458,7	22,67	30.351	62,52	8.389,3	77,33	59,9	29,0
1955	18.339	37,56	2.593,4	21,84	30.581	62,44	9.277,6	78,16	60,1	27,7
1956	18.571	37,61	2.826,9	22,12	30.803	62,39	9.952,1	78,88	60,2	28,1
1957	18.732	37,64	3.076,7	22,41	31.028	62,36	10.651,3	77,59	60,3	28,5
1958	18.844	37,62	3.220,6	21,88	31.233	62,38	11.497,4	78,12	60,3	27,8
1959	18.993	37,62	3.347,2	21,21	31.502	62,38	12.429,8	78,79	60,3	27,0
1960	19.138	37,57	3.532,6	20,61	31.791	62,43	13.599,4	79,39	60,2	25,9

TAB. 87 — Gli indici di crescita del reddito globale del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

Anni	Mezzogiorno				Centro - Nord			
	Reddito netto a prezzi 1954			Popolazione (Indici 1951 = 100)	Reddito netto a prezzi 1954			Popolazione (Indici 1951 = 100)
	Miliardi di lire	(Indici 1951=100)	Saggi annui d'incremento		Miliardi di lire	(Indici 1951=100)	Saggi annui d'incremento	
1951	2.222,9	100,0	—	100,00	7.255,1	100,0	—	100,00
1952	2.165,3	97,4	- 2,59	100,86	7.492,7	103,3	3,27	100,60
1953	2.419,6	108,8	11,74	101,92	7.940,4	109,4	5,97	101,26
1954	2.458,7	110,6	1,61	103,08	8.389,3	115,6	5,65	101,98
1955	2.503,4	112,6	1,81	104,23	9.084,6	125,2	8,28	102,75
1956	2.627,9	118,2	4,97	105,21	9.428,1	129,9	3,78	103,50
1957	2.844,0	127,9	8,22	106,12	10.003,0	137,9	6,09	104,26
1958	2.929,8	131,8	3,01	106,76	10.459,2	144,2	4,56	104,95
1959	3.006,6	134,3	2,62	107,60	11.471,4	158,1	9,67	105,85
1960	3.109,9	139,9	3,43	108,42	12.337,1	170,0	7,54	106,82
1951-55	—	—	2,87(a)	—	—	—	5,74(a b)	—
1955-60	—	—	4,40(a)	—	—	—	6,34(a b)	—
1951-60	—	—	3,73(a)	0,86(a)	—	—	6,07(a b)	0,75(a)

(a) Saggi medi annui composti.

(b) Elasticità: 1951-55 = 0,500; 1955-60 = 0,604; 1951-60 = 0,614.

decennio ad un incremento naturale del 14-15% nel Mezzogiorno, ha fatto riscontro un incremento del 5-6% nel Centro-Nord, il che vale quanto dire che il 65% dell'incremento naturale della popolazione italiana è dovuto ad una frazione della popolazione pari al 38%. In termini di livello di popolazione il maggior incremento naturale di quella meridionale è però temperato dall'esistenza di un saldo migratorio negativo, che tende a frenarne l'ascesa.

TAB. 88 — *Reddito pro capite, indici di sviluppo e saggi annui d'incremento del Mezzogiorno e del Centro-Nord.*

Anni	Mezzogiorno			Centro - Nord			Livello del Mezzogiorno posto il reddito pro capite del Centro Nord = 100
	Reddito netto pro capite (migliaia di lire)	Indici 1951=100	Saggi annui d'incremento	Reddito netto pro capite (migliaia di lire)	Indici 1951=100	Saggi annui d'incremento	
Lire correnti							
1951	110,9	100	—	231,1	100	—	47,8
1952	113,2	102	2,1	243,4	105	5,3	46,5
1953	131,0	118	15,7	260,0	113	6,8	50,4
1954	135,1	122	3,1	276,4	120	6,3	48,9
1955	141,0	127	4,4	303,4	131	9,7	46,5
1956	152,2	137	7,9	323,1	140	6,5	47,1
1957	164,2	148	7,9	343,3	149	6,3	47,8
1958	170,9	154	4,1	368,1	159	7,2	46,4
1959	176,2	159	3,1	394,6	171	7,2	44,7
1960	184,5	167	4,7	427,8	185	8,4	43,1
1951-55	—	—	6,2	—	—	7,0	—
1955-60	—	—	5,6	—	—	6,9	—
1951-60	—	—	5,9	—	—	7,1	—
Lire 1954							
1951	126,3	100	—	243,8	100	—	51,8
1952	121,6	96	-3,7	250,2	103	2,6	48,6
1953	134,5	107	10,6	263,5	108	5,2	51,0
1954	135,1	107	0,4	276,4	113	4,9	48,8
1955	136,1	108	0,7	297,1	122	7,5	45,8
1956	141,5	112	4,0	306,1	126	3,0	46,2
1957	151,9	120	7,3	322,4	132	5,3	47,1
1958	155,5	123	2,4	350,9	144	8,8	44,3
1959	158,3	125	1,8	364,1	149	3,7	43,5
1960	162,5	129	2,7	388,1	159	6,6	41,9
1951-55	—	—	1,9(a)	—	—	5,1(a)	0,372(b)
1955-60	—	—	3,5(a)	—	—	5,6(a)	0,625(b)
1951-60	—	—	2,9(a)	—	—	5,3(a)	0,547(b)

(a) Saggi medi annui composti.

(b) Elasticità.

L'effetto del minor sviluppo del reddito e del maggior sviluppo della popolazione, si riverbera ovviamente sull'andamento del rapporto fra i due termini, che, come detto, viene assunto quale misura del grado di sviluppo dei sistemi economici. Infatti come può rilevarsi dalla tabella 88, tradotte le risultanze in termini di reddito *pro capite*, esse appaiono leggermente più sfavorevoli per il Mezzogiorno, ciò che tende ad allargare il divario fra questo ed il Centro-Nord (infatti l'elasticità del saggio medio annuo di « crescita » del reddito del Mezzogiorno a prezzi 1954, rispetto a quello del Centro-Nord, risulta pari a 0,614. Ripetuto il calcolo per il saggio di sviluppo, si constata che il grado di elasticità si porta al livello di 0,547. Si sottolinea inoltre l'aumento di elasticità del saggio di crescita e di sviluppo del Mezzogiorno tra il primo ed il secondo quinquennio, segno che esso in quel periodo è aumentato relativamente di più di quello del Centro-Nord).

Circa l'andamento dei redditi *pro capite* nel tempo, può rilevarsi che i loro incrementi appaiono assai variabili di anno in anno a motivo sia dei fattori congiunturali, sia, come si vedrà, e ciò vale soprattutto per il Mezzogiorno, della irregolare immissione annua degli investimenti. Nella tabella 89 è riportato comunque un tentativo di appiattare le curve, mediante perequazione triennale delle serie. Per il Centro-Nord l'andamento si mostra in tal modo più regolare, anche perché sufficientemente regolare era la serie annuale, con variazioni percentuali crescenti in modo pressoché uniforme. Nella serie perequata del Mezzogiorno viene in luce invece, attraverso le variazioni percentuali,

TAB. 89 — *Medie triennali del reddito pro capite del Mezzogiorno e del Centro-Nord (indici e variazioni percentuali).*

Periodi	Mezzogiorno			Centro-Nord			Elasticità
	Reddito <i>pro capite</i> (migliaia di lire 1954)	Indici (base: media 1951-52-53 = 100)	Variazioni percentuali	Reddito <i>pro capite</i> (migliaia di lire 1954)	Indici (base: media 1951-52-53 = 100)	Variazioni percentuali	
1951-52-53 . .	127,4	100	—	252,5	100	—	—
1952-53-54 . .	130,4	102	2,35	263,3	104	4,27	0,550
1953-54-55 . .	135,2	106	3,68	279,0	110	5,96	0,617
1954-55-56 . .	137,5	108	1,70	293,2	116	5,08	0,334
1955-56-57 . .	143,1	112	4,07	308,5	122	5,21	0,781
1956-57-58 . .	149,6	117	4,54	326,4	129	5,80	0,782
1957-58-59 . .	155,2	122	3,74	345,8	137	5,94	0,629
1958-59-60 . .	158,6	124	2,19	367,7	146	6,33	0,345

che permangono malgrado la perequazione, una irregolarità d'andamento accentuata, con variazioni annue in un primo periodo grosso modo crescenti che però sono andate decisamente riducendosi dal 1957 in poi.

Appare dunque di qualche interesse tentare di porre in relazione l'andamento del reddito nelle due aree con lo svolgersi dei cicli congiunturali, anche in considerazione del fatto che le diverse caratteristiche delle due economie giuocano ruoli diversi e spesso contrastanti nel determinare le inversioni di tendenza (ritorna a questo proposito l'osservazione fatta in premessa circa il carattere di « media » che deve essere attribuito alle cifre relative all'intero territorio nazionale).

Dalla tabella 90 pare potersi desumere infatti, pur nella mancanza di elementi che consentano una più approfondita disamina del fenomeno, che, ad esempio, la recessione connessa con il secondo ciclo europeo abbia colpito l'economia del Centro-Nord più di quanto non abbia inciso su quella del Mezzogiorno.

Tale diversa incidenza della fase recessiva di quel ciclo va forse ricercata nel fatto che a differenza di quanto accadde ad esempio nella fase di recessione del ciclo coreano, durante la quale solo alcuni settori industriali (tessili, fibre tessili artificiali, chimiche) furono particolarmente colpiti, nella recessione inerente al secondo ciclo europeo furono investiti, oltre quelli prima menzionati, numerosi altri e in particolare i settori delle industrie metallurgiche, meccaniche e quelli della lavorazione dei minerali non metalliferi, specialmente i cementifici¹.

Appare dunque normale che a risentire di questo andamento congiunturale sfavorevole sia stata soprattutto l'economia del Centro-Nord a base eminentemente industriale, così come, a parte ogni altra considerazione, appare giustificata la notevole diversità dei saggi d'incremento nelle due grandi aree geografiche durante il primo ciclo europeo, posto che la fase recessiva che concluse questo trovò origine in una eccezionale caduta delle produzioni agricole, della quale l'economia del Mezzogiorno, non adeguatamente sostenuta dal prodotto delle attività industriali, risentì in modo più accentuato di quella del Centro-Nord.

Queste semplici considerazioni fanno intravedere come il complesso gioco delle influenze congiunturali si sovrapponga con effetti aggiuntivi o contrastanti agli effetti che nascono dalla profonda diversa strutturazione delle economie del Centro-Nord e del Mezzogiorno, esal-

¹ Cfr. Istituto Nazionale per la Congiuntura, *Contributo alla determinazione del punto di svolta inferiore del secondo ciclo europeo*, Roma, 1959.

tando o deprimendo le risultanze del processo produttivo quali nascono dalle singole strutture.

In proposito deve essere sottolineato che mentre l'economia del Centro-Nord si fonda su una struttura agricolo-industriale nella quale anche il settore agricolo deve considerarsi caratterizzato da un alto grado di evoluzione, ciò che offre a quelle regioni la possibilità di far leva congiuntamente o alternativamente sui due settori, l'economia del Mezzogiorno può contare solamente su una struttura prevalentemente agricola con indice di evoluzione piuttosto basso, il che significa che se alle deficienze di carattere strutturale si aggiungono effetti negativi di carattere congiunturale a carico del settore agricolo, sussistono scarse possibilità che un'eventuale espansione di carattere congiunturale dell'attività produttiva del settore industriale, permetta quel riequilibrio della situazione che è invece possibile nel Centro-Nord.

B) *La struttura del reddito ai prezzi di mercato e del prodotto netto.*

Le strutture dei redditi complessivi del Mezzogiorno e del Centro-Nord non variano in modo sostanziale, benché la differenza di « peso » di alcune voci sia abbastanza sensibile.

Nel Mezzogiorno infatti il reddito complessivo è formato per la quasi totalità, come può rilevarsi dalla tabella 91, dal prodotto netto interno, mentre nel Centro-Nord, pur avendo questa voce, ovviamente,

TAB. 90 — *L'andamento congiunturale nel decennio 1950-1960.*

Cicli	Inizio	Fine	Durata in mesi		
			Espansione	Contrazione	Ciclo completo
Coreano	Marzo 1950	Giugno 1952	13	14	27
I europeo	Giugno 1952	Febr. 1956	36	8	44
II »	Febr. 1956	Agosto 1958	19	11	30
Nuovo ciclo	Agosto 1958	—	15	—	—

(a) Calcolati sulle lire 1954.

(b) Il reddito del 1950 è stato determinato attribuendo il 23% (percentuale ricavata dalla ripartizione del reddito, in lire 1954, relativo al 1951) del reddito complessivo valutato in miliardi 8.878, del 1950, al Mezzogiorno ed il resto al Centro-Nord: sono stati ottenuti rispettivamente i valori di 2.041,9 e di 6.836,1 miliardi.

preminenza assoluta, essa viene integrata in modo non trascurabile dalla componente esterna e dall'ammontare delle imposte indirette.

Così nel Mezzogiorno ha importanza rilevante il reddito del settore pubblico che rappresenta 1/6 del reddito complessivo, mentre nel Centro-Nord la sua incidenza è inferiore a 1/10.

In sintesi, può dirsi che mentre nel Mezzogiorno il prodotto netto del settore privato rappresenta circa i 4/5 del reddito complessivo, nel Centro-Nord esso ne raccoglie i 3/4, mentre i redditi di altra fonte ne rappresentano, rispettivamente, 1/5 e 1/4.

I risultati conseguiti a seguito dello sforzo intrapreso dallo Stato per risollevarne le sorti economiche del Mezzogiorno, possono essere giudicati anche attraverso l'esame della struttura del prodotto netto. Si è accennato nella Parte I al significato che viene attribuito alle modificazioni di struttura del reddito e a come un aumento del « peso » relativo dei redditi da attività secondarie e terziarie, rappresenti un sintomo di sviluppo.

Sono note infatti le ragioni che vengono addotte per giudicare come favorevole allo sviluppo economico il modificarsi di una struttura economica per effetto dell'aumento in essa del peso del reddito industriale: fra esse di particolare rilievo la maggiore produttività dell'industria, più pronta a profittare del progresso tecnico in confronto a quella dell'agricoltura, e la circostanza che, comunque, il progresso economico si accompagna ad un relativo declino dell'occupazione nell'atti-

Saggi medi annui composti (a)

Saggi medi annui composti (a)					
Mezzogiorno			Centro-Nord		
del reddito netto globale	del reddito per abitante	degli investimenti netti	del reddito netto globale	del reddito per abitante	degli investimenti netti
2,96 (b)	2,21 (d)	13,14	4,88 (b)	3,92 (e)	1,49
4,88	3,68	13,50	5,95	3,37	18,52
5,36	4,88	2,96	5,36	7,24	5,83
2,96 (c)	2,47	12,00	8,63 (c)	5,36	12,41

(c) Calcolati al 31 dicembre 1960.

(d) Valori *pro capite* per il 1950 calcolati per una popolazione di 17.524 migliaia di abitanti per il Mezzogiorno e di 29.557 migliaia di abitanti per il Centro-Nord. Mezzogiorno: 116,5; Centro-Nord: 231,2.

vità agricola in confronto a quella industriale, dovuto al noto fenomeno di più rapida saturazione dei bisogni alimentari.

Tali ragioni inducono ad esaminare in primo luogo le modificazioni avvenute nella struttura del reddito del Mezzogiorno, per constatare, se modificazione c'è stata, in quale direzione si è manifestata e in che modo essa differisce da quella del Centro-Nord.

Si rileva dalla tabella 92 la riduzione di « peso », nel Mezzogiorno, del reddito da attività agricole dal 45 al 32%: fenomeno questo di carattere generale, ma ugualmente significativo poiché rappresenta un

TAB. 91 — Componenti del reddito regionale a prezzi di mercato (percentuali).

A n n i	Prodotto netto interno			Redditi netti dall'estero	Reddito regionale al costo dei fattori	Imposte indirette	Totale	Reddito regionale ai prezzi di mercato
	Settore privato	Settore pubbl.	Totale					
	a	b	c=a+b	d	e=c+d	f	g=b+d+f	b=e+f
M e z z o g i o r n o								
1951	81,0	12,7	93,7	- 3,7	90,0	10,0	(19,0)	100,0
1952	79,1	14,3	93,4	- 4,0	89,4	10,6	(20,9)	100,0
1953	82,3	13,6	95,9	- 4,0	91,9	8,1	(17,7)	100,0
1954	80,7	14,3	95,0	- 4,2	90,8	9,2	(19,3)	100,0
1955	78,9	15,5	94,4	- 4,2	90,2	9,8	(21,1)	100,0
1956	78,7	15,7	94,4	- 4,2	90,2	9,8	(21,3)	100,0
1957	79,0	15,6	94,6	- 4,3	90,3	9,7	(21,0)	100,0
1958	77,8	16,2	94,0	- 3,4	90,6	9,4	(22,2)	100,0
1959	77,4	16,6	94,0	- 4,1	89,9	10,1	(22,6)	100,0
1960	76,8	17,3	94,1	- 4,1	90,0	10,0	(23,2)	100,0
1951-60	78,9	15,5	94,4	- 4,0	90,4	9,6	(21,1)	100,0
C e n t r o - N o r d								
1951	75,8	7,9	83,7	1,3	85,0	15,0	(24,2)	100,0
1952	74,8	8,5	83,3	1,4	84,7	15,3	(25,2)	100,0
1953	75,5	8,6	84,1	1,6	85,7	14,3	(24,5)	100,0
1954	74,4	8,8	83,2	1,5	84,7	15,3	(25,6)	100,0
1955	74,6	8,9	83,5	1,4	84,9	15,1	(25,4)	100,0
1956	73,3	9,3	82,6	1,5	84,1	15,9	(26,7)	100,0
1957	73,5	9,3	82,8	1,7	84,5	15,5	(26,5)	100,0
1958	73,9	9,5	83,4	1,4	84,8	15,2	(26,1)	100,0
1959	73,5	9,3	82,8	1,7	84,5	15,5	(26,5)	100,0
1960	74,0	9,3	83,3	1,6	84,9	15,1	(26,0)	100,0
1951-60	74,2	9,0	83,2	1,5	84,7	15,3	(25,8)	100,0

persuasivo sintomo dell'avvenuta « rottura » di una struttura economica cristallizzata da secoli.

Meno decisivo appare invece l'incremento del « peso » delle attività industriali, mentre il volume del reddito da attività terziarie pare aver raggiunto nel Mezzogiorno un livello relativo, rispetto al complesso del prodotto netto del settore privato, non dissimile da quello raggiunto dal Centro-Nord. A questo proposito deve essere sottolineato, poiché l'aumento del reddito delle attività terziarie si pone come conseguenza dell'espansione del reddito reale dovuto allo sviluppo degli altri settori, che l'aumentata incidenza di questo settore deve essere considerata come un indice indiretto, ma rappresentativo, dello sviluppo in corso nel Mezzogiorno, benché le caratteristiche strutturali delle attività terziarie del Mezzogiorno siano assai diverse da quelle del Centro-Nord, rappresentando esse, spesso, attività secondarie rispetto ad altre principali.

Il problema si restringe comunque sostanzialmente, in termini di struttura, al dualismo agricoltura-industria. I rapporti fra questi settori sono ancora assai diversi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord; infatti se si pone uguale a 100 il totale dei *solì* redditi da attività agricole e industriali, mentre queste ultime forniscono nel Centro-Nord il 75% del reddito complessivo, nel Mezzogiorno questo rapporto scende al 50%. In valori assoluti il reddito da attività industriali del Mezzogiorno è appena 1/6 di quello del Centro-Nord; il reddito da attività agricole raggiunge invece un livello che è circa la metà di questo, mentre il reddito delle attività terziarie, riferito a quello del Centro-Nord, è pari a circa 1/3.

Dal punto di vista della dinamica delle componenti strutturali del reddito (Tabella 93) deve osservarsi che il reddito industriale del Mezzogiorno presenta un ritmo di sviluppo inferiore a quello che esso presenta nel Centro-Nord e che è rappresentato, in lire con potere d'acquisto costante, da un saggio medio annuo composto del 4,84%, cui si contrappone uno del 6,35% nel Centro-Nord.

L'esame per quinquenni risulta ancora più sfavorevole per il Mezzogiorno. L'andamento è stato infatti il seguente.

Saggi medi annui composti (a).

	<i>Mezzogiorno</i>	<i>Centro-Nord</i>
1951-1955	5,31	5,74
1955-1960	4,57	6,81
1951-1960	4,84	6,35

(a) Calcolati sulle lire 1954.

TAB. 92 — *La distribuzione del prodotto netto, del reddito a prezzi di mercato e dell'occu*

Componenti	1 9 5 1	
	Reddito	
	miliardi di lire	percentuali
		M e z z o
Agricoltura	764,7	45,3
Industria	477,8	28,3
Attività terziarie	445,2	26,4
<i>Totale</i>	1.687,7	100,0
Rettifiche	- 101,0	
Prodotto netto settore privato	1.586,7	81,0
Prodotto netto pubblica amm.	250,5	12,7
Imposte indirette	195,9	10,0
Redditi netti dall'estero	- 74,9	- 3,7
Reddito complessivo ai prezzi di mercato	1.958,2	100,0
		C e n t r o
Agricoltura	1.393,3	24,9
Industria	2.735,2	48,9
Attività terziarie	1.468,8	26,2
<i>Totale</i>	5.597,3	100,0
Rettifiche	- 379,0	
Prodotto netto settore privato	5.218,3	75,8
Prodotto netto pubblica amm.	545,5	7,9
Imposte indirette	1.026,1	15,0
Redditi netti dall'estero	87,9	1,3
Reddito complessivo ai prezzi di mercato	6.877,8	100,0

(a) La distribuzione dell'occupazione è stata ricavata dalla tav. 12, p. 93 della Relazione al Parlamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Le cifre relative al Centro-Nord (valori assoluti) sono state calcolate in base alle percentuali indicate nel conto del Mezzogiorno (Parte I).

occupazione per settori di attività economica e ripartizione geografica (valori in lire correnti).

1 9 6 0			Livello Mezzogiorno posto redditi Centro - Nord = 100	
R e d d i t o		Ripartizione percentuale degli occupati		
miliardi di lire	percentuali		1951	1960
g i o r n o				
937,2	31,7	46,0	54,8	51,7
945,0	32,0	31,2	17,4	17,0
1 071,9	36,3	22,8	30,3	29,9
<u>2 945,1</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	—	—
- 241,9	—	—	—	—
2.712,2	76,8	—	30,4	26,9
610,4	17,3	—	45,9	48,4
353,9	10,0	—	19,0	17,1
- 143,9	- 4,1	—	—	—
<u>3.532,6</u>	<u>100,0</u>	—	28,4	26,0
N o r d				
1.811,8	16,6	27,0	—	—
5.529,0	50,6	45,9	—	—
3.580,1	32,8	27,1	—	—
<u>10.920,9</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	—	—
- 859,1	—	—	—	—
10.061,8	74,0	—	—	—
1.260,6	9,3	—	—	—
2.062,1	15,1	—	—	—
214,9	1,6	—	—	—
<u>13.599,4</u>	<u>100,0</u>	—	—	—

93 delle cifre relative alle attività indicate. Dalle cifre relative ad « altre attività » è stato sottratto il 30% per tener conto dell'occupazione nella pubblica amministrazione (vedi anche la tabella 4, Parte I).

TAB. 93 — *La distribuzione del prodotto netto e del reddito a prezzi di mercato per settori di attività e ripartizione geografica (valori in miliardi di lire 1954).*

Componenti	1951	1960	Incrementi percentuali		Livello Mezzogiorno posto incremento percentuale complessivo Centro-Nord = 100
			Complessivi	Medi annui composti	
M e z z o g i o r n o					
Agricoltura	870,8	825,0	5,55	0,65	46,4
Industria	544,0	831,9	52,92	4,84	71,6
Attività terziarie	506,9	943,6	86,15	7,14	78,6
<i>Totale</i>	1.921,7	2.600,5	—	—	—
Rettifiche	115,0	- 212,9	—	—	—
Prodotto netto settore privato	1.806,7	2.387,6	32,15	3,13	48,8
Prodotto netto pubblica amministr.	285,4	537,4	88,29	7,27	89,4
Tributi erariali	223,0	311,5	39,68	3,10	54,5
Redditi netti dall'estero	- 85,2	- 126,6	48,59	4,53	44,2
Reddito complessivo netto	2.229,9	3.109,9	39,46	3,10	56,3
C e n t r o N o r d					
Agricoltura	1.469,7	1.643,6	11,83	1,27	100,0
Industria	2.885,2	5.015,7	73,84	6,35	100,0
Attività terziarie	1.549,3	3.247,8	109,63	8,60	100,0
<i>Totale</i>	5.904,2	9.907,1	—	—	—
Rettifiche	- 399,7	- 779,2	—	—	—
Prodotto netto settore privato	5.504,5	9.127,9	65,82	5,79	100,0
Prodotto netto pubblica amministr.	575,5	1.143,6	98,71	7,49	100,0
Tributi erariali	1.082,3	1.870,7	72,84	6,28	100,0
Redditi netti dall'estero	92,8	194,9	110,00	8,60	—
Reddito complessivo netto	7.255,1	12.337,1	70,04	6,07	100,0

Ci troviamo di fronte, pertanto, nel Mezzogiorno, ad un prodotto netto avente un rateo d'aumento decrescente ed inferiore a quello del Centro-Nord, il quale risulta per di più crescente (tabella 94).

TAB. 94 — *La distribuzione territoriale del prodotto netto (Italia = 100).*

Componenti	1 9 5 1		1 9 6 0	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord
Agricoltura	35,4	64,6	34,1	65,9
Industria	14,9	85,1	14,6	85,4
Attività terziarie	23,2	76,8	23,0	77,0
<i>Totale</i>	23,1	76,9	21,3	78,7
Rettifiche	23,3	76,7	21,2	78,8
Prodotto netto settore privato	31,4	68,6	32,6	67,4
Prodotto netto pubblica amministr.	16,0	84,0	14,6	85,4
Tributi erariali	—	—	—	—
Reddito complessivo netto	22,1	77,9	20,6	79,4

È questo, però, uno dei molti casi in cui il confronto fra andamento dei fenomeni nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord appare, invero, assai discutibile. Infatti a fronte di un'industria matura, stabilizzata, sicura nelle scelte da intraprendere, dipendente in gran parte, per la sua espansione, dall'autofinanziamento, operante in ambiente propizio al suo sviluppo, abbiamo un complesso industriale ancora gracile, che soffre di molti mali di crescita, dovuti anche all'allevamento artificiale cui è sottoposto e che opera in un ambiente non sempre accogliente e a volte ostile. Il confronto avviene dunque fra due entità dissimili per molti versi, sia dal punto di vista organico, sia da quello funzionale, sia da quello morfologico, sia da quello psicologico, tanto che appare perfettamente aderente identificare l'uno con l'organismo dell'uomo adulto, l'altro con quello del bambino, non sotto il profilo della rispettiva capacità di crescita, evidentemente, ma sotto quella dell'autonomia funzionale, dipendente per l'uno dalla raggiunta maturità, ma impossibile, per l'altro, animato com'è da sola vita vegetativa.

A parte tali considerazioni di carattere generale, altre ve ne sono di più concrete che permettono di identificare alcune delle regioni del divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord relativamente allo sviluppo industriale e a quello complessivo.

Gli è che anche, o meglio soprattutto, in questo settore il perdurare dello stacco fra Mezzogiorno e Centro-Nord non pare potersi attribuire, in modo specifico, al relativo minore sviluppo del reddito dell'industria meridionale, nei confronti di quella del Centro-Nord, quanto piuttosto al complesso meccanismo di sviluppo del Mezzogiorno, alla localizzazione nel Centro-Nord degli effetti secondari della spesa pubblica e al più intenso effetto al Centro-Nord del moltiplicatore dell'investimento.

Ma per quanto riguarda il giudizio circa il processo di industrializzazione del Mezzogiorno, oltre le considerazioni relative al tasso di sviluppo e agli effetti del moltiplicatore cui si accennava, altre ne debbono essere richiamate, che, considerate le caratteristiche dello sviluppo del Mezzogiorno, hanno un peso che nel giudizio prospettico si tende forse a trascurare. Alludiamo ai rapporti fra rendimento dell'agricoltura e grado di industrializzazione, che, come si vedrà anche dall'esame degli investimenti, per il Mezzogiorno — avviato dagli interventi di politica economica verso la realizzazione di un'agricoltura ad alti rendimenti e di una industria con elevato grado di produttività — rappresentano buona parte delle possibilità a sua disposizione per uno sviluppo « autonomo » (cioè non dovuto ad investimenti provenienti dall'esterno) dell'industrializzazione.

Oggi in parte può dirsi, con parole modeste, che l'industria meridionale è quella che è, anche perché l'agricoltura meridionale è quella che è e viceversa. Le ragioni sono intuitive per le industrie agricolo-manifatturiere e per quelle produttrici di beni strumentali per l'agricoltura. « Per accrescere la produttività della terra, l'agricoltura ha bisogno di mezzi strumentali che vengono dall'industria: fonti di energia, macchine, concimi, mezzi di trasporto, ecc. La intensificazione dell'agricoltura crea essa stessa la domanda di prodotti industriali e perciò v'è la possibilità di creare nel Mezzogiorno una economia differenziata, mediante un parallelo sviluppo dell'agricoltura e dell'industria. Non solo dell'industria trasformatrice dei prodotti agricoli, ma anche dell'industria che appresta i mezzi strumentali per un'agricoltura più efficiente. »² Si tratta di legami, quelli fra agricoltura e industria, di carattere funzionale che sorgono non appena l'agricoltura raggiunge un certo livello di rendimento. Ma anche considerando il complesso dell'industria, il grado di industrializzazione presenta una correlazione bidirezionale con il rendimento dell'agricoltura.

² Cfr. G. DI NARDI, *La disoccupazione nel Mezzogiorno*, « L'Industria », n. 4, 1951.

Perché quest'ultimo possa raggiungere un certo livello, infatti, è necessario un allargamento del mercato dei prodotti agricoli, che il crescere del grado d'industrializzazione può assicurare. Con l'estendersi del settore industriale migliorano inoltre le economie esterne e cresce il livello culturale e tecnico della popolazione, effetti questi che si riflettono entrambi anche sui rendimenti agricoli.

Per converso, alti rendimenti dell'agricoltura tendono ad espandere la domanda di prodotti industriali, il che funge da incentivo per lo sviluppo dei settori secondario e terziario³. In questo senso alcuni autori hanno con qualche fondamento formulato uno schema dello sviluppo industriale visto appunto quale funzione del reddito dell'agricoltura⁴.

Si sono brevemente ricordati i legami fra sviluppo agricolo ed industriale sia per chiarire anche sotto questo punto di vista l'attuale situazione, sia perché il perdurare dello sviluppo del Mezzogiorno, in una fase successiva a quella attuale dell'incentivazione, pare tipicamente connesso anche con lo stabilirsi di quel complesso di interdipendenze fra settori industriale e agricolo e fra entrambi e quello delle attività terziarie, i cui frutti possono giudicarsi in base alle risultanze cui questi rapporti danno luogo, ad esempio, nel Centro-Nord.

Ma oltre le ragioni anzidette, valide soprattutto nel lungo periodo, altre possono esporsi che, al di là e meglio delle sintetiche espressioni statistiche, permettono di gettare uno sguardo sui meccanismi che condizionano lo sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Si apprendono da una recente ricerca del Centro Studi della Cassa per il Mezzogiorno⁵ alcune notizie del massimo interesse circa il funzionamento di tali meccanismi.

L'indagine, riferita al 30 giugno 1960, riguardava 493 stabilimenti dei 1.468 finanziati dagli Istituti speciali di credito, ISVEIMER, IRFIS e CIS, determinanti investimenti per 557,4 miliardi, di cui 431,6 per impianti fissi. Tale campionamento è stato in parte casuale e ad esso si è pervenuti sia eliminando *a priori* parte degli stabilimenti finanziati, perché in fase di costruzione, oppure perché di dimensione economica molto piccola, oppure perché avevano cessato per motivi vari

³ Cfr. E. CALCATERRA, *L'agricoltura nello sviluppo delle economie arretrate*, Milano, 1954, pp. 82 e prec.

⁴ Fra essi il Viner citato dal CALCATERRA, *op. cit.*, p. 81.

⁵ Cassa per il Mezzogiorno, Centro Studi, *Aspetti della espansione industriale del Mezzogiorno*, Roma, 1961.

l'attività, sia limitando l'indagine agli stabilimenti che, fra i 659 prescelti, avevano fornito risposte ai questionari inviati.

I 493 stabilimenti sui quali si è in concreto effettuata l'indagine e che rappresentavano esattamente 1/3 di quelli finanziati a quella data dagli Istituti speciali di credito, si ripartiscono come segue.

	Numero	Investimenti fissi (milioni di lire)
— Nuovi impianti	314	184.260
di cui successivamente ampliati	34	35.485
— Altri impianti ampliati	179	51.266
<i>Totali</i>	<i>493</i>	<i>235.526</i>

Di essi il 77% era ultimato e funzionante, il 19% non ultimato.

Uno degli scopi cui tendeva l'indagine, forse il più importante al fine del giudizio circa il grado di fecondità degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, era determinare il tempo medio intercorrente per la concessione del finanziamento da parte degli Istituti speciali di credito e la data d'inizio della produzione; si trattava cioè di determinare il così detto *lag* o periodo di sfasamento tra la data in cui l'investimento è stato effettuato (ma nel nostro caso la data è riferita alla « concessione » dei fondi per l'investimento) e la data di ottenimento del relativo prodotto. I risultati vengono raccolti nella tabella 95.

TAB. 95 — *Tempo in mesi dalla data di concessione del finanziamento alla data d'inizio della produzione dei nuovi impianti industriali del Mezzogiorno, distinti per dimensione economica (a).*

Dimensione economica (Investimenti fissi in milioni)		Tempo medio		Tempo medio per ogni milione d'investimento (giorni)
classi d'investimento	valore centrale	mesi	giorni	
fino a 100	50	12,5	375	7,50
da 101 a 300	150	16,5	495	3,30
da 301 a 500	400	15,7	471	1,17
da 501 a 1.000	500	22,3	669	1,33
da 1.001 a 5.000	3.000	24,6	738	0,25
oltre 5.000	5.000	27,5	825	0,16
Complesso impianti		16,4		

(a) Nostra elaborazione.

Il tempo medio cresce dunque col crescere della dimensione dell'impianto, ma meno che proporzionalmente: infatti il tempo di realizzo per milione d'investimento passa da giorni 7,5 a 0,16, dato questo che dovrebbe essere tenuto presente al fine di stabilire la dimensione « ottima » degli impianti dal punto di vista della loro capacità a produrre reddito nel tempo breve.

Pare evidente, comunque, che la combinazione dei fattori della produzione richiede un tempo minimo incompressibile, indipendente dal *quantum* d'investimento, tempo il quale cresce all'aumentare del volume d'investimento, ma in modo meno che proporzionale, giacché nel caso d'impianti oltre una certa dimensione vengono immesse, in successive uguali unità di tempo, quote d'investimento via via crescenti. Per i piccoli impianti accade invece, probabilmente, che l'immissione delle quote d'investimento avvenga a rate costanti. Il motivo del diverso procedere risiede nella diversa possibilità di sostenere elevati costi di organizzazione della produzione che, mentre inciderebbero notevolmente sul piccolo impianto, sono agevolmente sopportati dal grande, per il quale la rapida entrata in produzione significa l'alleggerimento di elevate spese generali d'impianto, il cui perdurare inciderebbe negativamente sui vantaggi di costo che una produzione accentrata permette di ottenere.

La maggior parte degli impianti finanziati finora nel Mezzogiorno possono considerarsi di dimensione piccola e media⁶. Accade perciò che un impianto per cui è stato effettuato l'investimento di un miliardo, fornirà dopo 22 mesi un dato incremento di reddito, mentre un impianto da 5 miliardi fornirà, con uno sfasamento di tempo maggiore di appena 5 mesi, cioè dopo 27 mesi circa, un incremento di reddito ben superiore a quello del primo impianto.

Aggiungasi inoltre che il sorgere di impianti di dimensioni troppo ristrette tende a far perdurare una delle caratteristiche del settore industriale del Mezzogiorno, quale è stata rilevata dai dati del censimento 1951, nell'indagine citata nella Parte I⁷, e cioè la minore ampiezza, e pertanto, per la correlazione rilevata, la minor concentrazione

⁶ È stato rilevato però che mentre nel 1957 gli investimenti fino a 100 milioni rappresentavano il 61% del totale e quelli oltre i 100 milioni il 39%, nel 1960 la tendenza appare invertita, rappresentando i primi il 32% del totale ed i secondi il 68%, il che deve essere sottolineato quale ulteriore sintomo positivo.

⁷ L. BRUNI, *op. cit.*

(o maggiore diffusione) delle industrie del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno. Infatti, mentre nel Mezzogiorno circa l'80% delle industrie debbono considerarsi di dimensioni piccole, e solo il 10% di dimensioni medio-grandi e grandi, nel Centro-Nord le percentuali sono rispettivamente del 43% e del 32%. Correlativamente, nel Mezzogiorno, circa il 90% delle aziende sono assai poco concentrate nello spazio, cioè assai sparse, mentre nel Centro-Nord questa percentuale scende al 77%.

Comunque anche in questo caso i confronti sono poco significativi perché nel Mezzogiorno, ove tutto era da fare, la scarsissima concentrazione delle aziende ha significato maggiori oneri in infrastrutture, senza con questo poter forse assicurare a tutte le industrie i servizi nella misura necessaria, mentre la diffusione delle piccole industrie nel Centro-Nord ha ben diverso effetto sul rispettivo livello dei costi sociali data la diffusione capillare delle infrastrutture sorte in un lungo periodo di tempo e ad un ritmo condizionato dalle effettive necessità. Ed anche il significato economico di « piccola industria » è diverso nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, giacché là essa è stata l'espressione di un'economia devitalizzata con accumulazione di capitale a livelli bassissimi, da cui potevano sorgere, quando sorgevano, solamente industrie nella stragrande maggioranza di dimensioni assai modeste, praticamente a livello artigianale. Nel Centro-Nord, per contro, la piccola industria spesso non è altro che l'industria satellite di una grande industria, partecipe quindi di un processo di produzione del reddito ad alto livello, oppure risponde alla dimensione « ottima » per alcuni particolari processi produttivi. Si veda, quale esempio per tutti, le piccole e piccolo-medie industrie sorte nel Comune di Carpi (Modena), di 20.000 abitanti, che producono camicie e maglierie, mercé le quali in pochissimi anni sono stati accumulati capitali individuali dell'ordine di miliardi, che hanno reso quel Comune a struttura agricolo-industriale fra i più ricchi d'Italia. Mai, comunque, nel Centro-Nord la piccola industria rappresenta un fenomeno di depressione, quale è tipicamente nel Mezzogiorno. Pertanto ben diverso è anche in questo caso il significato dei fenomeni che si manifestano nelle due aree.

Dunque, nel giudicare dello sviluppo del reddito da attività industriali nel Mezzogiorno è necessario tener conto anche delle dimensioni medie degli impianti finanziati.

Un secondo rilievo, che si collega con quello precedente, è che all'aumentare delle dimensioni dell'impianto aumenta, a parità di tempo

trascorso, il grado di utilizzazione degli impianti. Così, al 1960, avevano raggiunto un grado di utilizzazione degli impianti pari:

- al 66%, gli impianti fino a 100 milioni;
- al 76,6%, gli impianti da 101 a 1.000 milioni;
- all'84%, gli impianti oltre i 1.000 milioni;
- al 78,1%, gli impianti in complesso.

Quindi gli investimenti in impianti piccoli e medi hanno un grado di fecondità assai differito rispetto ai grandi impianti.

La dimensione degli impianti svolge pertanto il suo ruolo agli effetti della produttività degli investimenti, anche sotto questo aspetto.

Si veda in proposito a maggior conferma anche la tabella 96.

TAB. 96 — *Percentuale media di utilizzazione dei nuovi impianti industriali, distinti a seconda del numero di anni di funzionamento e della loro dimensione economica.*

Numero di anni di funzionamento	Impianti con investimenti fissi (milioni)			Complesso
	fino a 100	da 101 a 1.000	oltre 1.000	
1	43,0	46,3	43,2	44,3
2	53,2	60,9	74,8	65,5
3	59,9	69,9	73,3	69,2
4	63,9	72,3	72,5	71,2

Le percentuali di utilizzazione dei piccoli impianti rimangono, nei quattro anni considerati, sempre inferiori a quelle che si rilevano nelle classi superiori: in queste gli impianti medi raggiungono al quarto anno la stessa percentuale di utilizzazione dei grandi impianti, ma questi presentano una curva di utilizzazione in ascesa più rapida di quella degli impianti medi, i quali raggiungono l'utilizzazione massima con incrementi annui meno marcati di quelli che vengono rilevati nei grandi impianti. In una ipotetica traduzione grafica, pertanto, la curva che li rappresenta apparirebbe più bassa e con minore inclinazione, salvo che nell'ultimo tratto, di quella relativa ai grandi impianti.

Una elaborazione assai significativa è presentata nella tabella 97 nella quale si compendiano le percentuali di inizio della produzione e del numero di anni di funzionamento.

Le indicazioni che se ne traggono confermano quanto all'inizio osservato e cioè che l'andamento dello sviluppo industriale del Mezzogiorno non può essere giudicato solamente attraverso le risultanze dei conti economici, le quali si limitano a constatare alcuni effetti, senza, il più delle volte, come nel caso attuale, fornire alcun ulteriore elemento di giudizio.

TAB. 97 — *Percentuale di utilizzazione dei nuovi impianti industriali distinti a seconda dell'anno di inizio della produzione e del numero di anni di funzionamento.*

Anno d'inizio della produzione	Numero di anni di funzionamento							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1953	26,2	38,1	53,2	69,6	74,6	79,6	84,6	89,7
1954	37,5	63,8	69,3	71,2	70,9	70,6	70,5	
1955	24,9	35,7	49,1	55,8	63,7	71,7		
1956	52,1	62,6	68,2	73,0	83,3			
1957	28,1	47,6	62,7	77,7				
1958	40,9	74,3	83,6					
1959	54,3	78,7						
1960 (1° sem.)	49,1							

Ora, la tabella in parola dice chiaramente che là ove nel 1953 occorrevano 6 o 7 anni per portare gli impianti ad un grado di utilizzazione del 70-75%, oggi ne occorrono due o al massimo tre. Si vedano inoltre le percentuali riferite al solo primo anno di funzionamento. Oggi, praticamente, già dopo il primo anno di funzionamento, si raggiungono percentuali di utilizzazione del 50-60%. Ciò deve essere posto in rapporto anche con la liquidità bancaria odierna che permette un allargamento soprattutto del credito di esercizio: ma significa anche che la macchina si è oliata e che il movimento degli ingranaggi comincia a permetterle una certa velocità, che se non è ancora quella ottimale, è certo notevole. Altra prova positiva, che al di là delle statistiche qualcosa si è mosso anche nel settore industriale del Mezzogiorno, la si ottiene attraverso l'esame della situazione degli ampliamenti: oltre 1/4 degli impianti ampliati, infatti, erano in attività da non oltre 3 anni ed il 40% da non oltre 6 anni. Sono dati significativi perché se gli imprenditori sentono la necessità di ampliare impianti in funzione da un numero di anni relativamente esiguo, ciò significa che l'attività svolta fino a quel momento ha dato buoni risultati, non solo, ma — e ciò

è forse più importante — che le previsioni di mercato circa l'incremento della domanda sono del tutto favorevoli.

Si noti che su 314 nuovi impianti compresi nell'indagine della « Cassa » di cui si tratta, 34, cioè circa l'11%, sono stati successivamente ampliati entro i periodi di tempo prima indicati, con ulteriori investimenti pari a circa 1/5 del totale investimenti per nuovi impianti. Sono stati inoltre ampliati altri 179 stabilimenti con investimenti per 51 miliardi pari ad oltre il 20% del totale degli investimenti effettuati per i 493 impianti considerati dall'indagine.

Si veda, infine, la tabella 98 tratta dalla precedente tabella 97. Essa fornisce un'indicazione fondamentale ai fini d'interpretare retamente l'andamento del reddito da attività industriali nel Mezzogiorno.

TAB. 98 — Percentuale di utilizzazione dei nuovi impianti industriali distinti a seconda dell'anno d'inizio della produzione e del numero di anni di funzionamento (a).

Anno di inizio della produzione	Numero anni di funzionamento alla data in testata															
	1953		1954		1955		1956		1957		1958		1959		1960 ^{b)}	
	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali	anni	percentuali
1953	1	26,2	2	38,1	3	53,2	4	69,6	5	74,6	6	79,6	7	84,6	8	89,7
1954	—	—	1	37,5	2	63,8	3	69,3	4	71,2	5	70,9	6	70,6	7	70,5
1955	—	—	—	—	1	24,9	2	35,7	3	49,1	4	55,8	5	63,7	6	71,7
1956	—	—	—	—	—	—	1	52,1	2	62,6	3	68,2	4	73,0	5	83,3
1957	—	—	—	—	—	—	—	—	1	28,1	2	47,6	3	62,7	4	77,7
1958	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	40,9	2	74,3	3	83,6
1959	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	54,3	2	78,7
1960 (1° sem.)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	49,1
Media	—	26,2	—	37,8	—	47,3	—	56,6	—	57,1	—	60,5	—	69,0	—	75,5

(a) Nostra rielaborazione.

(b) Percentuali riferite al 1° settembre.

Infatti in ciascuno degli anni dal 1953 in poi il flusso di reddito industriale veniva originato, per quanto riguardava la parte del settore industriale sorta a seguito dell'azione incentivante, da un complesso d'impianti sorti in anni diversi, ciascuno dei quali funzionava con un suo particolare grado di capacità utilizzata. L'incremento di reddito dell'anno non poteva non essere condizionato dai diversi gradi di capacità utilizzata, la media annuale dei quali, regolarmente crescente,

fornisce dunque il livello medio di capacità utilizzata, da cui in quell'anno il flusso di reddito scaturisce. Nel 1955, ad esempio, il flusso di reddito proveniva dal 50% circa della capacità degli impianti e sono occorsi 5 anni per poter innalzare il livello medio fino al 75%, *ciò che non rappresenta ancora* la capacità massima sfruttabile (la quale, seppure non uguale a 100, è a questo limite vicina).

Quali remore hanno impedito di raggiungere rapidamente tale traguardo ed in genere un maggior sviluppo dei nuovi settori industriali del Mezzogiorno?

L'indagine della « Cassa », di cui si parla, risponde anche a questo quesito, anzi offre altresì un quadro delle difficoltà incontrate dagli imprenditori non solo dopo, ma anche durante la realizzazione degli impianti.

Si trae dalla tabella 99, che offre una classifica decrescente per ordine di frequenza delle risposte ai quesiti posti in merito, che nel

TAB. 99 — *Principali difficoltà incontrate nel corso della realizzazione degli impianti e dopo (percentuali rispetto al numero degli impianti considerati).*

Principali difficoltà incontrate (a)	Nuovi impianti	Impianti ampliati	Totale
<i>Nel corso della realizzazione degli impianti</i>			
Lungaggini burocratiche degli enti finanziatori (4)	37	36	37
Mancanza di manodopera tecnicamente preparata per la costruzione degli impianti (2)	36	18	30
Ritardi nell'allacciamento dei servizi (acqua, energia elettr., ferrovia, gas, telefono, ecc.) (1)	28	12	22
Difficoltà provocate dai ritardi nella erogazione dei finanziamenti (5)	19	20	19
Difficoltà tecniche per il montaggio dei macchinari (3)	18	7	14
Altre difficoltà (6)	6	7	7
<i>Dopo la realizzazione degli impianti</i>			
Mancanza di mano d'opera qualificata (3)	48	26	41
Normali difficoltà di avviamento (2)	35	24	31
Mancanza di capitale di esercizio (1)	27	29	28
Difficoltà per il funzionamento degli impianti e la riparazione di macchinari (4)	18	7	14
Difficoltà di sbocchi per la produzione (5)	12	15	13
Difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime (6)	9	16	11
Insufficienza o cattivo funzionam. dei servizi (7)	15	2	10
Altre difficoltà (8)	10	12	11

(a) Le cifre fra parentesi indicano il posto di classifica occupato dalla risposta nell'indagine del 1957.

corso della realizzazione degli impianti, gli ostacoli più frequenti ad una rapida realizzazione degli impianti sono stati quelli di natura burocratica, seguiti da quelli derivanti dalla mancanza di manodopera specializzata e da quelli collegati con il mancato rifornimento di servizi (acqua, energia elettrica, ecc.). Quest'ultimo motivo occupava il primo posto nella classifica relativa all'indagine del 1957 e appare segno positivo che tale difficoltà sia stata lamentata con minor frequenza, segno che l'estendersi delle infrastrutture permette di soddisfare maggiori necessità.

La mancanza di manodopera qualificata è lamentata quale difficoltà che ostacola sia la costruzione degli impianti, sia il processo produttivo, ma per quest'ultimo fine il rilievo viene mosso da circa la metà delle nuove (in senso lato) attività produttive. Non solo, ma attualmente è la necessità maggiormente sentita, contrariamente a quanto accadeva nel 1957, poiché l'estendersi degli impianti da un lato, e cioè della domanda di lavoro, ed il rarefarsi della manodopera che viene assorbita nello stesso Mezzogiorno dalle nascenti attività e richiamata dalla domanda di lavoro del Centro-Nord dall'altro, hanno creato uno squilibrio che può essere sanato solamente da nuova ed ininterrotta qualificazione di manodopera generica.

Per contro, la difficoltà maggiormente lamentata nel 1957 e cioè la mancanza di capitale di esercizio pare sia passata in terza linea: ciò è in accordo con quanto prima osservato e cioè che l'attuale alto grado di liquidità monetaria nel sistema bancario, ha permesso un allargamento del credito ordinario oltre limiti che qualche anno fa sarebbero stati difficilmente valicati.

Sono dunque molti i dati di fatto che al di là delle risultanze dalla contabilità regionale danno una ragione ai molti fenomeni che si nascondono dietro quelle risultanze e molti sono i sintomi positivi che abbiamo via via descritto, con la scorta delle rilevazioni del Centro Studi della « Cassa »: tessere di un mosaico che, se pazientemente ricomposto e serenamente interpretato, fornisce un disegno dell'andamento dell'economia del Mezzogiorno assai più ottimista di quanto i pessimisti per vocazione, mestiere o mandato non rappresentino ad ogni occasione.

a) *Le attività agricole.* Accenneremo innanzitutto assai brevemente all'andamento della produzione lorda vendibile dell'agricoltura, rimandando per maggiori commenti a quanto esposto nel capitolo introduttivo al volume II.

Dalla tabella 100 si rileva che gli incrementi della produzione lorda vendibile sono stati, in lire con potere d'acquisto costante, assai modesti tanto nel Mezzogiorno, che nel Centro-Nord. Nel complesso

TAB. 100 — *La produzione lorda vendibile dell'agricoltura del Mezzogiorno e del Centro-Nord (valori in lire correnti).*

Prodotti	1951		1960		Saggi medi annui composti (a)	Livello Mezzogiorno posto valore produzione lorda vendibile Centro-Nord = 100	
	mi-liardi di lire	percentuali	mi-liardi di lire	percentuali		1951	1960
M e z z o g i o r n o							
Coltivazioni erbacce	284,1	32,7	365,7	34,0	0,01	44,0	45,0
Coltivazioni legnose	357,7	41,3	433,9	40,4	- 0,05	131,8	92,1
Coltivazioni foraggere (b)	10,0	1,2	3,2	0,3	-16,65	111,1	20,2
Prod. dir. degli allevam.	91,7	10,6	135,4	12,6	1,66	22,4	23,2
Prod. zootecniche varie	123,6	14,2	137,1	12,7	- 1,56	33,5	29,2
Totale	867,1	100,0	1.075,3	100,0	- 0,33	50,9	45,7
Zootecnia	215,3	24,8	272,5	25,3	- 0,01	58,4	25,9
C e n t r o - N o r d							
Coltivazioni erbacce	645,6	37,9	813,1	34,6	0,96	100,0	100,0
Coltivazioni legnose	271,3	15,9	471,1	20,0	4,69	100,0	100,0
Coltivazioni foraggere (b)	9,0	0,5	15,8	0,7	5,14	100,0	100,0
Prod. dir. degli allevam.	408,3	24,1	582,6	24,8	2,42	100,0	100,0
Prod. zootecniche varie	368,4	21,6	468,9	19,9	1,06	100,0	100,0
Totale	1.702,6	100,0	2.351,5	100,0	2,09	100,0	100,0
Zootecnia	776,7	45,7	1.051,5	44,7	1,76	100,0	100,0

(a) Calcolati sulle lire 1954.

(b) Si tratta di foraggio non trasformato venduto come tale.

non pare che la produzione lorda vendibile dei vari settori produttivi abbia subito nel Mezzogiorno significative espansioni, quali ad esempio quelle subite dalle coltivazioni legnose del Centro-Nord, a causa dell'ampliamento degli impianti di frutticoltura o in minor misura dalle produzioni zootecniche, settori entrambi favoriti nella loro espansione da una preesistente bene avviata organizzazione produttiva, ricca di tradizioni e di esperienze.

L'espansione delle coltivazioni frutticole a Nord, infatti, ha già

prodotto una minor concentrazione nel Mezzogiorno del reddito derivante da questo tipo di coltivazione, mentre la maggior espansione delle attività zootecniche al Centro-Nord ha impedito che nel Mezzogiorno si concentrasse una quota maggiore che in passato del reddito da attività zootecniche (Tabella 101): su questo fenomeno ha probabilmente influito la riduzione del patrimonio ovino in alcune plaghe del Mezzogiorno, i cui redditi non sono stati rimpiazzati da adeguato aumento dei redditi degli allevamenti bovini, entrati a far parte del patrimonio agricolo delle zone di riforma.

TAB. 101 — *La distribuzione territoriale della produzione lorda vendibile (Italia = 100).*

Prodotti	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Coltivazione erbacee	30,8	69,2	31,0	69,0
» legnose	56,8	43,2	47,9	52,1
» foraggere	52,6	47,4	16,8	83,2
Prod. dirette degli allevamenti	18,3	81,7	18,8	81,2
Prod. zootecniche varie	25,1	74,9	22,6	77,4
<i>Totale</i>	33,8	66,2	31,4	68,6
Zootecnia	21,7	78,3	20,6	79,4

D'altronde il periodo esaminato coglie il Mezzogiorno nella tipica fase di transizione, quando ad un reddito cessante per cause connesse con la sua trasformazione agraria, non si è ancora sostituito, a motivo dei tempi tecnici, un nuovo e maggior reddito; circostanza questa che unitamente a quelle cui fatto cenno deve indurre a prudenza nel procedere a confronti con regioni, quali il Centro-Nord, il cui assetto produttivo è da tempo stabilizzato.

b) *Le attività industriali.* L'esame della distribuzione del prodotto netto del settore industriale per rami d'industria di cui alla tabella 102, induce a sottolineare sia lo sviluppo delle Industrie estrattive del Centro-Nord (dovuto allo scoprimento e sfruttamento dei giacimenti metaniferi e petroliferi della Valle Padana, cui si contrappone un declino delle industrie estrattive del Mezzogiorno, soprattutto delle miniere di carbone nel Sulcis, in Sardegna, e di zolfo, in Sicilia), sia

il notevole incremento dell'attività delle Industrie edilizie, incremento che per il Centro-Nord risulta superiore a quello registrato nel Mezzogiorno. In proposito è opportuno sottolineare che mentre nelle regioni meridionali l'incremento è dovuto essenzialmente agli interventi della pubblica amministrazione, in quelle centro-settentrionali la fonte di incremento del reddito deve ricercarsi nelle iniziative del settore privato.

TAB. 102 — *Distribuzione del prodotto netto del settore industriale per ripartizione geografica (valori in lire correnti).*

Rami d'industria	1951		1960		Saggi medi annui composti (a)	Livello Mezzogiorno posto reddito rami d'industria Centro-Nord = 100	
	miliardi di lire	percentuali	miliardi di lire	percentuali		1951	1960
M e z z o g i o r n o							
Estrattive	29,3	6,1	41,3	4,4	0,86	70,2	46,0
Manifatturiere . . .	356,2	74,5	595,5	63,0	2,87	14,9	13,7
Elettricità, acqua, gas	25,7	5,5	60,1	6,5	6,81	23,7	25,2
Costruzioni	66,6	13,9	248,1	26,1	12,47	33,0	28,2
<i>Totale</i>	477,8	100,0	945,0	100,0	4,84	17,4	17,0
C e n t r o - N o r d							
Estrattive	41,7	1,5	89,7	1,6	7,07	100,0	100,0
Manifatturiere . . .	2.383,8	87,1	4.321,5	78,2	5,06	100,0	100,0
Elettricità, acqua, gas	108,3	4,0	237,9	4,3	7,33	100,0	100,0
Costruzioni	201,4	7,4	879,9	15,9	15,85	100,0	100,0
<i>Totale</i>	2.735,2	100,0	5.529,0	100,0	6,35	100,0	100,0

(a) Calcolati sulle lire 1954.

Le modificazioni di maggior peso riguardano però quelle relative alla riduzione dell'incidenza del reddito da attività manifatturiere e al correlativo aumento di quelle delle attività edilizie, fenomeno questo manifestatosi in pari tempo nelle due aree, benché con maggior intensità in quella del Centro-Nord.

Il contrario si è verificato per il settore dell'elettricità, acqua e gas a seguito del forte impulso che è stato dato nel Mezzogiorno alla diffusione dei servizi indispensabili per una civile convivenza ed alla

attrezzatura dell'ambiente per una successiva fase di più intensa industrializzazione.

Nel complesso, comunque, non pare che la struttura industriale delle due aree sia sostanzialmente modificata, né la distribuzione del reddito fra di esse, eccezion fatta per il reddito derivante dalle Industrie estrattive, che è venuto a concentrarsi per i 2/3 nel Centro-Nord, come appare dalla tabella 103.

TAB. 103 — *Distribuzione del prodotto netto del settore industriale per ripartizione geografica (Italia = 100).*

Rami d'industria	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Estrattive	41,2	58,8	31,5	68,5
Manifatturiere	13,0	87,0	12,1	87,9
Elettricità, acqua, gas	19,1	80,9	20,1	79,9
Costruzioni	24,8	75,2	21,9	78,1
<i>Totale</i>	14,9	85,1	14,6	85,4

e) *Le Industrie manifatturiere.* In questo quadro è necessario collocare anche il giudizio sull'andamento delle Industrie manifatturiere di cui alle tabelle 104 e 105.

Il prodotto netto delle Industrie manifatturiere nel Mezzogiorno rappresenta circa 1/7 di quello del Centro-Nord e fra le sue componenti ha prevalenza quello da attività agricolo-manifatturiere, che ne rappresenta circa il 60%, ed in particolare il reddito proveniente dalla Industrie alimentari. Il reddito residuo si ripartisce fra le Industrie estrattivo-manifatturiere (28%) e chimiche e varie (circa 13%).

Assai diversa è la struttura di questo ramo di industria nel Centro-Nord ove le percentuali sono pari rispettivamente al 31,43 e 26%. Pertanto, mentre i 2/3 dell'industria meridionale sono strettamente collegati con le prevalenti attività del Mezzogiorno, cioè quelle agricole, i 2/3 dell'industria del Centro-Nord ne sono interamente indipendenti.

Però si nota anche nel Mezzogiorno una netta tendenza a modificare la struttura delle Industrie manifatturiere nel senso indicato per il Centro-Nord. Infatti, tra l'inizio e la fine del decennio, l'incidenza del reddito delle Industrie di trasformazione dei prodotti agricoli è passata dal 6 al 59%, mentre è aumentata dal 20 al 28% l'incidenza delle Industrie estrattivo-manifatturiere: tale aumento è dovuto essenzial-

TAB. 104 — Il prodotto netto delle industrie manifatturiere per ripartizione geografica (valori

Classe d'industria	
I) Industrie agricolo-manifatturiere	
Alimentari e tabacco	
Tessili	
Vestiaro, abbigliamento ecc.	
Pelli e cuoio	
Legno	
II) Industrie estrattivo-manifatturiere	
Metallurgica	
Meccanica	
Lavorazione minerali non metalliferi	
III) Industrie chimiche, affini e industrie varie	
Chimica ed affini	
Gomma elastica	
Carta e cartotecnica	
Grafica, foto, fono, cine e varie	
	<i>Totale</i>

TAB. 105 — Il prodotto netto delle industrie manifatturiere per ripartizione geografica (per

Classe d'industria	Percentuali			
	Mezzogiorno		Centro - Nord	
	1951 - 53	1957 - 60	1951 - 53	1957 - 60
I) Industrie agricolo-manifatturiere	66,8	59,0	38,5	31,5
Alimentari e tabacco	49,5	43,2	15,1	13,4
Tessili	2,6	1,9	15,3	11,0
Vestiaro, abbigliamento ecc.	6,7	5,7	3,4	2,8
Pelli e cuoio	0,4	0,3	0,6	0,4
Legno	7,6	7,9	4,1	3,9
II) Industrie estrattivo-manifatturiere	20,3	28,3	38,7	43,0
Metallurgica	4,0	4,8	8,9	9,7
Meccanica	13,0	19,5	26,4	29,7
Lavorazione minerali non metalliferi	3,3	4,0	3,4	3,6
III) Industrie chimiche, affini e industrie varie	12,9	12,7	22,8	25,5
Chimica ed affini	9,6	9,4	12,6	15,0
Gomma elastica	0,1	0,1	2,1	1,5
Carta e cartotecnica	1,1	1,0	2,0	1,8
Grafica, foto, fono, cine e varie	2,1	2,2	6,1	7,2
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

in miliardi di lire correnti).

	Mezzogiorno			Centro - Nord		
	1951 - 53	1954 - 56	1957 - 60	1951 - 53	1954 - 56	1957 - 60
	250,8	279,8	321,1	933,3	958,8	1.176,0
	185,8	209,2	235,0	366,2	421,5	500,0
	9,7	8,4	10,4	369,0	321,9	409,6
	25,0	25,1	31,0	83,3	83,9	104,7
	1,6	1,3	1,4	14,8	11,7	14,3
	28,7	35,8	43,3	100,0	119,8	147,4
	76,0	109,6	154,2	936,6	1.189,0	1.598,2
	14,9	21,3	26,4	216,7	278,0	360,6
	48,7	71,0	105,9	637,3	800,6	1.101,8
	12,4	17,3	21,9	82,6	110,4	135,8
	48,4	57,1	69,9	555,3	740,9	948,7
	36,1	43,1	51,8	306,5	444,6	559,3
	0,4	0,4	0,4	52,0	52,9	56,9
	4,2	4,6	5,7	48,5	49,4	65,8
	7,7	9,0	12,0	148,3	194,0	266,7
	375,2	446,5	545,2	2.425,2	2.888,7	3.722,9

centuali di composizione e indici di sviluppo).

Indici 1957 - 60 (base 1951 - 53 = 100)		Percentuale Mezzogiorno posto Centro-Nord = 100		Percentuali posto Italia = 100			
Mezzogiorno	Centro-Nord	1951 - 53	1957 - 60	Mezzogiorno		Centro - Nord	
				1951 - 53	1957 - 60	1951 - 53	1957 - 60
128	126	26,9	27,3	21,2	21,5	78,8	78,5
126	137	50,7	47,0	33,7	32,0	66,3	68,0
107	111	2,6	2,5	2,6	2,5	97,4	97,5
124	126	30,3	29,6	23,1	22,9	76,9	77,1
88	97	10,8	9,8	9,8	9,0	90,2	91,0
151	147	28,7	29,4	22,3	22,8	77,7	77,2
203	171	8,1	9,6	7,6	8,8	92,4	91,2
177	166	6,9	7,3	6,5	6,9	93,5	93,1
217	173	7,6	9,6	7,1	8,8	92,9	91,2
177	164	15,0	16,1	13,1	13,9	86,9	86,1
144	171	8,7	7,4	8,1	6,6	91,9	93,1
143	183	11,7	9,3	10,6	8,5	89,4	91,5
100	109	0,8	0,7	0,8	0,7	99,2	99,3
136	136	8,6	8,7	8,0	8,0	92,0	92,0
156	180	5,2	4,5	4,9	4,3	95,1	95,7
145	154	15,5	14,6	13,4	12,8	86,6	87,2

mente allo sviluppo delle Industrie meccaniche. Pressoché stazionario risulta invece il peso delle Industrie chimiche. Anche nel Centro-Nord, però, si è ulteriormente accentuata la tendenza a ridurre il peso delle Industrie agricolo-manifatturiere a favore di quello delle Industrie estrattivo-manifatturiere e chimiche, classe questa che ha acquistato peso maggiore di quello che aveva all'inizio del decennio in esame, contrariamente, come si è detto, a quello che è accaduto nel Mezzogiorno.

La formazione delle nuove strutture è in dipendenza ovviamente dello sviluppo relativo dei settori. Si osserva, infatti, che lo sviluppo delle attività meccaniche è stata nel Mezzogiorno superiore a quello rilevato nel Centro-Nord ed ha permesso di raddoppiare in dieci anni il reddito di questo settore, che ha leggermente aumentato il proprio livello anche nei confronti del settore meccanico del Centro-Nord, malgrado l'ulteriore sviluppo di questo. Assai meno favorevole la situazione per ciò che riguarda lo sviluppo, nel Mezzogiorno, delle Industrie chimiche, per le quali si è registrato un regresso di livello rispetto al Centro-Nord dovuto alla loro stazionarietà, cui si è contrapposto il notevolissimo incremento subito dal settore nel Centro-Nord.

Attraverso questo esame, pare potersi concludere che la struttura delle Industrie manifatturiere del Mezzogiorno vada subendo modificazioni che tendono ad adeguarla a quello del Centro-Nord. Per raggiungere tale fine è però necessario che si muovano altri settori ed in particolare quello delle Industrie chimiche, ad alto valore aggiunto per addetto e pertanto fra quelle maggiormente atte ad incrementare i redditi *pro capite*.

d) *Le attività terziarie*. Allo sviluppo delle attività terziarie, indicato nella tabella 101, si attribuisce generalmente, come detto, significatività agli effetti del giudizio circa lo sviluppo delle attività primarie e secondarie: pertanto, lo sviluppo delle attività terziarie nel Mezzogiorno deprime favorevolmente circa il grado di lievitazione della vita economica nel Mezzogiorno. Sotto questo aspetto sono di particolare interesse gli incrementi registrati nel reddito del settore « trasporti e comunicazioni » e in quello del settore « credito e assicurazioni », il primo legato allo sviluppo degli scambi mercantili e del movimento viaggiatori, il secondo espressione dei maggiori servizi richiesti all'intermediazione bancaria, strumento indispensabile per l'immissione dell'iniziativa privata, non alimentata, come quella del Centro-Nord, dall'autofinanziamento, nel processo produttivo del Mezzogiorno.

Fra le attività terziarie non va infine trascurato l'apporto del *turismo*, il cui incremento ha sostenuto, forse più che nel Centro-Nord, in modo preponderante rispetto ad altre componenti, quello complessivo del settore « servizi vari » fra i quali viene compreso.

TAB. 106 — *Distribuzione per ripartizione geografica del prodotto netto delle attività terziarie (valori in lire correnti).*

Attività terziarie	1951		1960		Saggi di incremento medi annui composti (a)	Livello Mezzogiorno posto Centro-Nord = 100	
	miliardi di lire	percentuali	miliardi di lire	percentuali		1951	1960
M e z z o g i o r n o							
Trasporti e comunic.	115,1	25,9	275,0	25,6	7,08	35,9	35,4
Commercio	158,8	35,7	328,8	30,7	5,36	26,7	26,7
Credito e Assicuraz.	46,5	10,4	122,6	11,4	8,24	22,6	25,3
Servizi vari	88,9	20,0	161,6	15,1	3,89	31,8	30,1
Fabbricati	35,9	8,0	183,9	17,2	16,55	51,2	33,2
<i>Totale</i>	445,2	100,0	1.071,9	100,0	7,14	30,3	29,9
C e n t r o - N o r d							
Trasporti e comunic.	319,9	21,7	775,0	21,6	8,48	100,0	100,0
Commercio	594,2	40,4	1.231,2	34,4	6,62	100,0	100,0
Credito e Assicuraz.	205,5	13,9	483,4	13,5	8,13	100,0	100,0
Servizi vari	279,1	18,9	536,4	15,0	5,72	100,0	100,0
Fabbricati	70,1	5,1	554,1	15,5	11,85	100,0	100,0
<i>Totale</i>	1.468,8	100,0	3.580,1	100,0	7,39	100,0	100,0

(a) Calcolati sulle lire 1954.

TAB. 107 — *Distribuzione percentuale per ripartizione geografica del prodotto netto delle attività terziarie.*

Attività terziarie	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Trasporti e comunicazioni	26,4	73,6	26,2	73,8
Commercio	21,0	79,0	21,0	79,0
Credito e Assicurazioni	18,4	81,6	20,2	79,8
Servizi vari	24,1	75,9	23,2	76,8
Fabbricati	33,8	66,2	24,9	75,1
<i>Totale</i>	23,3	76,7	23,0	77,0

TAB. 108 — *Le licenze per il commercio fisso, ambulante e per i pubblici esercizi secondo*

V o c i

Commercio fisso	
Commercio ambulante	
Pubblici esercizi	
	<i>Totale</i>
	di cui: alimentari
	non alimentari
Numero abitanti per licenza	
alimentari (a)	
non alimentari (b)	
Reddito da attività commerciali	
prodotto netto per licenza (c)	
valore aggiunto per licenza (d)	
Reddito complessivo degli abitanti per licenza (e)	
alimentari	9
non alimentari	10
(reddito medio <i>pro capite</i>)	(
Spesa complessiva consumi per licenza (f)	
alimentari (g)	7
non alimentari (h)	2
Spesa consumi per abitante-licenza (i)	
alimentari (l)	
non alimentari (m)	
Spesa <i>pro capite</i> della popolazione <i>non agricola</i> per generi alimentari e non alimentari	

(a) Popolazione al netto, popolazione agricola, su licenze alimentari.

(b) Popolazione complessiva, su licenze non alimentari.

(c) Totale prodotto netto da attività commerciali, su totale licenze.

(d) Totale valore aggiunto da attività commerciali, su totale licenze.

(e) Corrispondente al reddito disponibile per licenza: reddito *pro capite* per numero abitanti per licenza.

(f) Comprende: la spesa per generi alimentari e bevande, tabacco, vestiario, spese igienico-sanitarie, alberghi, pubblici esercizi; vengono escluse: la spesa per abitazione, trasporti e comunicazioni, spettacoli e altre spese.

la ripartizione geografica.

Mezzogiorno			Centro - Nord			Livello Mezzogiorno posto Centro - Nord = 100	
1957	1960	Variazioni percentuali	1957	1960	Variazioni percentuali	1957	1960
N u m e r o							
261.112	292.920	12,2	598.390	654.210	9,3	43,6	44,7
104.057	111.560	7,2	198.455	200.905	1,2	52,4	55,5
60.883	63.756	4,7	180.198	189.756	5,3	33,7	33,5
426.052	468.236	9,9	977.043	1.044.871	6,9	43,6	44,8
144.208	160.227	11,1	298.644	329.722	10,4	48,2	48,5
281.844	308.009	9,3	678.399	715.149	5,4	41,5	43,0
58,4	53,7	- 8,0	70,7	65,5	- 7,4	82,6	81,9
66,4	62,1	- 6,5	45,7	44,4	- 2,8	145,2	139,8
M i g l i a i a d i l i r e							
603,2	702,2	16,4	995,8	1.178,3	18,3	60,5	59,5
618,9	720,5	16,4	1.045,2	1.235,1	18,1	59,2	58,3
9.589,3	9.913,0	3,4	24.271,3	28.020,9	15,4	39,5	35,3
10.902,8	11.463,6	5,1	15.668,8	18.944,3	20,7	69,4	60,5
(164,2)	(184,6)	12,4	(343,3)	(427,8)	24,6	47,8	43,1
7.749,6	7.716,7	- 0,4	9.445,5	9.694,0	2,6	82,0	79,6
2.217,7	2.372,2	6,9	2.646,0	3.005,9	13,6	83,8	78,9
132,7	143,7	8,3	133,6	148,0	10,8	99,3	97,0
33,4	38,2	14,4	57,9	67,7	16,9	57,6	56,4
166,1	181,9	9,5	191,5	215,7	12,6	86,7	84,3

(g) Spese per generi alimentari e bevande, al netto autoconsumi (cfr. INEA, « Anuario Agricoltura Italiana », 1960) calcolati in base al 30% del totale per il Mezzogiorno e in base al 27% per il Centro-Nord, su numero licenze alimentari.

(h) Spese per consumi non alimentari (altri consumi) su numero licenze non alimentari.

(i) Spesa totale per consumi al netto autoconsumi su numero complessivo licenze.

(l) Spesa complessiva per licenza alimentare su numero degli abitanti per licenza alimentare.

(m) Spesa complessiva per licenza non alimentare su numero degli abitanti per licenza non alimentare.

Anche la concentrazione territoriale dei redditi da attività terziarie non ha subito significative modificazioni tra il 1951 e il 1960, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, come è documentato dalla tabella 107.

La voce di maggior peso fra le attività terziarie è quella relativa al commercio. I dati più recenti sui quali è possibile esaminare la struttura del settore sono quelli relativi al numero di licenze commerciali concesse in questi ultimi anni. Essi, unitamente ad alcuni indicatori, attraverso i quali si è tentato di misurare le dimensioni economiche del fenomeno nelle due aree, appaiono nella tabella 108.

Le modificazioni tra il 1957 e il 1960 sono state, dal punto di vista strutturale, le seguenti.

V o c i	Mezzogiorno		Centro-Nord	
	1957	1960	1957	1960
Commercio fisso	61,2	62,5	61,2	62,6
Commercio ambulante	24,4	23,8	20,3	19,2
Pubblici esercizi	14,4	13,7	18,5	18,2
	<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
di cui: alimentari	33,8	34,2	30,5	31,5
non alimentari	66,2	65,8	69,5	68,5

Il commercio fisso che rappresenta il settore più numeroso nelle due aree ha pressappoco in entrambe lo stesso peso. Il commercio ambulante appare di maggiore importanza nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord il suo peso equivale a quello dei pubblici esercizi.

Per quanto riguarda i prodotti in vendita, tanto nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, le licenze per generi alimentari rappresentano circa 1/3 del totale, con livello leggermente inferiore nella seconda area.

La struttura del commercio fisso, di cui alla tabella 104, risulta fondamentalmente simile nel Mezzogiorno e nel Centro-Sud con prevalenza pressoché assoluta, cioè, del commercio al minuto.

Diverse sono però le dimensioni reciproche: altrimenti da quanto risulta per il Mezzogiorno, infatti, nel Centro-Nord ha incidenza notevole il commercio all'ingrosso. Esso però, tra il 1957 e il 1960, si è ridotto nelle due ripartizioni, sia in senso assoluto che relativo.

Sviluppo rilevante ha avuto invece in entrambe le aree il commercio al minuto. Si noti che il numero di licenze per il commercio al minuto è pari nel Mezzogiorno a circa la metà di quello del Centro-

Nord, mentre la popolazione ne rappresenta il 60%, ciò che nel 1960 ha significato un numero di abitanti, per licenza, di 70 nel Mezzogiorno e di 56 nel Centro-Nord.

TAB. 109 — *La struttura del commercio fisso secondo la ripartizione geografica.*

Settori	Mezzogiorno			Centro-Nord			Livello Mezzogiorno posto Centro- Nord = 100	
	1957	1960	Va- ria- zioni per- cen- tuali	1957	1960	Va- ria- zioni per- cen- tuali	1957	1960
N u m e r o l i c e n z e								
Comm. ingrosso .	12.063	10.890	-9,7	59.162	53.829	-9,0	20,4	20,2
Comm. al minuto	242.660	274.976	13,3	510.683	570.547	11,7	47,5	48,1
Comm. ingrosso e al minuto . .	6.389	7.054	10,4	28.545	29.834	4,5	22,3	23,6
<i>Totale</i>	261.112	292.920	12,2	598.390	654.210	9,3	43,6	44,7
P e r c e n t u a l i								
Comm. ingrosso .	4,8	3,7	—	9,8	8,2	—		
Comm. al minuto	92,9	93,8	—	85,3	87,2	—		
Comm. ingrosso e al minuto . .	2,3	2,5	—	4,9	4,6	—		
<i>Totale</i>	100,0	100,0	—	100,0	100,0	—		

Una misura della potenziale area economica sfruttabile dagli esercizi al minuto nelle due aree (nell'ipotesi che a ciascuna licenza corrisponda un esercizio) è data dal reddito complessivo del numero di abitanti che corrisponde a ciascuna licenza. Per il 1960, abbiamo così che nel Mezzogiorno tale area economica corrisponde a milioni 12,9 e nel Centro-Nord a milioni 23,9, cioè a circa il doppio. Ulteriori indicazioni circa le dimensioni economiche degli esercizi commerciali nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord possono trarsi dalla tabella 108, nella quale i parametri sono riferiti rispettivamente alle licenze per generi alimentari e a quelle per generi non alimentari.

Un primo rilievo riguarda il numero di abitanti per licenza nelle due aree: le tendenze risultano opposte poiché nel Mezzogiorno, mentre le licenze alimentari raccolgono un numero di abitanti inferiore a quello del Centro-Nord, l'opposto si verifica per le licenze non alimentari.

Il minor numero di abitanti per licenza che si riscontra nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord testimonia del maggior numero relativo di esercizi di alimentari nel Mezzogiorno: ciò è stato spesso interpretato

nel senso che l'espansione delle piccole attività commerciali (soprattutto degli esercizi al minuto di generi alimentari) sarebbe dovuto nel Mezzogiorno alla iniziativa di forze di lavoro disoccupate o sottooccupate che traggono dal piccolo esercizio grame, ma meno incerte possibilità di sostentamento.

Poiché però deve suppersi che, dato l'alto livello di reddito del Centro-Nord e dato l'altissimo livello di occupazione ivi vigente non vi si manifesti il fenomeno patologico segnalato, il rapporto di 65,5 abitanti per licenza alimentare debba essere considerato « ottimo », non pare che la deviazione da tale « ottimo » del dato relativo al Mezzogiorno sia di entità tale da giustificare un'estesa presenza del fenomeno suddetto.

Infatti, qualora il rapporto popolazione non agricola-licenze alimentari (si suppone che l'intera popolazione agricola non acquisti prodotti alimentari perché questi vengono da essi prodotti ed autoconsumati) fosse anche nel Mezzogiorno pari a 65,5, ad esso corrisponderebbero 131.480 licenze di alimentari, numero inferiore di 28.747 unità a quello attuale effettivo di 160.227. Ora, poiché secondo la rilevazione nazionale delle forze di lavoro al 20 aprile 1960, il numero di disoccupati era nel Mezzogiorno di 216.000, il maggior numero di licenze rispetto a quello considerato « ottimo » di 131.480 corrisponde al 13% del complesso dei disoccupati; percentuale assai esigua, ma che diminuirebbe ulteriormente, fino a potersi considerare irrilevante, se si considerasse anche la massa dei sottooccupati. Ma vi è un'altra considerazione: l'eccedenza di 29 mila licenze di alimentari, rispetto al limite ipotizzato quale « ottimo », può essere giustificato anche dall'alta dispersione dei centri abitati nel Mezzogiorno e dalla reciproca elevata distanza, che richiede una notevole diffusione degli esercizi di generi alimentari sia pure di dimensioni ridotte. Si ricava infatti dal censimento del 1936 quanto indicato dal seguente prospetto.

Zone altimetriche	Numero dei centri	Numero dei centri per 100 kmq.	Distanza media fra un centro e l'altro in km.
<i>Mezzogiorno</i>	5.042	4	4,8
Pianura	618	3	5,4
Collina	2.587	5	4,6
Montagna	1.837	4	4,6
<i>Centro-Nord</i>	22.198	12	2,8
Pianura	5.553	12	3,1
Collina	7.036	14	2,8
Montagna	9.609	12	2,9

La distribuzione dei centri abitati nel Mezzogiorno è dunque caratterizzata da una densità dei centri per ogni 100 kmq., pari a $1/3$ di quella che si riscontra nel Centro-Nord e da una distanza media fra un centro e l'altro circa doppia di quella che si rileva nel Centro-Nord, e già di per sé assai elevata. I valori medi riportati nascondono però situazioni regionali assai più significative. In Puglia, Basilicata e Sardegna, ad esempio, si hanno 2 centri ogni 100 kmq. ed una distanza media fra centro e centro pari rispettivamente a km. 7,2, 7,4 e 7, con massimo di 8,9, 9,8 e 7,9 in Basilicata e Sardegna.

L'analisi qui riportata riguarda i centri abitati nel complesso, ma risultati ancora più significativi, ai nostri fini, si otterrebbero se si considerassero in modo esplicito i nuclei abitati e le frazioni.

Riteniamo pertanto l'interpretazione che considera l'espansione del commercio nel Mezzogiorno quale effetto di espedienti per sfuggire alla disoccupazione o alla sottoccupazione, non aver fondamento se non in minima parte e per casi o situazioni particolari. (Un fenomeno del genere fu effettivamente osservato da chi scrive a seguito di un'esondazione del Flumendosa nella regione Sarrabus, in provincia di Cagliari, che costrinse i numerosi agricoltori della zona a trasformarsi per un certo periodo in piccoli dettaglianti: il fenomeno fu però di breve durata e si esaurì rapidamente.)

Assai più, riteniamo, influisca la necessità della diffusione del piccolo esercizio commerciale, dovuta all'alto grado di dispersione dei centri abitati e all'elevata distanza che, in media, li separa. Per queste ragioni può concludersi che anche il rapporto di 53,7 abitanti per licenza di alimentari, risultante per l'intero Mezzogiorno, possa considerarsi pienamente giustificato dalle condizioni ambientali dell'area meridionale.

La tabella 108 contiene inoltre alcuni altri parametri attraverso i quali è possibile determinare, sia pure in via di larga massima, le dimensioni economiche degli esercizi commerciali nelle aree in esame.

Una prima misura è fornita dal reddito commerciale prodotto per licenza che è pari, nel Mezzogiorno, al 60% di quello del Centro-Nord essendo il primo di 720 mila lire ed il secondo di milioni 1,2. A tale divario fa riscontro una spesa media per licenza di alimentari di milioni 7,7 nel Mezzogiorno e di milioni 9,7 nel Centro-Nord. Il divario fra le due spese complessive non è rilevante, rappresentando la prima circa l'80% della seconda: esso è dipendente in modo pressoché esclusivo dal maggior numero di abitanti per licenza che si riscontra nel Centro-Nord, essendo le spese medie *pro capite* per consumi alimentari

quasi eguali nelle due ripartizioni. Una ragione del più accentuato divario fra i redditi commerciali unitari, rispetto a quello fra le spese complessive per prodotti alimentari, può ravvisarsi nella circostanza che mentre nel Mezzogiorno ad ogni lira di valore aggiunto hanno corrisposto 10,7 lire di spesa per consumo alimentare (cioè del ricavo lordo dell'esercizio commerciale), nel Centro-Nord tale rapporto scende a 7,8, indice di maggiore capacità produttiva, dovuta assai probabilmente alla migliore organizzazione commerciale e di vendita degli esercizi del Centro-Nord. Ma può aggiungersi anche un'altra spiegazione. Si osservi la notevolissima differenza fra quelle che abbiamo definito aree di espansione economica (reddito complessivo degli abitanti per licenza) degli esercizi commerciali nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. Benché, come si è visto, la spesa complessiva per licenza nelle due ripartizioni non differisca in modo determinante, pure, il rappresentare quella relativa al Centro-Nord 1/3 del reddito complessivo degli abitanti per licenza e l'altro circa l'80%, ha sicuramente i suoi riflessi sulla formazione del valore aggiunto degli esercizi commerciali, giacché alla prima corrisponderà probabilmente una richiesta di prodotti di più elevata qualità sui quali è possibile far gravare percentuali di utili maggiori che nell'area meridionale, ove il livello della spesa parziale qui considerata è assai vicino al limite di reddito.

C) *Il reddito, l'occupazione, la produttività.*

Si è accennato prima al grado di produttività nell'agricoltura e nell'industria e non pare inutile esaminare ora, brevemente, l'andamento di tale produttività nei settori e nelle aree fin qui considerate, al fine di tentare di trarne altre nozioni circa le caratteristiche dello sviluppo in quei settori ed in quelle aree.

Richiamato il concetto di indice di produttività quale ammontare del *prodotto lordo pro capite* per lavoratore occupato, la tabella 110 fornisce gli elementi in base ai quali l'indice viene determinato e cioè l'occupazione, il valore aggiunto globale e riporta inoltre l'indice stesso sotto forma di valore aggiunto *pro capite*. L'esame non può comprendere il solito periodo d'osservazione poiché i dati sull'occupazione vengono forniti dalle fonti ufficiali solamente a partire dal 1954.

Le conclusioni che possono trarsi dalla tabella 110 riguardano un periodo troppo breve perché ad esse possa attribuirsi carattere sistematico e pertanto ogni cautela nell'interpretazione è doverosa.

Tenuto conto di ciò, in sintesi può dirsi che tra il 1954 ed il 1960

la produttività del settore privato è aumentata nel Mezzogiorno in complesso, del 5% mentre nel Centro-Nord è aumentata del 30%. Discordante è inoltre il modo con il quale questi aumenti giungono a formarsi, nelle due aree. Delle due variabili, l'una, l'occupazione, ha subito nel Mezzogiorno incrementi inferiori a quelli registrati nel Centro-Nord, mentre tendenza inversa ha mostrato l'altra, relativa al valore aggiunto globale.

Comunque il minore incremento nel valore aggiunto globale registrato nel Mezzogiorno è stato pur sufficiente a compensare il maggior incremento nell'occupazione ed ha così permesso un sia pur lieve incremento del valore aggiunto *pro capite* relativo al complesso del settore privato.

Se si ha riguardo ai diversi settori il primo rilievo deve essere riservato alla diminuzione di produttività che si riscontra nell'industria del Mezzogiorno, cui si contrappone un aumento di produttività nel settore agricolo e, in misura minore, nel settore terziario. Come giudicare questi fenomeni contrastanti? Si è premesso che il periodo di osservazione è troppo breve per un giudizio adeguato. Non solo, ma esso si riferisce ad un intervallo di tempo nel quale, mentre nel Mezzogiorno i processi di sviluppo in corso sono in fase, per così dire, di « assestamento del moto », il quale presenta ancora carattere ondulatorio, nel Centro-Nord tali processi si muovono con moto accelerato sulla base di un'economia da tempo stabilizzata: un confronto in queste condizioni pare, pertanto, come si è detto, non interamente giustificato. Comunque, la flessione di produttività nel settore industriale del Mezzogiorno stimiamo sia dovuta essenzialmente ai criteri di scelta degli investimenti nel settore, i quali hanno preferito puntare su quelli che potevano garantire, a parità di rendimento, un maggiore assorbimento di occupazione.

Tale fenomeno sembra pertanto potersi ricollegare a deliberate scelte di politica economica a favore del secondo obiettivo dello sviluppo e cioè l'incremento dell'occupazione, benché non sia da escludere che esso sia dovuto anche alle ridotte dimensioni dei nuovi impianti oppure all'adozione da parte delle nuove industrie di tecniche tradizionali anziché di quelle più avanzate.

Nel Centro-Nord l'aumento di produttività nel settore industriale è invece legato, come si è ripetutamente osservato, alle innovazioni tecnologiche, che a parità o a incrementi di occupazione hanno consentito incrementi o relativi maggiori incrementi di produttività globale.

Per quanto riguarda l'agricoltura, l'incremento di produttività

nel Mezzogiorno è dovuto più ad una riduzione di occupazione nel settore, a seguito del passaggio della manodopera dal settore agricolo a quello secondario e terziario e soprattutto a seguito delle migrazioni interne ed esterne, a cui si è aggiunto l'intensificarsi della meccanizzazione, piuttosto che all'aumento del prodotto globale. Riduzioni relativamente maggiori si sono registrate fra la manodopera agricola del Centro-Nord, essenzialmente a causa — come si è visto — del richiamo esercitato dall'espansione industriale, ciò che, a parità di incremento,

TAB. 110 — *Andamento dell'occupazione, del valore aggiunto e della produttività per riparti*

Rami di attività	Mezzogiorno				
	1954	1959	1960	Indici 1954 = 100	
				1959	1960
				<i>Occupazione (a)</i>	
Agricoltura, foreste e pesca	2.989	2.869	2.970	95,9	99
Industria	1.399	1.970	2.015	140,8	144
(Altre attività)	(1.478)	(1.923)	(1.950)	(130,1)	(132)
Altre attività (b) (esclusa pubbl. amm.)	1.112	1.448	1.468	130,2	132
<i>Totale</i>	5.500	6.287	6.453	114,3	117
				<i>Valore aggiunto globale</i>	
Agricoltura, foreste e pesca	944,6	967,8	885,5	102,4	94
Industria	736,1	909,8	978,5	123,5	133
Altre attività	680,9	934,4	1.037,0	137,0	152
<i>Totale</i>	2.361,6	2.812,0	2.901,0	119,1	123
				<i>Valore aggiunto per occupato</i>	
Agricoltura, foreste e pesca	316,0	337,3	298,1	106,7	94
Industria	526,1	461,8	485,6	88,0	92
Altre attività	612,3	645,3	706,5	105,3	115
<i>In complesso</i>	429,3	447,3	449,5	104,2	105
Altre attività (compr. industria)	564,3	547,0	578,6	—	—

(a) Cfr. ISTAT, *Alcuni principali risultati delle rilevazioni delle forze di lavoro negli anni 1954-57*, in *Rilevazione nazionale delle forze di lavoro al 20 aprile 1960*.

(b) Cifre depurate di quelle relative alla pubblica amministrazione. Per il 1954 si sono sottratte le seguenti cifre (in migliaia): 366, 767, 1.133 rispettivamente per il Mezzogiorno, Centro-Nord e Italia (vedi ISTAT, *Dipendenti delle Amministrazioni statali al 30 novembre 1954*). Per il 1956 si è ottenuta la cifra degli addetti

rispetto al Mezzogiorno, di valore aggiunto globale, ha condotto ad una maggiore produttività del settore.

Al fine di misurare con maggiore approssimazione la posizione dell'agricoltura rispetto agli altri settori è stata compilata la tabella 111, dalla quale si ritrae come la produttività dei settori secondario e terziario, in termini di valore aggiunto, sia nettamente superiore a quella dell'agricoltura, tanto nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, e come in quest'ultima ripartizione il distacco fra gli indici di produttività

parti

zione geografica.

	C e n t r o - N o r d					Livello Mezzogiorno posto Centro - Nord = 100		
	1954	1959	1960	Indici 1954 = 100		1954	1959	1960
				1959	1960			
00								
60								
<i>zione (a)</i>	(c) (migliaia di unità)							
99	3.854	3.301	3.245	85,7	84	77,6	86,9	91,5
44	4.230	5.299	5.514	125,5	130	33,1	37,1	36,5
32)	(3.353)	(4.105)	(4.212)	(122,4)	(126)	(44,0)	(46,8)	(46,2)
32	2.586	3.169	3.252	122,5	126	43,0	45,6	45,1
17	10.670	11.769	12.011	110,4	113	51,6	53,4	53,7
<i>globale</i>	(miliardi di lire 1954)							
94	1.721,4	1.814,7	1.829,5	105,0	106	54,8	54,5	48,4
33	3.850,9	5.350,8	5.905,5	138,9	153	19,1	17,0	16,6
52	2.191,1	3.294,5	3.585,0	150,3	164	31,1	28,3	28,9
23	7.763,4	10.460,0	11.320,0	134,7	146	30,0	26,9	25,6
<i>occupato</i>	(migliaia di lire 1954)							
94	447,0	549,7	563,7	123,0	126	70,6	61,3	52,8
92	912,7	1.008,7	1.071,0	111,0	117	57,6	45,7	45,3
5	847,2	1.039,6	1.102,4	122,6	130	72,2	62,1	64,1
95	727,5	888,7	942,4	122,1	130	59,0	50,3	47,6
—	886,4	1.020,1	1.082,6					

alla pubblica amministrazione applicando alla cifra totale del ramo « altre attività » la percentuale relativa al 1954 e cioè rispettivamente 24,7%, 22,8%, 23,4% pari a (migliaia) 482, 960, 1.442.

(c) Compresi occupati temporaneamente all'estero: per il 1954 non vi è infatti possibilità di epurare le cifre da tali dati.

sia ancora più accentuato. Se si ha riguardo invece alla produttività di questi due settori unitamente considerati si constata che il distacco fra essi e l'agricoltura è giunto ad essere nel 1960 uguale tanto nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Ciò è però dovuto al fatto che nel Mezzogiorno si è registrato nel 1960, per motivi congiunturali, un forte regresso del valore aggiunto e della produttività, pertanto l'indice relativo agli altri settori, i quali per contro hanno fatto rilevare un aumento di produttività, risulta in quell'anno assai elevato.

TAB. 111 — *Livello del settore agricolo rispetto agli altri settori di attività secondo la ripartizione geografica.*

Rami di attività	Indici settori non agricoli posto dato agricoltura = 100					
	Mezzogiorno			Centro - Nord		
	1954	1959	1960	1954	1959	1960

O c c u p a z i o n e

Agricoltura foreste e pesca . . .	100	100	100	100	100	100
Industria . . .	47	69	68	110	161	170
(Altre attività) . . .	(49)	(67)	(66)	(87)	(124)	(130)
Altre attività (escl. pubbl amm.) . . .	37	50	49	67	96	100

V a l o r e a g g i u n t o g l o b a l e

Agricoltura . . .	100	100	100	100	100	100
Industria . . .	78	94	111	224	295	323
Altre attività . . .	72	97	117	127	182	196

V a l o r e a g g i u n t o p e r o c c u p a t o

Agricoltura . . .	100	100	100	100	100	100
Industria . . .	166	137	163	204	184	190
Altre attività . . .	194	191	237	190	189	196
Agricoltura . . .	100	100	100	100	100	100
Altre Attività . . .	179	162	194	198	186	192

2. - GLI IMPIEGHI: GLI INVESTIMENTI

A) Generalità.

Si è detto che un'altra delle caratteristiche che distinguono l'economia del Centro-Nord da quella del Mezzogiorno, deve essere ravvisata nella diversa origine del finanziamento dello sviluppo, in gran

parte di natura endogena quello del primo, di natura essenzialmente esogena quello del secondo.

Tali caratteristiche non possono essere trascurate nel giudicare sia l'andamento degli investimenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, sia soprattutto i rapporti che vengono abitualmente istituiti tra investimenti, reddito, occupazione. Esse pongono soprattutto in guardia dal trarre conclusioni circa le eventuali difformità di andamento tra le due aree senza tenere espressamente conto dell'origine dei due flussi. Una quota elevata del flusso degli investimenti nel Mezzogiorno è infatti quella « autonoma » originata dall'intervento ordinario e straordinario della pubblica amministrazione. Gli investimenti effettuati nel Centro-Nord rivestono invece, essenzialmente, le caratteristiche dell'autofinanziamento (in senso lato): si tratta per la maggior parte di investimenti indotti che fanno di quello del Centro-Nord uno sviluppo autopropulsivo.

La diversa origine degli investimenti fa sì che l'obiettivo dello sviluppo sia raggiunto nelle due aree, in molti casi, attraverso meccanismi difformi. Infatti, la fonte degli investimenti condiziona in certa misura il raggiungimento di quello che rappresenta l'obiettivo più importante dell'investimento, da un punto di vista economico, e cioè l'ampliamento della produzione a costi decrescenti, con il conseguente aumento della produttività per occupato-anno. Questo può spiegare pertanto alcuni fenomeni connessi con lo sviluppo del Mezzogiorno, tra cui appunto quello della constatata decrescente produttività dell'industria, in questi ultimi anni, dovuta al criterio di richiedere agli investimenti nel settore, di massimizzare congiuntamente e l'occupazione e il reddito. Il criterio privatistico seguito nel Centro-Nord ha puntato invece su una estensione degli investimenti innovativi che hanno prodotto aumenti di produzione superiori a quelli dell'occupazione e pertanto, come si è visto, aumenti della produttività media.

B) *Dinamica degli investimenti.*

L'andamento degli investimenti lordi è indicato nella tabella 112. Il volume di quelli effettuati nel Mezzogiorno è stato, in media, pari a circa 1/3 di quello effettuato nel Centro-Nord, ma il loro sviluppo è stato più rapido: esso è infatti rappresentato da un saggio medio annuo di circa l'11%, cui si contrappone un saggio di circa l'8% nel Centro-Nord. Diverso è stato anche l'andamento nel tempo: il quinquennio 1951-1955 ha visto infatti un rapidissimo incremento degli

investimenti nel Mezzogiorno, che in quel periodo hanno registrato un incremento medio annuo di circa il 15%, mentre nel Centro-Nord l'incremento medio fu di circa l'8%. Durante il quinquennio 1955-1960 vi è stato invece un'inversione d'andamento, nel senso che nel Centro-Nord viene registrato un tasso medio di sviluppo del 9%, contro uno nel Mezzogiorno di circa l'8%. Tale diverso andamento si spiega con il

TAB. 112 — *Investimenti lordi fissi (al netto delle variazioni nelle scorte) per ripartizione geografica.*

A n n i	Lire correnti		L i r e 1 9 5 4			Saggi medi annui (a)
	Miliardi di lire	Indici 1951 = 100	Miliardi di lire	Indici 1951 = 100	Variazioni annue percentuali	
M e z z o g i o r n o						
1951	388,1	100	400,1	100	—	—
1952	500,5	129	501,0	125	25,21	2,26
1953	584,7	151	586,6	147	17,08	11,13
1954	619,2	160	619,2	155	5,55	1,82
1955	709,0	183	696,7	174	12,51	2,19
1956	746,6	192	720,4	180	3,40	5,14
1957	828,6	214	772,6	193	7,24	7,86
1958	834,8	215	777,6	194	0,64	3,25
1959	884,0	228	834,7	209	7,34	3,15
1960	1.087,8	280	1.011,9	253	12,12	3,75
1951-55	—	—	—	—	14,80	3,10 (a)
1955-60	—	—	—	—	7,72	4,57 (a)
1951-60	—	—	—	—	10,86	3,98 (a)
C e n t r o - N o r d						
1951	1.471,9	100	1.489,9	100	—	—
1952	1.600,5	109	1.594,0	107	6,98	3,24
1953	1.669,3	113	1.678,4	113	5,29	6,74
1954	1.834,8	125	1.834,8	123	9,31	4,80
1955	2.041,0	139	2.009,3	135	9,51	8,27
1956	2.299,4	156	2.206,6	148	9,81	4,07
1957	2.605,4	177	2.423,4	163	9,82	6,08
1958	2.646,2	180	2.463,4	165	1,65	4,48
1959	2.902,0	197	2.733,3	183	11,09	9,45
1960	3.322,2	226	3.087,1	207	11,29	7,78
1951-55	—	—	—	—	7,75	5,74 (a)
1955-60	—	—	—	—	9,02	6,34 (a)
1951-60	—	—	—	—	8,82	6,07 (a)

(a) Saggi medi annui composti.

rapido incremento di fondi per l'investimento, fatti affluire nel Mezzogiorno durante il primo quinquennio, quale effetto immediato della politica di sviluppo inaugurata con l'avvento della Cassa per il Mezzogiorno.

Le descritte caratteristiche d'andamento riflettono la natura essenzialmente autonoma degli investimenti attuati nel Mezzogiorno, confermata dal confronto con l'andamento del reddito lordo, che presenta saggi medi d'incremento notevolmente più bassi.

Tale carattere è documentato anche dall'irregolarità delle variazioni percentuali di ciascun anno rispetto a quello precedente, cui nel Centro-Nord si contrappone una uniformità di andamento che deriva dalle caratteristiche di « flusso » rivestite dalle correnti di reddito non consumato che rientrano in circolo. Tali caratteristiche di andamento si riverberano ovviamente su quello del reddito lordo nelle due aree. Una compiuta analisi degli investimenti avrebbe richiesto anche, a conferma delle rispettive caratteristiche loro attribuite, che si potesse disporre di una loro ripartizione fra pubblici e privati, separatamente fra le due aree. Pare comunque potersi sicuramente ritenere che, come si è detto, nel Mezzogiorno gli investimenti pubblici rappresentino un'alta percentuale del totale, mentre nel Centro-Nord un'alta percentuale sia rappresentata da quelli privati, indotti da incremento di reddito⁸.

Le dette risultanze vengono confermate dall'analisi delle serie degli investimenti *pro capite*, per abitante e per occupato, le quali pongono in luce il più rapido crescere dell'investimento nel Mezzogiorno rispetto a quello del Centro-Nord, tanto che mentre nel 1951 l'investimento *pro capite* era nel Mezzogiorno pari al 45% di quello del Centro-Nord, nel 1960 esso ne rappresentava il 54% circa. In media comunque l'investimento *pro capite* nel Mezzogiorno è stato pari ad oltre il 50% di quello del Centro-Nord.

Concludiamo l'esame della dinamica degli investimenti fornendo nella tabella 114 la loro distribuzione territoriale, da cui si ricava che gli investimenti concentrati nel Mezzogiorno ammontano attualmente a circa 1/4 del totale, mentre undici anni or sono era riservata al Mezzogiorno una quota pari ad 1/5.

⁸ La deduzione è confortata anche dalla considerazione che, ad esempio, le imprese istituite nel Mezzogiorno a seguito della politica d'incentivazione sono troppo giovani per poter produrre, dato anche (a causa dell'elevatezza dei costi medi e marginali) il basso saggio di profitto, un flusso rilevante di risparmio: di conseguenza non pare rimarchevole il fenomeno dell'autofinanziamento (in senso stretto).

TAB. 113 — Investimenti fissi per abitante e per occupato secondo la ripartizione geografica (valori in lire 1954).

Anni	Investimenti lordi fissi						Livello Mezzogiorno posto Centro- Nord = 100	
	Per abitante			Per occupato			Investi- mento per abitante	Investi- mento per occupato
	Migliaia di lire	Indice (base: 1954 = 100)	Varia- zione percen- tuale	Migliaia di lire	Indice (base: 1951 = 100)	Varia- zione percen- tuale		
Mezzogiorno								
1951	22,7	100	—	—	—	—	45,4	—
1952	28,1	124	23,8	—	—	—	52,8	—
1953	32,6	144	16,0	—	—	—	58,5	—
1954	34,0	150	4,3	105,5	100	—	56,1	65,7
1955	37,9	167	11,5	111,8	106	6,0	57,6	66,4
1956	38,8	171	2,4	117,6	111	5,2	54,1	52,7
1957	41,2	181	6,2	134,4	117	4,9	52,7	62,3
1958	41,3	182	0,2	116,8	111	-5,3	52,3	61,5
1959	43,9	193	6,2	120,9	115	3,5	50,6	57,2
1960	52,9	233	20,5	145,9	138	20,6	54,4	61,3
1951-55	31,1	100-167	13,7	—	—	—	54,4	—
1955-60	43,6	100-140	6,9	125,2	100-131	5,5	52,8	61,0
1951-60	37,5	100-233	8,8	—	—	—	53,5	—
Centro - Nord								
1951	50,0	100	—	—	—	—	100,0	100,0
1952	53,2	106	6,4	—	—	—	100,0	100,0
1953	55,7	111	4,7	—	—	—	100,0	100,0
1954	60,5	121	8,6	160,4	100	—	100,0	100,0
1955	65,7	131	8,6	168,2	105	4,8	100,0	100,0
1956	71,6	143	8,9	187,4	117	11,4	100,0	100,0
1957	78,1	156	9,0	197,8	123	5,5	100,0	100,0
1958	78,9	158	1,0	189,8	118	-4,0	100,0	100,0
1959	86,7	174	9,9	211,1	132	11,2	100,0	100,0
1960	97,1	194	12,0	233,0	148	12,7	100,0	100,0
1951-55	57,1	100-131	6,9 (a)	—	—	—	100,0	100,0
1955-60	82,5	100-148	8,2 (a)	205,2	100-141	7,11 (a)	100,0	100,0
1951-60	70,0	100-194	7,6 (a)	—	—	—	100,0	100,0

(a) Saggi medi annui composti.

TAB. 114 — *Distribuzione percentuale per ripartizione geografica degli investimenti fissi lordi.*

A n n i	Mezzogiorno	Centro-Nord
1951	20,8	79,2
1952	23,8	76,2
1953	25,9	74,1
1954	25,2	74,8
1955	25,7	74,3
1956	24,5	75,5
1957	24,1	75,9
1958	23,9	76,1
1959	23,3	76,7
1960	27,7	72,3

TAB. 115 — *Tassi di accumulazione per ripartizione geografica (importi in miliardi di lire 1954).*

Anni	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Reddito ai prezzi di mercato	Investimenti netti (a)	Tasso di accumulazione percentuale	Reddito ai prezzi di mercato	Investimenti netti (a)	Tasso di accumulazione percentuale
1951	2.229,9	270,2	12,1	7.255,1	805,8	11,1
1952	2.165,3	302,9	13,9	7.492,7	721,1	9,6
1953	2.419,6	390,3	16,1	7.940,4	714,7	9,0
1954	2.458,7	415,1	16,9	8.389,3	894,9	10,6
1955	2.503,4	515,1	20,6	9.084,6	1.107,9	12,2
1956	2.627,9	502,7	19,1	9.428,1	1.170,3	12,4
1957	2.844,0	540,2	19,0	10.003,0	1.303,8	13,0
1958	2.929,8	532,7	18,2	10.459,2	1.310,3	12,5
1959	3.006,6	576,5	19,2	11.471,4	1.547,5	13,5
1960	3.109,9	766,6	24,6	12.337,1	1.908,4	15,5
1951-60	—	—	18,0	—	—	—

(a) Al lordo delle variazioni nelle scorte e al netto degli ammortamenti.

C) *Gli investimenti complessivi ed il reddito: il tasso di accumulazione.*

Assai più alto che nel Centro-Nord risulta il tasso di accumulazione annuale nel Mezzogiorno, di cui alla tabella 115. Poiché però esso deriva essenzialmente dal livello dell'investimento autonomo è dubbia la sua confrontabilità con quello del Centro-Nord, dipendente essenzialmente dall'investimento indotto ed è dubbia ovviamente la sua significatività agli effetti di un giudizio circa il grado di capacità autopulsiva raggiunta dal sistema economico del Mezzogiorno. Per quanto si apprende però da altre fonti, può ritenersi certo anche nel Mezzogiorno un crescente peso dell'investimento privato rispetto a quello pubblico: in proporzione crescerebbe pertanto anche la significatività del tasso di accumulazione, giacché esso assume valore rappresentativo della maturità di un sistema economico nella misura con la quale gli investimenti possono considerarsi funzione del reddito.

La regolare crescita dei tassi medi di accumulazione, nelle due aree, è confermata dalle elaborazioni condotte sulle serie perequate del reddito e degli investimenti, di cui alla tabella 116. Questa permette

TAB. 116 — *Tassi di accumulazione ed elasticità per medie triennali e per ripartizione geografica*

T r i e n n i	Reddito ai prezzi di mercato		
	Valori assoluti	Incrementi assoluti	Variazioni percentuali
			M e z z o
1951-52-53	2 171,6	—	—
1952-53-54	2.347,8	176,2	8,11
1953-54-55	2.460,5	112,7	4,80
1954-55-56	2.530,0	69,5	2,82
1955-56-57	2.658,4	128,4	5,07
1956-57-58	2.800,5	142,1	5,34
1957-58-59	2.926,8	126,3	4,50
1958-59-60	3.015,4	88,6	3,02
			C e n t r o
1951-52-53	7.562,7	—	—
1952-53-54	7.940,8	378,1	4,99
1953-54-55	8.471,4	530,6	6,68
1954-55-56	8.967,3	495,9	5,85
1955-56-57	9.505,2	537,9	5,99
1956-57-58	9.963,4	458,2	4,82
1957-58-59	10.644,5	681,1	6,83
1958-59-60	11.422,5	778,0	7,30

di rilevare, inoltre, come gli altissimi incrementi negli investimenti netti effettuati negli anni iniziali del decennio, non siano tipici dell'area in fase di sviluppo, ma si riscontrino anche nel Centro-Nord: per meglio intendere il fenomeno vale richiamare ancora una volta le anzidette caratteristiche degli investimenti nelle due ripartizioni. È opportuno inoltre sottolineare la nuova rapida ascesa degli investimenti in entrambe le aree dopo la riduzione dovuta alla fase recessiva del « secondo ciclo europeo », rapida ascesa che il grado di elasticità relativo all'ultimo triennio conferma ancora una volta essere dovuta alla natura autonoma degli investimenti nel Mezzogiorno ed a quella indotta di quelli del Centro-Nord.

D) *Gli investimenti complessivi ed il reddito: i rapporti marginali capitale prodotto.*

Prendendo ora in considerazione la funzione inversa, considerando cioè quale variabile indipendente l'investimento e quale funzione il reddito, la « significatività » degli indici che misurano tale

fica (importi in miliardi di lire 1954).

	Investimenti netti			Tassi di accumulazione		Elasticità
	Valori assoluti	Incrementi assoluti	Variazioni percentuali	Medi	Marginali	
Mezzogiorno						
—	321,1	—	—	0,147	—	—
8,11	369,4	48,3	15,04	0,157	0,274	1,85
4,80	440,1	70,7	19,13	0,178	0,627	3,98
2,82	477,6	37,5	8,52	0,188	0,539	3,02
5,07	519,3	41,7	8,73	0,195	0,324	1,72
5,34	525,2	5,9	1,13	0,187	0,041	0,21
4,50	549,8	24,6	4,68	0,187	0,194	1,04
3,02	625,2	75,4	13,71	0,207	0,851	4,53
Centro-Nord						
—	747,2	—	—	0,058	—	—
1,99	776,9	29,7	3,97	0,097	0,078	0,79
3,68	905,8	128,9	16,59	0,106	0,242	2,48
3,85	1.057,7	151,9	16,76	0,117	0,306	2,86
3,99	1.194,0	136,3	12,88	0,125	0,253	2,15
1,82	1.261,4	67,4	5,64	0,126	0,147	1,17
3,83	1.387,2	125,8	9,97	0,130	0,184	1,45
7,30	1.588,7	201,5	14,52	0,139	0,258	1,98

TAB. 117 — Rapporto marginale capitale-prodotto per ripartizione geografica (importi in miliardi di lire 1954).

A n n i	Reddito regionale ai prezzi di mercato		Investimenti netti (a) ΔK	Rapporto marginale capitale-prodotto $\frac{\Delta K_{n-1}}{\Delta P_n}$
	Valori assoluti (P _t)	Incrementi (ΔP)		
M e z z o g i o r n o				
1951	2.229,9	—	270,2	—
1952	2.165,3	— 64,6	302,9	—
1953	2.419,6	254,3	390,3	1,19
1954	2.458,7	39,1	415,1	9,98
1955	2.503,4	44,7	515,1	9,28
1956	2.627,9	124,5	502,7	4,13
1957	2.484,0	216,1	540,2	2,32
1958	2.929,8	85,8	532,7	6,29
1959	3.006,6	76,8	576,5	6,93
1960	3.109,9	103,3	766,6	5,58
<i>Totale 1951-56</i>				
a) Investimenti 1951-55	—	—	1.893,6	—
b) Incremento reddito 1952-56	—	462,6	—	4,09
<i>Totale 1956-60</i>				
a) Investimenti 1956-59	—	—	2.152,1	—
b) Incremento reddito 1957-60	—	482,0	—	4,46
<i>Totale 1951-60</i>				
a) Investimenti 1951-59	—	—	4.045,7	—
b) Incremento reddito 1952-60	—	944,6	—	4,28
C e n t r o - N o r d				
1951	7.255,1	—	805,0	—
1952	7.492,7	237,6	721,1	3,39
1953	7.940,4	447,7	714,7	1,61
1954	8.389,3	448,9	894,9	1,59
1955	9.084,6	695,3	1.107,9	1,29
1956	9.428,1	343,5	1.170,3	3,22
1957	10.003,0	574,9	1.303,8	2,03
1958	10.459,2	456,2	1.310,3	2,86
1959	11.471,4	1.012,2	1.547,5	1,28
1960	12.337,1	865,7	1.908,4	1,78
<i>Totale 1951-56</i>				
a) Investimenti 1951-55	—	—	4.243,6	—
b) Incremento reddito 1952-56	—	2.173,0	—	1,95
<i>Totale 1956-60</i>				
a) Investimenti 1956-59	—	—	5.331,9	—
b) Incremento reddito 1957-60	—	2.909,0	—	1,83
<i>Totale 1951-60</i>				
a) Investimenti 1951-59	—	—	9.575,5	—
b) Incremento reddito 1952-60	—	5.082,0	—	1,88

(a) Compresa le variazioni nelle scorte.

dipendenza non viene influenzata dal rapporto di composizione degli investimenti, tra autonomi e indotti. Tale rapporto influisce invece notevolmente sul livello dell'indice stesso, dato, sia il diverso grado di redditività dell'investimento pubblico e di quello privato, sia il diverso tempo di realizzo della fecondità dell'investimento.

Una prova si ricava dalla tabella 117, nella quale viene posto in evidenza il maggior livello raggiunto dal rapporto capitale-prodotto nel Mezzogiorno, in confronto a quello raggiunto nel Centro-Nord, per l'intero periodo in esame e per i due quinquenni.

L'andamento del rapporto per il Mezzogiorno, stabilito sulla base dello sfasamento di un solo anno, rivela nei primi anni la successiva immissione di capitali effettuata, cui sono seguiti modesti incrementi di reddito (dovuti al solo effetto primario dell'investimento). Negli anni successivi ad immissioni di quote pressoché costanti o leggermente crescenti di capitale, hanno corrisposto maggiori incrementi di reddito, pertanto con una riduzione del rapporto capitale-prodotto, dovuti ad alcuni effetti secondari degli investimenti degli anni precedenti che si accumulavano, agli effetti primari di quelli in corso e soprattutto alle prime manifestazioni di redditività da parte degli investimenti a fecondità immediata.

Comunque, il perdurare di un rapporto capitale-prodotto piuttosto alto testimonia che al mantenimento ad un livello medio, costante, del flusso degli investimenti non ha corrisposto, a causa della non raggiunta produttività di gran parte di essi, un correlativo aumento del reddito.

Per quanto riguarda il Centro-Nord, il fenomeno pare abbia proceduto in senso inverso, e cioè con bassi rapporti capitale-prodotto all'inizio, dovuti all'accrescersi del reddito, non tanto per l'immissione di nuovi investimenti, quanto per il crescente sfruttamento della capacità produttiva degli impianti precedentemente inutilizzata e con rapporti più alti negli ultimi anni, per l'espansione degli investimenti in conseguenza della necessità di ampliamento della capacità produttiva stessa.

Anche in questo caso, però, la diversità delle strutture di partenza e la diversità dei rispettivi meccanismi di sviluppo non consentirebbero raffronti diretti fra le due aree, dai quali trarre significati che le leggi dello sviluppo economico non giustificerebbero.

Il fenomeno su descritto acquista maggiore evidenza se il rapporto marginale capitale-prodotto viene calcolato per trienni, come nella tabella 118: per il Mezzogiorno acquista soprattutto evidenza l'iniziale massiccio intervento e il successivo « reagire » del reddito

agli effetti primari e secondari dei diversi livelli di investimento e l'effetto del fattore di ritardo costituito dal grado di fecondità « temporale » degli investimenti, particolarmente elevato in quelli a fecondità assai differita.

TAB. 118 — *Il rapporto marginale capitale-prodotto calcolato per trienni secondo la ripartizione geografica (importi in miliardi di lire 1954).*

Incremento del reddito netto		Investimenti netti		Rapporto marginale capitale-prodotto netto $\frac{\Delta K_{n-1}}{\Delta P}$
Periodi	ΔP	Periodi	ΔK	
M e z z o g i o r n o				
1952-54	(a) 228,8	1951-53	(b) 963,3	4,21
1953-55	338,1	1952-54	1.108,3	3,27
1954-56	208,3	1953-55	1.320,5	6,33
1955-57	385,3	1954-56	1.432,9	3,71
1956-58	426,4	1955-57	1.558,0	3,65
1957-59	378,7	1956-58	1.575,6	4,16
1958-60	265,9	1957-59	1.649,4	6,20
C e n t r o - N o r d				
1952-54	1.591,9	1951-53	2.240,8	1,40
1953-55	1.487,7	1952-54	2.330,7	1,56
1954-56	1.613,7	1953-55	2.717,5	1,68
1955-57	1.374,6	1954-56	3.173,1	2,31
1956-58	2.043,3	1955-57	3.582,0	1,75
1957-59	2.486,9	1956-58	3.784,4	1,52
1958-60	2.896,4	1957-59	4.161,6	1,43

(a) Somma degli incrementi di reddito al 31 dicembre degli anni 1952-53-54 e così via.

(b) Somma degli investimenti effettuati negli anni 1951-52-53 e così via.

I rapporti relativi al Centro-Nord, più bassi a motivo della più alta e più rapida fecondità del capitale e con tendenza crescente, confermano che gli incrementi di produzione sono stati ottenuti all'inizio con una migliore utilizzazione degli impianti e una migliore organizzazione, da cui il rapido realizzarsi degli incrementi di reddito, e che solo successivamente vi è stata immissione di capitale a scopo di ampliamento delle attrezzature (periodo 1954-57).

E) La struttura degli investimenti.

L'esame della distribuzione degli investimenti fra settori produttivi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, permette di porre in relazione la struttura da essi assunta con il peso che nelle due aree hanno assunto gli investimenti pubblici e i privati.

Ovviamente il diverso disporsi degli investimenti è in dipendenza sia di tali caratteristiche, sia, soprattutto per quanto riguarda il Centro-Nord, della preesistente struttura produttiva, sia di entrambi i fattori che si combinano per dar luogo nelle due aree a due distinte strutture di investimenti. In altre parole, mentre la struttura degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno è stata determinata attraverso la politica degli incentivi dalla volontà dei pubblici poteri, che ha teso a modificare in una determinata direzione la preesistente struttura economica dell'area (e pertanto la concentrazione degli investimenti è avvenuta in quei settori economici sui quali la politica d'intervento ha inteso far leva), la struttura degli investimenti nel Centro-Nord è la risultante dei criteri privatistici che hanno sovrinteso allo sviluppo di quell'economia, i quali hanno teso a concentrare gli investimenti nei settori ove l'efficienza marginale del capitale era maggiore. Le modificazioni verificatesi nella struttura degli investimenti nelle due aree risultano, pertanto, strettamente legate agli indirizzi di politica economica che ivi hanno prevalso.

Così alle più accentuate modificazioni intervenute nella struttura degli investimenti nel Centro-Nord, cui deve essere attribuito il significato di un maggiore e più sollecito adattamento del flusso degli investimenti alle variazioni qualitative e quantitative della domanda, fa riscontro una maggiore rigidità di struttura⁹ degli investimenti nel Mezzogiorno, dovuta sia al perdurare di una situazione strutturale dell'economia del Mezzogiorno stesso, che richiede di far leva ancora sui medesimi settori sui quali si è fatto leva fin dall'inizio dell'attività di intervento, sia alle caratteristiche stesse della distribuzione, nella quale le opere pubbliche, legate a tempi tecnici di esecuzione non modificabili, ciò che condiziona il ritmo dell'afflusso monetario nel settore, incidono largamente.

⁹ Infatti un indice costituito dalla media aritmetica delle differenze (fra i termini correlativi delle distribuzioni nel 1951 e nel 1960) al quadrato, fornisce i seguenti risultati: Mezzogiorno, 20,36; Centro-Nord, 43,37.

Dalla tabella 119 si desumono alcune specifiche caratteristiche di andamento della distribuzione degli investimenti nelle due aree, che possono così riassumersi.

Sono stati rilevati maggiori incrementi medii annui, in confronto al Centro-Nord, degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno in ciascuno dei settori di attività economica, fatta eccezione per il settore delle opere pubbliche nel quale è stato registrato un saggio medio annuo d'incremento pari alla metà di quello rilevato nel Centro-Nord. Tali più rapidi incrementi devono essere posti in relazione anche con i più bassi livelli iniziali nei settori d'attività del Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno il volume degli investimenti nei settori agricolo e industriale manteneva, alla fine del decennio, un'incidenza pari a

TAB. 119 — Ripartizione degli investimenti lordi per ramo di attività economica e ripartizione

Rami di attività	Lire	
	1951	
	Valori assoluti	Percentuali
		M e z z o
Agricoltura	85,2	21,9
Industria	93,9	24,2
Trasporti e comunicazioni	54,1	13,2
Abitazioni	43,9	11,4
Opere pubbliche	82,9	21,4
Varie	28,1	7,2
<i>Totale investimenti fissi</i>	388,1	100,0
Variazioni nelle scorte	+ 53,7	—
<i>Totale investimenti lordi</i>	441,8	—
		C e n t r o -
Agricoltura	179,8	12,3
Industria	623,1	42,4
Trasporti e comunicazioni	215,9	14,6
Abitazioni	260,1	17,7
Opere pubbliche	92,1	6,2
Varie	100,9	6,8
<i>Totale investimenti fissi</i>	1.471,9	100,0
Variazioni nelle scorte	+ 169,3	—
<i>Totale investimenti lordi</i>	1.641,2	—

quella che aveva all'inizio e cioè del 45% circa del totale. Nel Centro-Nord tale incidenza si è venuta riducendo dal 53% al 41%, con un correlativo sensibile aumento degli investimenti in abitazioni, il cui volume complessivo, in valore assoluto, è inferiore di circa 1/6 all'intero volume degli investimenti nell'industria: infatti, mentre nel 1951 esso rappresentava circa il 40% degli investimenti industriali, nel 1960 tale rapporto era passato all'85%.

Particolarmente indicativa della situazione di crisi del settore agricolo è la riduzione del volume relativo degli investimenti nel settore: questo infatti raccoglie solamente 1/10 degli investimenti complessivi, mentre nel Mezzogiorno viene tutt'oggi destinato all'agricoltura 1/5 del totale degli investimenti.

geografica. Percentuali di composizione, indici e saggi di sviluppo (importi in miliardi di lire).

L i r e	c o r r e n t i		L i r e 1 9 5 4			
	1 9 6 0		1 9 5 1	1 9 6 0	Indici (1951 = 100)	Saggi medi annui composti
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Valori assoluti		
Mezzogiorno	g i o r n o					
1959	217,9	20,0	89,1	195,2	219	9,15
1962	273,4	25,1	91,8	249,6	272	11,76
1962	186,8	17,2	52,9	195,1	369	15,61
1964	195,4	17,9	46,0	176,4	383	16,09
1964	145,7	13,4	91,8	131,2	143	4,05
1962	68,6	6,4	28,5	64,4	226	9,48
	1.087,8	100,0	499,1	1.011,9	253	10,86
	+ 64,0	—	+ 51,0	+ 67,0	131	3,05
	1.151,8	—	451,1	1.078,9	239	10,16
Centro-Nord	N o r d					
1959	315,1	9,5	187,9	291,8	155	4,99
1962	1.059,6	31,8	609,2	971,4	159	5,29
1962	565,2	17,0	211,1	578,9	274	11,85
1964	900,6	27,1	277,0	802,6	290	12,56
1964	258,3	7,8	102,2	232,8	228	9,59
1962	223,4	6,8	102,5	209,6	204	8,24
	3.322,2	100,0	1.489,9	3.087,1	207	8,42
	+ 258,0	—	+ 161,0	+ 270,0	168	5,93
	3.580,2	—	1.650,9	3.357,1	203	8,18

Gli investimenti nel settore delle opere pubbliche sono aumentati del 40% circa nel Mezzogiorno, con un saggio cioè che rappresenta il minimo fra quelli di tutti i settori, e del 130% circa nel Centro-Nord. Si deve però tener presente che le opere pubbliche comprese in questo settore sono quelle strettamente dette, cioè opere pubbliche stradali, marittime, idrauliche, di edilizia pubblica, igienico-sanitarie, mentre le opere pubbliche di bonifica, trasformazione e miglioramento fondiario, sono comprese nel settore agricolo e le opere ferroviarie e telecomunicazioni nel settore trasporti e comunicazioni.

Poiché nel Mezzogiorno il maggior volume d'investimenti in opere pubbliche è andato a beneficio dell'agricoltura, l'aver escluso dagli investimenti in opere pubbliche quelli agricoli, spiega l'apparente scarso sviluppo del settore nell'area. Si vedrà in seguito l'effettivo volume di questo tipo di investimenti.

Il minor sviluppo degli investimenti in opere pubbliche propriamente dette ha condotto il settore a « pesare », alla fine del decennio, in misura minore (13%), di quanto non pesasse all'inizio (21%), rispetto al totale degli investimenti. In modo notevole è invece correlativamente cresciuta anche nel Mezzogiorno l'incidenza degli investimenti lordi in abitazioni, il cui volume è aumentato nel decennio di circa 4 volte in lire con potere d'acquisto costante.

A questo proposito è opportuno però richiamare quanto osservato nella Parte I e cioè che larga parte degli investimenti in abitazioni, effettuati nel Mezzogiorno, devono essere considerati quale capitale fisso sociale, mentre nel Centro-Nord essi devono essere riguardati, per un'alta percentuale, quali veri e propri investimenti in beni capitali produttivi.

Assai diverso è dunque il significato delle mutazioni di struttura e del diverso ritmo di sviluppo degli investimenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, diversità di significato che in gran parte si collega alla diversa preponderanza nei due flussi, degli investimenti autonomi e di quelli indotti.

La diversità di struttura degli investimenti nelle due aree viene rivelata anche dall'esame della ripartizione e dell'andamento degli investimenti netti per settore d'attività, di cui alle tabelle 120 e 121. Caratteristico della diversa « costituzione » dei rispettivi settori nelle due ripartizioni, è l'andamento degli investimenti netti del settore industriale, crescente con ritmo di sviluppo notevolmente elevato nel Mezzogiorno, decrescente in termini relativi e assoluti nel Centro-Nord. Si è visto nella Parte I che le ragioni dell'andamento decrescente degli

investimenti netti risiedono nell'avvenuta loro concentrazione nei primi anni del decennio in dipendenza della necessità di adeguare rapidamente l'offerta alla crescente domanda di prodotti industriali, cui è subentrato un crescente minor afflusso in concomitanza con la progressiva utilizzazione della capacità produttiva degli impianti realizzati *ex novo*, ma i più ampliati, nei primi anni del decennio o nell'immediato dopoguerra.

La politica d'industrializzazione dell'area meridionale ha indirizzato invece un crescente afflusso di fondi per l'investimento verso il Mezzogiorno, ciò che viene rivelato appunto dall'incremento degli investimenti netti: trattandosi d'impianti appena costituiti non ha assunto, ovviamente, finora, grande rilievo l'accumulazione di fondi a

TAB. 120 -- *Investimenti netti per ripartizione geografica (importi in miliardi di lire correnti).*

Anni	Agri- cultura	Indu- stria	Tra- sporti e comu- nicazioni	Fabbric- cati	Varie	Opere pubbli- che	Totale	Varia- zioni sulle scorte	Totali
M e z z o g i o r n o									
1951	44,9	22,8	34,2	13,2	19,4	76,6	211,1	+ 53,7	264,8
1952	62,4	52,9	47,6	28,6	18,0	100,4	309,9	- 7,2	302,7
1953	91,0	44,1	61,3	42,4	18,3	124,3	381,4	+ 7,6	389,0
1954	102,2	27,1	84,8	67,9	20,0	104,4	406,4	+ 8,7	415,1
1955	111,3	53,5	101,8	89,9	19,6	102,2	478,3	+ 45,4	523,7
1956	91,5	42,2	121,8	111,8	23,0	104,9	495,2	+ 25,6	520,8
1957	119,2	49,1	123,3	138,7	31,1	96,8	558,2	+ 20,7	578,9
1958	120,4	33,7	100,8	138,9	34,3	120,2	548,3	+ 22,6	570,9
1959	137,6	51,0	101,0	141,4	36,3	109,1	576,4	+ 31,6	608,0
1960	154,7	113,0	143,5	154,4	53,2	135,6	754,4	+ 64,0	818,4
C e n t r o - N o r d									
1951	46,1	159,2	136,8	167,8	47,6	74,4	631,9	+169,3	801,2
1952	15,6	190,1	155,4	230,3	47,0	88,6	727,1	- 2,8	724,3
1953	20,0	119,9	180,7	294,6	33,7	108,7	757,6	+ 22,4	780,0
1954	30,8	95,9	219,4	374,1	40,0	108,6	868,8	+ 26,3	895,1
1955	44,7	92,5	196,2	483,1	47,4	115,8	979,7	+144,6	1.124,3
1956	52,5	130,8	233,2	565,2	56,0	102,1	1.139,8	+ 79,4	1.219,2
1957	47,8	155,9	219,7	677,3	81,9	155,2	1.337,8	+ 63,3	1.401,1
1958	44,6	94,3	221,2	697,1	95,7	179,8	1.332,7	+ 72,4	1.405,1
1959	59,4	56,0	300,0	761,6	99,7	232,9	1.509,6	+117,4	1.627,0
1960	117,3	101,0	435,5	766,6	128,8	228,4	1.777,6	+258,0	2.035,6

fini d'ammortamento. Infatti il rapporto investimenti netti-investimenti lordi, nel settore industriale, è stato mediamente il seguente: Mezzogiorno 31%, Centro-Nord 15% circa.

Per quanto riguarda gli altri settori, sono evidenti in quelli del Mezzogiorno gli effetti della politica d'intervento. Gli investimenti netti in agricoltura rappresentano infatti 1/5 del totale (si tenga però presente quanto sottolineato in altra occasione e cioè che fra gli investimenti nel settore agricolo vengono compresi anche quelli in opere pubbliche effettuati nel settore, ciò che spiega il relativo scarso sviluppo del settore « opere pubbliche »), mentre nel Centro-Nord essi ne raccolgono solamente 1/4. Assai elevata appare inoltre la progressiva concentrazione degli investimenti nel settore delle abitazioni, il cui saggio an-

TAB. 121 — Ripartizione degli investimenti netti per settore di attività e ripartizione geogra

Rami di attività	Lire	
	1951	
	Valori assoluti	Percentuali
		M e z z o
Agricoltura	44,9	21,3
Industria	22,8	10,8
Trasporti e comunicazioni	34,2	16,2
Abitazioni	13,2	6,3
Opere pubbliche	76,6	36,2
Varie	19,4	9,2
<i>Totale investimenti fissi</i>	211,1	100,0
<i>Variazioni nelle scorte</i>	+ 53,7	—
<i>Totale investimenti lordi</i>	264,8	—
		C e n t r o -
Agricoltura	46,1	7,3
Industria	159,2	25,2
Trasporti e comunicazioni	136,8	21,6
Abitazioni	167,8	26,6
Opere pubbliche	47,6	7,5
Varie	74,4	11,8
<i>Totale investimenti fissi</i>	631,9	100,0
<i>Variazioni nelle scorte</i>	+ 169,3	—
<i>Totale investimenti lordi</i>	801,2	—

nuo di sviluppo rappresenta il massimo fra quelli raggiunti da tutti i settori.

La distribuzione degli investimenti nelle due aree riflette comunque i due indirizzi di politica economica attualmente vigenti nel nostro paese: così nel Centro-Nord ove hanno prevalso criteri di sviluppo privatistici, la struttura degli investimenti è la risultante della loro distribuzione fra i settori, effettuata al fine precipuo della massimizzazione del reddito. Ad esempio nel settore delle abitazioni si sono man mano concentrati da circa 1/4 a circa 1/2 del totale degli investimenti nell'area, con evidente drenaggio dai settori marginali.

Nel Mezzogiorno la distribuzione degli investimenti fra i settori è assai più uniforme, ciò che è frutto di deliberate scelte *ex ante* effet-

figa. Percentuali di composizione, indici e saggi di sviluppo (importi in miliardi di lire).

L i r e	c o r r e n t i		L i r e 1 9 5 4			
	1 9 6 0		1 9 5 1	1 9 6 0	Indici (1951 = 100)	Saggi medi annui composti
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Valori assoluti		
	g i o r n o					
	154,7	20,5	46,7	143,5	307	10,69
	113,0	15,0	23,6	104,8	444	18,01
	143,5	19,0	35,5	133,0	375	15,82
	154,4	20,4	13,7	143,2	1045	29,79
	135,6	18,0	79,6	125,7	158	5,21
	53,2	7,1	20,1	49,3	245	10,47
	754,4	100,0	219,2	699,5	319	13,75
	+ 64,0	—	+ 51,0	+ 67,0	—	—
	818,4	—	270,2	766,5	284	12,30
	N o r d					
	117,3	6,6	47,8	108,1	226	9,48
	101,0	5,7	162,4	93,1	57	— 6,35
	435,5	24,6	139,2	401,4	288	12,47
	766,6	43,1	171,0	706,6	413	17,07
	228,4	12,8	48,6	210,5	433	19,45
	128,8	7,2	75,8	118,7	157	5,14
	1.777,6	100,0	644,8	1.638,4	254	10,91
	+ 258,0	—	+ 161,0	+ 270,0	—	—
	2.035,6	—	805,8	1.908,4	237	10,06

tuate dalla politica statale con precisi fini di dinamizzazione dei singoli settori e sviluppo economico generale conseguente alle modificazioni di struttura introdotte nell'apparato produttivo.

La ripartizione degli investimenti per tipi di beni, concentra — come si è detto nella Parte I — da un lato le opere pubbliche nel complesso, comprese, cioè, oltre quelle in senso stretto, anche quelle in bonifiche, trasformazioni e miglioramenti fondiari e in opere ferroviarie e telecomunicazioni, e dall'altro, sotto la voce impianti e attrezzature, gli investimenti a fecondità diretta. Essa comprende inoltre gli investimenti nel settore dell'edilizia privata.

Una siffatta distribuzione è particolarmente importante per valutare l'andamento del reddito e a tale fine sarà più oltre utilizzata. Qui è rilevante sottolineare che nel 1951 gli investimenti in infrastrutture avevano — come indicato nella tabella 122 — un volume pressoché uguale nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: al termine del decennio essi erano aumentati complessivamente là del 14% e qui del 93%,

TAB. 122 — *Investimenti lordi per tipi di beni e ripartizione geografica (importi in miliardi di lire).*

Tipi di beni	Lire correnti				Lire 1954			
	1951		1960		1951	1960	Indici 1951 = 100	Saggi medi annui composti
	Valori assoluti	Percen- tuali	Valori assoluti	Percen- tuali	Valori assoluti	Valori assoluti		
M e z z o g i o r n o								
Abitazioni	43,9	11,3	195,4	17,9	46,0	176,4	383	16,10
Opere pubbliche	104,0	26,8	145,7	13,4	115,2	131,2	114	1,47
Impianti e attrezz.	240,2	61,9	746,7	68,7	238,9	704,3	295	12,72
<i>Totale investim. fissi</i>	388,1	100,0	1.087,8	100,0	400,1	1.011,9	253	10,86
Variazioni scorte	+ 53,7	—	+ 64,0	—	+ 51,0	+ 67,0	131	3,05
<i>Totale investim. lordi</i>	441,8	—	1.151,8	—	451,1	1.078,9	239	10,16
C e n t r o - N o r d								
Abitazioni	260,1	17,7	900,6	27,1	277,0	802,6	290	12,56
Opere pubbliche	109,0	7,4	258,3	7,8	120,8	232,8	193	7,58
Impianti e attrezz.	1.102,8	74,9	2.163,3	65,1	1.092,1	2.051,7	188	7,27
<i>Totale investim. fissi</i>	1.471,9	100,0	3.322,2	100,0	1.489,9	3.087,1	207	8,42
Variazioni scorte	+169,3	—	+258,0	—	+161,0	+270,0	168	5,93
<i>Totale investim. lordi</i>	1.641,2	—	3.580,2	—	1.650,9	3.357,1	203	8,19

con un saggio medio annuo, in lire con potere d'acquisto costante, rispettivamente dell'1,5 e dell'8%. Per contro lo sviluppo degli investimenti in impianti è stato, come era prevedibile, più rapido nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, con saggi medi annui rispettivamente del 13 e del 7%, ciò che ha permesso un aumento relativo rispetto a quello del Centro-Nord del volume degli investimenti in impianti nel Mezzogiorno che è così passato dal 22 al 34% rispetto al primo.

Si apprende inoltre, dalla tabella 123, che per ogni lira d'investimenti in infrastrutture, sono stati attuati, nel decennio, investimenti in impianti per lire 2,7 nel Mezzogiorno e per lire 7 nel Centro-Nord. Mentre quest'ultimo rapporto è stato pressoché costante in tutti gli anni dal 1951 al 1960, per quello relativo al Mezzogiorno può rilevarsi un aumento costante da circa il 2 a circa il 5 per 1. Tale aumento degli investimenti in impianti avrebbe dovuto avere un particolare effetto acceleratore sul reddito delle attività industriali del Mezzogiorno: in realtà si è visto che la lentezza con cui nei primi anni del decennio è aumentata la capacità produttiva complessiva degli impianti, ha frustrato in gran parte le possibilità di rapido incremento del reddito industriale derivante dal rapido aumento degli investimenti nel settore.

Si è visto che l'incremento degli investimenti in opere pubbliche è stato, nel Centro-Nord, superiore a quello registrato nel Mezzogiorno e che l'inverso è avvenuto per ciò che concerne gli investimenti in impianti e attrezzature. Considerato il volume d'investimenti nel decennio, la loro concentrazione territoriale per kmq. di superficie è stata la seguente.

Investimenti lordi nel decennio 1951-60.

	Opere pubbliche	Impianti e attrezzature
	(milioni di lire correnti)	
Mezzogiorno	12,9	35,1
Centro-Nord	10,8	80,4

Nel considerare le cifre di cui sopra si devono ovviamente tener presenti le strutture delle due aree all'inizio del decennio.

Dalla tabella 124, che riporta le serie perequate per trienni, può dedursi infine che l'andamento degli investimenti in impianti è stato nel Mezzogiorno caratterizzato da una variabile concentrazione di essi in alcuni periodi (il che è posto in luce dalle notevoli oscillazioni delle variazioni percentuali da triennio a triennio) dovuta sia all'irregolare afflusso dei fondi per l'investimento, sia al fatto che gli incentivi a

favore della industrializzazione introdotti in successione di tempo, richiamavano di volta in volta nuovi afflussi d'investimenti.

Nel Centro-Nord, per contro, lo sviluppo degli investimenti in impianti ha seguito un andamento crescente assai regolare, dovuto alla loro stretta derivazione dagli incrementi di reddito.

TAB. 123 — *Investimenti lordi in opere pubbliche e in impianti e attrezzature per ripartizione geografica. Rapporti e variazioni annue (importi in miliardi di lire).*

Anni	Lire correnti			Lire 1954			
	Opere pubbliche in complesso	Impianti e attrezzature	$\frac{b}{a}$	Opere pubbliche in complesso		Impianti e attrezzature	
				Valori assoluti	Incrementi annui %	Valori assoluti	Incrementi annui %
	a	b					
M e z z o g i o r n o							
1951 . . .	104,0	240,2	2,31	115,2	—	238,9	—
1952 . . .	147,2	293,1	1,99	151,8	31,7	287,0	20,1
1953 . . .	185,3	325,0	1,75	187,4	23,4	321,6	12,0
1954 . . .	177,2	340,9	1,92	177,2	— 5,4	340,9	6,0
1955 . . .	181,0	404,0	2,23	174,5	— 1,5	400,6	17,5
1956 . . .	166,8	432,9	2,59	156,3	— 10,4	420,9	5,1
1957 . . .	156,9	495,7	3,15	141,7	— 9,3	468,6	11,3
1958 . . .	200,4	457,6	2,28	181,1	27,8	433,5	— 7,5
1959 . . .	118,7	584,9	4,92	109,7	— 39,4	557,4	28,6
1960 . . .	145,7	746,7	5,12	131,2	19,6	704,3	26,4
1951-55 . . .	794,7	1.603,2	2,02	—	10,85	—	13,85
1956-60 . . .	788,5	2.717,8	3,44	—	— 5,92	—	11,97
1951-60 . . .	1.583,2	4.321,0	2,72	—	1,47	—	12,72
C e n t r o - N o r d							
1951 . . .	109,0	1.102,8	10,11	120,8	—	1.092,1	—
1952 . . .	137,8	1.136,9	8,25	142,2	17,7	1.113,0	1,9
1953 . . .	166,7	1.111,0	6,66	168,6	18,6	1.104,4	— 0,8
1954 . . .	170,8	1.186,1	6,98	170,8	1,3	1.186,1	7,4
1955 . . .	180,0	1.270,0	7,05	173,5	10,2	1.256,4	5,9
1956 . . .	166,2	1.453,1	8,74	155,7	— 10,3	1.405,1	11,8
1957 . . .	215,1	1.592,3	7,40	194,3	24,8	1.495,4	6,4
1958 . . .	254,6	1.570,4	6,16	229,9	18,3	1.478,5	— 1,1
1959 . . .	261,3	1.752,1	6,70	241,3	4,9	1.676,6	13,4
1960 . . .	258,3	2.163,3	8,37	232,8	— 3,5	2.051,7	22,4
1951-55 . . .	764,3	5.806,8	7,59	—	9,55	—	3,56
1956-60 . . .	1.155,5	8.531,2	7,38	—	6,03	—	10,26
1951-60 . . .	1.919,8	14.338,0	7,46	—	7,58	—	7,27

TAB. 124 — *Investimenti lordi in opere pubbliche ed in impianti e attrezzature per ripartizione geografica. Rapporti e variazioni annue per trienni (importi in miliardi di lire).*

Periodi	Lire correnti			Lire 1954				
	Opere pubbliche in complesso	Impianti e attrezzature	$\frac{b}{a}$	Opere pubbliche in complesso		Impianti e attrezzature		
				Valori assoluti	Variazioni %	Valori assoluti	Variazioni %	
	a	b						
M e z z o g i o r n o								
1951 - 52 - 53	436,3	858,3	1,96	454,4	—	847,5	—	
1952 - 53 - 54	509,7	959,0	1,88	516,4	13,64	949,5	12,03	
1953 - 54 - 55	543,5	1.069,9	1,96	539,1	4,39	1.063,1	11,96	
1954 - 55 - 56	525,0	1.177,8	2,24	508,0	— 5,76	1.162,4	9,34	
1955 - 56 - 57	504,7	1.332,6	2,64	472,5	— 6,98	1.290,1	10,98	
1956 - 57 - 58	524,1	1.386,2	2,64	479,1	1,39	1.323,0	25,50	
1957 - 58 - 59	476,0	1.538,2	3,23	432,5	— 9,72	1.459,5	10,31	
1958 - 59 - 60	464,8	1.789,2	3,84	422,0	— 2,42	1.695,2	16,14	
C e n t r o - N o r d								
1951 - 52 - 53	413,5	3.350,7	8,10	431,6	—	3.309,5	—	
1952 - 53 - 54	475,3	3.434,0	7,22	481,6	11,58	3.403,5	2,84	
1953 - 54 - 55	517,5	3.567,0	6,89	512,9	6,49	3.546,9	4,21	
1954 - 55 - 56	517,0	3.909,2	7,56	500,0	— 2,51	3.847,6	8,47	
1955 - 56 - 57	561,3	4.315,4	7,68	523,5	4,70	4.156,9	8,03	
1956 - 57 - 58	635,9	4.615,8	7,25	579,9	10,77	4.379,0	5,34	
1957 - 58 - 59	731,0	4.914,8	6,72	665,5	14,76	5.650,5	10,62	
1958 - 59 - 60	774,2	5.485,8	7,08	704,0	5,78	5.206,8	11,96	

a) *I tassi di accumulazione per settori di attività economica.* L'esame dei rapporti fra investimenti e reddito, determinati per le due grandi ripartizioni territoriali, consente alcune ulteriori osservazioni. Così i tassi medi di accumulazione di cui alla tabella 125 risultano per tutti i settori del Mezzogiorno, con esclusione del settore delle abitazioni, superiori a quelli dei correlativi settori del Centro-Nord, in conseguenza, come già rilevato, sia dalla forte immisione di capitale dall'esterno dell'area, sia dalla sua non ancora interamente raggiunta capacità produttiva. Ciò vale soprattutto per i settori dell'agricoltura e dell'industria che hanno ricevuto i maggiori apporti di investimenti autonomi.

Prescindendo comunque dal diverso livello del tasso di accumulazione nelle due aree, che si giustifica come prima chiarito (e cioè, nel

TAB. 125 — Tassi medi di accumulazione per settori di attività economica e ripartizione geo

Periodi	Agricoltura			Industria			Trasporti e comunicazioni			
	Prodotto netto	Investimenti netti	Tassi di accumulazione	Prodotto netto	Investimenti netti	Tassi di accumulazione	Prodotto netto	Investimenti netti	Tassi di accumulazione	
										M e z z o
1951-52-53 . . .	2.384,5	198,3	8,31	1.609,7	119,8	7,74	392,3	143,1	36,47	13
1952-53-54 . . .	2.515,8	255,6	10,15	1.776,7	124,1	6,98	438,2	193,7	44,20	16
1953-54-55 . . .	2.689,3	304,5	11,32	1.939,9	124,7	6,42	491,3	247,9	50,45	18
1954-55-56 . . .	2.707,8	305,0	11,26	2.077,1	122,8	5,91	545,4	308,4	56,54	23
1955-56-57 . . .	2.850,7	322,0	11,29	2.210,8	144,8	6,54	601,5	346,9	57,67	30
1956-57-58 . . .	2.972,6	331,1	11,13	2.360,8	125,8	5,32	646,1	345,9	53,53	37
1957-58-59 . . .	3.049,9	377,2	12,36	2.484,8	133,8	5,38	679,8	325,1	47,82	43
1958-59-60 . . .	2.948,2	412,7	13,99	2.651,3	197,7	7,45	737,7	345,3	46,30	49
1951-55 . . .	4.159,9	411,8	9,89	2.945,9	200,4	6,80	735,0	329,7	44,85	27
1956-60 . . .	4.919,5	623,4	12,67	4.170,7	289,0	6,92	1.157,5	590,4	51,00	71
1951-60 . . .	9.079,4	1.035,2	11,40	7.116,6	489,4	6,87	1.892,5	920,1	48,61	99
										N o
										C e n t r o
1951-52-53 . . .	4.412,5	81,7	1,85	8.617,3	469,2	5,44	1.080,7	472,9	43,75	29
1952-53-54 . . .	4.585,2	66,4	1,44	9.197,3	405,9	4,41	1.202,8	555,5	46,18	36
1953-54-55 . . .	4.855,7	95,5	1,96	10.060,1	308,3	3,06	1.333,7	595,3	44,63	43
1954-55-56 . . .	4.865,2	128,0	2,63	10.920,9	319,2	2,92	1.486,6	647,8	43,57	55
1955-56-57 . . .	4.860,3	145,0	2,98	11.876,2	379,2	3,19	1.638,5	648,1	39,55	74
1956-57-58 . . .	4.896,4	144,0	2,95	12.718,2	381,0	2,99	1.778,9	673,1	37,83	1.02
1957-58-59 . . .	5.092,1	151,8	2,98	13.735,2	306,2	2,22	1.904,2	739,9	38,85	1.27
1958-59-60 . . .	5.342,8	221,3	4,14	14.993,7	251,3	1,67	2.085,3	955,7	45,83	1.50
1951-55 . . .	7.703,1	157,2	2,04	15.608,1	657,6	3,21	2.014,0	888,5	44,11	60
1956-60 . . .	8.478,5	321,6	3,79	23.194,3	538,0	2,32	3.232,5	1.409,6	43,60	2.07
1951-60 . . .	16.181,6	478,8	2,95	38.802,4	1.195,6	3,08	5.246,5	2.298,1	43,80	2.67

TAB. 126 — Investimenti fissi lordi in opere pubbliche e impianti e attrezzature per riparti (importi in miliardi di lire correnti).

Anni	Opere pubbliche			Opere pubbliche comprese nei		
	In senso stretto	Comprese nei settori agricoli trasporti e comunicazioni	In complesso	Agricoltura		Trasporti e
				Investimenti al lordo opere pubbliche di bonifica	Opere pubbliche di bonifica ecc.	Investimenti al lordo opere pubbliche ferroviarie e telecomunicazioni
1	2 = 5 + 7	3 = 1 + 2	4	5	6	
						M e z z o
1951	82,9	21,1	104,0	85,2	14,2	54,1
1952	107,0	40,2	147,2	106,6	30,7	71,6
1953	131,3	54,0	185,3	137,8	41,4	85,5
1954	111,9	65,3	177,2	150,8	41,7	107,0
1955	110,0	71,0	181,0	163,0	35,0	128,0
1956	113,5	53,3	166,8	146,2	34,2	150,8
1957	105,9	51,0	156,9	175,6	38,8	154,5
1958	129,6	70,8	200,4	181,8	49,8	131,5
1959	118,7	(74,9)	118,7 (193,6)	199,6	(53,5)	140,3
1960	145,7	(62,5)	145,7 (208,2)	217,9	(49,3)	186,8
						C e n t r o -
1951	92,1	16,9	109,0	179,8	14,5	215,9
1952	108,0	29,8	137,8	163,4	19,7	238,4
1953	128,7	38,0	166,7	172,2	26,3	272,5
1954	130,1	40,7	170,8	186,2	20,4	307,0
1955	138,0	42,0	180,0	209,0	24,5	296,0
1956	126,5	35,7	166,2	226,8	21,7	347,2
1957	181,1	34,0	215,1	228,4	20,1	339,5
1958	207,4	47,2	254,6	232,2	20,7	345,5
1959	261,3	(58,9)	261,3 (320,2)	250,4	(18,9)	420,7
1960	258,8	(57,5)	258,3 (315,8)	315,1	(20,8)	565,2

N. B. Colonne 5 e 7. La determinazione dei valori compresi nella suddetta colonna è stata effettuata nel modo seguente.

La col. 2 fornisce *ex ante* il totale delle col. 5 e 7. È pertanto sufficiente determinare i valori della col. 5 per ottenere per differenza quelli della col. 7. I valori della col. 5 vengono forniti dagli « Annuari Statistici Italiani »: è però opportuno precisare quanto segue:

— per gli anni 1951 e 1952 gli annuari non fornivano i dettagli regionali e pertanto i valori di cui sopra sono stati determinati: per il Mezzogiorno sommando gli investimenti in opere di bonifica effettuati dalla Cassa per il Mezzogiorno e dal Mini-

riparti

zione geografica. Formazione dei valori totali compresi nel settore impianti e attrezzature

settori	Investimenti lordi in impianti e attrezzature					
	comunicazioni	Agricoltura	Trasporti e comunicazioni	Industria	Varie (commercio, credito, servizi vari)	Totale impianti e attrezzature
Opere pubbliche ferroviarie e telecomunicazioni	Al netto opere pubbliche di bonifica ecc.	Al netto opere pubbliche ferroviarie e telecomunicazioni				
7	8 = 4 - 5	9 = 6 - 7	10	11	12 = 8 + 5 + 10 + 11	
Mezzogiorno						
54,1						
71,6	6,9	71,0	47,2	93,9	28,1	240,2
35,5	9,5	75,9	62,1	128,2	26,9	293,1
37,0	12,6	96,4	72,9	127,9	27,8	325,0
28,0	23,6	109,1	83,4	118,4	30,3	340,9
50,8	36,0	128,0	92,0	153,2	30,8	404,0
54,5	19,1	112,0	131,7	154,4	34,8	432,9
31,5	12,2	136,8	142,3	172,3	44,3	495,7
40,3	21,0	132,0	110,5	166,5	48,6	457,6
36,8	(21,4)	199,6 (146,1)	140,3 (118,9)	194,3	50,7	584,9 (510,0)
	(13,2)	217,9 (168,6)	186,8 (173,6)	273,4	68,6	746,7 (684,2)
Centro-Nord						
5,9						
18,4	2,4	165,3	213,5	623,1	100,9	1.102,8
2,5	10,1	143,7	228,3	662,8	102,1	1.136,9
17,0	11,7	145,9	260,8	612,1	92,2	1.111,0
16,0	20,3	165,8	286,7	631,6	102,0	1.186,1
7,2	17,5	184,5	278,5	693,8	113,2	1.270,0
9,5	18,0	205,1	329,2	790,6	128,2	1.453,1
5,5	13,9	208,3	325,6	895,7	162,7	1.552,3
0,7	26,5	211,5	319,0	860,5	179,4	1.570,4
5,2	(40,0)	250,4 (231,5)	420,7 (380,7)	891,7	189,3	1.752,1 (1.693,2)
	(36,7)	315,1 (294,3)	565,2 (528,5)	1.059,6	223,4	2.163,3 (2.105,8)

stero Agricoltura e Foreste; e per il Centro-Nord per differenza tra il totale Italia e il Mezzogiorno;

— per gli anni 1955, 1956, 1957 il totale Italia è stato in tempo successivo rettificato (nella tabella viene riportato il dato rettificato); la ripartizione regionale riportata dagli Annuari Statistici non coincide con il dato rettificato; pertanto i dati del Mezzogiorno e del Centro-Nord sono stati ottenuti applicando al totale Italia « rettificato » la percentuale relativa al dato « non rettificato ».

I dati relativi agli altri anni sono stati tratti dagli « Annuari Statistici Italiani », e non sono stati sottoposti ad elaborazione.

caso specifico, con la considerazione che mentre nel Mezzogiorno a fronte *formalmente* di un reddito agricolo di oltre 9 mila miliardi realizzato nel decennio 1951-1960 sono stati effettuati nello stesso periodo di tempo investimenti netti per oltre 1.000 miliardi, nel Centro-Nord su un reddito di oltre 16 mila miliardi gli investimenti netti sono stati circa 480 miliardi) può osservarsi che anche nel Centro-Nord il tasso di accumulazione è stato, nel settore agricolo, crescente, il che se da un lato indica l'introduzione di una politica d'incentivi anche a favore dell'agricoltura delle regioni centro-settentrionali, da un altro lato depone anche a favore dello sforzo degli operatori agricoli che hanno continuato ad incrementare gli investimenti del settore, malgrado le condizioni di crisi in cui esso versa ormai da anni.

Per quanto riguarda il settore industriale si è visto nella Parte I come il costante ridursi degli investimenti netti e del tasso di accumulazione, sia dovuto alla crescente utilizzazione della capacità produttiva degli impianti. Si è visto inoltre come nel Mezzogiorno lo sfruttamento di tale capacità sia venuto realizzandosi assai lentamente: pertanto il significato della stabilità del livello del tasso di accumulazione quale si registra nell'industria meridionale, in confronto a quello decrescente che si rileva nell'industria del Centro-Nord, deve ravvisarsi nello sforzo costante dell'attuale politica economica d'intervento, di estendere il processo di industrializzazione delle regioni meridionali. Alla fase di espansione territoriale dell'industria meridionale, corrisponde nel Centro-Nord una situazione di equilibrio dinamico che ha permesso di ottenere la graduale espansione della produzione industriale, a seguito di ogni incremento nella domanda, attraverso un più intenso sfruttamento della capacità produttiva degli impianti che ha richiesto quote via via decrescenti di investimenti netti. Ugualmente significativa appare la diversità di livello, nelle due aree, dei tassi di accumulazione nel settore delle abitazioni. Infatti il minor livello medio che si riscontra nel Mezzogiorno, è indice del più scarso afflusso di fondi provenienti dagli altri settori: nel Centro-Nord invece gli investimenti in abitazioni sono stati largamente alimentati dal reddito dei settori produttivi, ciò che nel Mezzogiorno si è verificato solo in modesta misura dato il basso livello di reddito dei suoi settori produttivi. Altro indice del diverso sforzo compiuto nelle due aree a favore del settore viene fornito dall'investimento *pro capite*, pari nel Mezzogiorno a circa 50 mila lire e nel Centro-Nord a circa 163 mila lire.

b) *I rapporti marginali capitale-prodotto dei settori di attività economica.* Per quanto riguarda la determinazione dei rapporti margi-

nali capitale-prodotto per settori, si rimanda alle considerazioni preliminari contenute nella Parte I.

Qui ci limiteremo a riportare innanzitutto la tabella 126, che indica il modo di formazione dei valori relativi agli investimenti in impianti e attrezzature, al fine soprattutto di eliminare dalla serie degli investimenti in agricoltura e trasporti e comunicazioni, quelle in opere pubbliche di bonifica, ferroviarie e telecomunicazioni in essi compresi. Per gli anni 1959 e 1960 sono stati indicati fra parentesi i valori delle suddette opere pubbliche che, come osservato anche nella Parte I, per quegli anni vengono compresi dalle fonti ufficiali, fra gli investimenti in impianti e attrezzature, anziché, come negli anni precedenti, fra quelli in opere pubbliche.

Nelle tabelle 127 e 128 vengono esposti i rapporti marginali capitale-prodotto calcolati per ciascuno degli anni del decennio e per trienni, tenendo conto, in armonia con le considerazioni esposte nella Parte I, sia dei soli investimenti in impianti e attrezzature (K_1), sia del volume complessivo formato da questi più una quota proporzionale di investimenti in opere pubbliche (K_2).

L'esame dei rapporti per settori conferma sia l'attuale minor fecondità degli investimenti nel Mezzogiorno, dovuta essenzialmente al non ancora raggiunto completamento di alcuni cicli temporali (tempi tecnici) e produttivi, sia l'elevata incidenza in questa area degli investimenti in capitale fisso sociale sul grado di fecondità degli investimenti. Particolarmente indicativi appaiono a questo proposito i rapporti marginali capitale-prodotto calcolati per il settore industria. Essi dicono che l'ottenimento di una unità di incremento di reddito nel settore ha richiesto, nel Mezzogiorno, l'immissione di 5 unità circa di investimento complessivo, stante la necessità ivi esistente di « preparare » l'ambiente con la creazione di infrastrutture, mentre nel Centro-Nord, cioè in ambiente già « preparato », sono state sufficienti solamente meno di 3 unità d'investimento. Inoltre, tenendo conto del fatto che la fecondità dei « soli » investimenti in impianti dipende (soprattutto dal punto di vista della « rapidità » della resa) in buona misura (come si è visto dall'indagine del Centro Studi della « Cassa » citata nei capitoli precedenti) anche dal grado di attuazione delle infrastrutture, può osservarsi che, poiché il grado di fecondità dei « soli » investimenti in impianti è nel Mezzogiorno inferiore a quello che si riscontra nel Centro-Nord, una sua elevazione avrebbe richiesto, a parità di volume di investimenti in soli impianti, maggiori investimenti in capitale fisso sociale. Per quanto attiene gli investimenti nel

TAB. 127 — *Rapporti marginali capitale-prodotto relativi ai settori d'attività (a) per riparti*

Anni e periodi nei quali è stato effettuato l'investimento	Agricoltura		Trasporti e comunicazioni		Industria	
	$K_1 (n-1)$	$K_2 (n-1)$	$K_1 (n-1)$	$K_2 (n-1)$	$K_1 (n-1)$	$K_2 (n-1)$
	ΔP_n (b)	ΔP_n (c)	ΔP_n (b)	ΔP_n (c)	ΔP_n (b)	ΔP_n (c)
						Mezzo
1951	—	—	4,22	6,41	3,70	4,89
1952	0,41	0,71	4,18	6,23	2,08	2,73
1953	—	—	11,80	18,00	4,01	5,18
1954	—	—	4,71	7,23	4,13	5,18
1955	6,08	8,98	3,12	4,86	4,88	5,87
1956	1,02	1,52	—	—	3,83	4,55
1957	—	—	67,66	82,47	2,53	3,38
1958	—	—	7,83	10,63	7,05	8,44
1959	—	—	6,36	7,32	2,64	3,04
1960	—	—	—	—	—	—
1951-55	4,00	6,53	5,19	7,90	4,05	5,19
1956-60	—	—	10,56	13,43	3,50	4,11
1951-60	11,99	17,91	7,49	10,23	3,75	4,60
						Centro -
1951	4,43	5,16	5,81	6,34	66,21	71,16
1952	1,30	1,58	4,64	5,23	2,42	2,59
1953	—	—	9,44	10,71	2,79	3,03
1954	1,28	1,54	5,81	6,68	1,86	2,00
1955	—	—	5,29	5,98	4,15	4,45
1956	—	—	9,08	10,05	2,18	2,30
1957	1,34	1,58	16,24	18,02	7,02	7,54
1958	5,09	6,02	6,44	7,45	1,49	1,62
1959	16,04	17,60	5,14	6,23	1,50	1,64
1960	—	—	—	—	—	—
1951-55	45,25	54,64	7,07	7,97	3,21	3,46
1956-60	4,78	5,50	7,36	8,52	2,07	2,23
1951-60	8,61	10,16	7,22	8,25	2,51	2,71

(a) Calcolati in base alle ipotesi A e B di cui alla Parte I.

(b) Rapporti investimenti lordi in impianti e attrezzature (K_1) nell'anno (n-1) su incremento valore aggiunto (ΔP_n) nell'anno n

riparti *zione geografica (rapporti calcolati sui valori in lire 1954).*

(n-1) $\frac{\Delta P_n}{(c)}$	Commercio, credito e servizi (Varie)		Totale		Fabbricati	
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n (b)}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n (c)}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n (b)}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n (c)}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n (b)}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n (c)}$
g i o r n o						
1,89	21,52	29,00	—	—	5,05	6,68
2,73	0,60	7,98	0,95	1,38	10,00	13,20
5,18	1,73	2,32	20,48	30,78	2,09	27,91
5,18	—	—	—	—	1,23	15,45
5,87	1,32	1,60	3,82	5,26	5,02	6,04
4,55	0,87	1,04	2,32	3,03	5,07	6,03
3,38	1,95	2,25	21,39	26,74	13,59	16,11
3,44	2,12	2,53	7,74	10,40	11,31	13,54
3,04	0,93	1,06	7,80	8,28	9,25	10,66
—	—	—	—	—	—	—
—	1,76	2,27	3,78	5,44	9,65	12,26
—	1,27	1,48	5,67	7,14	8,79	10,30
—	1,45	1,78	4,62	6,19	9,11	11,03
N o r d						
—	0,99	1,06	5,84	6,37	8,76	9,42
—	2,09	2,25	2,34	2,58	19,39	14,42
—	1,13	1,23	3,74	4,19	29,80	32,37
—	0,97	1,05	1,90	2,12	15,61	16,83
—	1,05	1,13	9,59	10,60	8,02	8,60
—	1,01	1,07	2,93	3,18	8,47	8,96
—	1,86	1,99	4,13	4,52	6,70	7,19
—	1,09	1,18	1,91	2,12	17,89	19,39
—	1,19	1,30	2,08	2,34	14,79	16,23
—	—	—	—	—	—	—
—	1,50	1,61	3,77	4,18	14,66	15,80
—	1,22	1,32	2,50	2,76	10,42	11,25
—	1,33	1,44	2,99	3,31	11,83	12,76

(c) Rapporti investimenti lordi in impianti e attrezzature più una quota proporzionale di investimenti in opere pubbliche (K_2) nell'anno (n-1) su incremento valore aggiunto (ΔP_n) nell'anno n.

(d) Il calcolo del rapporto è stato omesso in corrispondenza di incrementi negativi del reddito.

settore agricolo essi hanno avuto natura assai diversa nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord essendo stati volti, là soprattutto alla bonifica e trasformazione fondiaria la cui redditività, vincolata ai tempi tecnici, si produce inevitabilmente a lunga scadenza, mentre qui, ove la struttura agraria e fondiaria era stabilizzata, hanno avuto invece destinazioni connesse soprattutto con le riconversioni e i miglioramenti colturali, la meccanizzazione, ecc., investimenti tutti atti a produrre incrementi di reddito a bassa scadenza o comunque a scadenza assai più breve di quelli effettuati nel Mezzogiorno.

Ciò viene confermato anche dall'analisi dei risultati decennali riportati nella tabella 129, sia attraverso i rapporti marginali capitale-prodotto, sia attraverso i coefficienti di prodotto per 100 unità di capi-

TAB. 128 — *Rapporti marginali capitale-prodotto per settore d'attività economica e ripartizione*

Periodi nei quali sono stati attuati gli investimenti	Agricoltura (d)		Trasporti e comunicazioni		Industria	
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta Pn}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta Pn}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta Pn}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta Pn}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta Pn}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta Pn}$
	(b)	(c)				
					M e z z o	
1951-52-53	6,77 (a)	11,35 (a)	5,84	8,63	2,95	3,91
1952-53-54	2,82	4,81	5,71	8,59	3,07	4,00
1953-54-55	—	—	4,58	7,10	4,35	5,48
1954-55-56	4,26	6,54	6,30	11,12	1,88	2,28
1955-56-57	5,19	7,62	10,54	14,96	3,70	4,37
1956-57-58	7,56	11,35	22,37	29,48	4,02	4,74
1957-58-59	—	—	8,00	10,00	3,42	3,98
1958-59-60	—	—	—	—	—	—
					C e n t r o -	
1951-52-53	3,87	4,69	6,24	6,95	3,77	3,94
1952-53-54	2,17	2,66	6,18	7,01	2,28	2,39
1953-54-55	—	—	6,36	7,24	2,65	2,79
1954-55-56	—	—	6,44	7,29	2,43	2,53
1955-56-57	—	—	8,47	9,50	3,60	3,76
1956-57-58	3,73	4,37	9,11	10,93	2,38	2,50
1957-58-59	3,17	3,63	6,96	8,15	2,03	2,16
1958-59-60	—	—	—	—	—	—

(a) Investimenti attuati nel triennio 1951-53 su incremento del valore aggiunto nel triennio 1951-53 e così via.

(b) Rapporto marginale capitale-prodotto determinato per i soli investimenti in impianti e attrezzature.

tale, che forniscono in modo diretto il grado di redditività marginale del capitale. Mediamente il capitale investito nel Centro-Nord ha reso, in termini di incrementi di reddito, un po' meno del doppio di quello investito nel Centro-Sud. La differenza è stata sensibile anche per gli investimenti effettuati nel settore industriale.

È però evidente che un'industria nascente non può promuovere per le ragioni precedentemente illustrate, incrementi di reddito, nel settore, pari a quelli che possono invece derivare da un apparato industriale funzionante da decenni a pieno regime, con impianti ammortizzati, con mercati da tempo conquistati ed, in linea generale, con una solida tradizione su cui far leva per gli ulteriori sviluppi.

Alcune ulteriori considerazioni possono trarsi, per quanto ri-

geografica determinati per trienni sui valori lordi espressi in lire 1954.

n-1) n	Commercio, credito servizi vari (Varie)		T o t a l e (escluso Abitazioni)		A b i t a z i o n i	
	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_1 (n-1)}{\Delta P_n}$	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$
	g i o r n o					
	1,25	1,79	3,48	5,08	9,77	12,94
	1,45	1,88	3,01	4,42	13,30	12,25
	2,39	3,01	8,99	12,92	8,31	7,93
	1,58	1,92	2,83	3,89	6,03	7,31
	1,27	1,50	4,18	5,48	6,67	7,86
	1,48	1,75	5,10	6,66	8,44	10,18
	1,43	1,67	9,67	12,04	11,17	13,03
	N o r d					
	1,27	1,37	3,46	3,76	14,48	15,64
	1,26	1,36	2,44	2,67	17,58	19,00
	1,05	1,13	3,38	3,70	12,56	13,54
	1,01	1,08	3,12	3,38	9,51	10,16
	1,25	1,34	4,27	4,62	7,59	8,11
	1,24	1,33	2,70	2,94	9,36	10,04
	1,29	1,40	2,39	2,63	11,14	12,09

- (c) Rapporto marginale capitale-prodotto determinato fra gli investimenti in impianti e attrezzature più una quota proporzionale di investimenti in opere pubbliche.
(d) Sono stati omessi i rapporti marginali capitale-prodotto in corrispondenza d'incrementi negativi del reddito.

guarda il settore industriale, dall'esame di alcuni rapporti che possono istituirsi utilizzando dati a disposizione. Si veda a proposito la tabella 130.

Si è detto nella Parte I che lo sviluppo economico generale dipende, in modo assai stretto, dallo sviluppo del settore industriale: dalla suddetta tabella si ricava innanzi tutto che lo sviluppo del reddito delle attività industriali ha influito nel Mezzogiorno sullo sviluppo del reddito globale, più di quanto si sia verificato nel Centro-Nord. Tale conclusione è confermata dai seguenti indici 1960, base 1951 = 100, riferiti all'andamento del valore aggiunto espresso in lire 1954.

Regioni	Valore aggiunto dell'industria <i>a</i>	Valore aggiunto delle altre attività <i>b</i>	Valore aggiunto globale <i>c</i>
Mezzogiorno	158	130	138
Centro-Nord	176	160	168

TAB. 129 — *Rapporti marginali capitale-prodotto per settore e ripartizione geografica. Valori*

Settori d'attività economica	$K_1 (n-1)$ ΔP_n	Incremento del valore aggiunto nel periodo 1952-60 (ΔP_n)	Investimenti settoriali in impianti e attrezzature nel periodo 1951-59 (K_1)
M e z z o			
Agricoltura	11,99	84,5	1.013,9
Trasporti e comunicazioni	7,49	118,8	890,2
Industria	3,75	333,9	1.254,2
Commercio, credito e servizi	1,45	213,1	311,1
<i>Totale</i>	4,62	750,3	3.469,4
Fabbricati	9,11	114,6	1.044,6
<i>Totale</i>	5,21	864,9	4.514,0
C e n t r o -			
Agricoltura	8,61	187,9	1.618,8
Trasporti e comunicazioni	7,23	369,1	2.672,2
Industria	2,51	2.539,1	6.386,7
Commercio, credito e servizi	1,33	843,8	1.129,9
<i>Totale</i>	2,99	3.939,9	11.807,6
Fabbricati	11,83	424,7	5.028,4
<i>Totale</i>	3,85	4.364,6	16.836,0

I rapporti fra gli indici sono i seguenti.

Regioni	$\frac{a}{b}$	$\frac{a}{c}$	$\frac{b}{c}$
Mezzogiorno	1,21	1,14	0,94
Centro-Nord	1,10	1,05	0,95

La ragione deve ricercarsi nella circostanza che nel Mezzogiorno gli investimenti effettuati nel settore industriale sono gli investimenti aventi il maggior volume tra quelli a fecondità immediata, mentre il rimanente degli investimenti deve ritenersi a fecondità maggiormente differita.

Nel Centro-Nord anche gli investimenti effettuati in settori diversi da quello industriale devono invece ritenersi, per le ragioni più volte enunciate, sicuramente a fecondità più rapida di quelli effettuati nei medesimi settori di attività economica nel Mezzogiorno. In secondo

decennali che concorrono a formarli (importi in miliardi di lire 1954).

setto- rianti e nel 1-59	$\frac{K_2 (n-1)}{\Delta P_n}$	Investimenti setto- riali in impianti e attrezzature nel periodo 1951-59	Quota proporzionale d'investimenti in opere pubbliche nel periodo 1951-59	Totale investimenti nel periodo 1951-59 (K_2)	Incremento di reddito per ogni 100 lire di investimento. Totale $\frac{\Delta P_n}{K_2} \cdot 100$
Mezzogiorno					
9	17,90	1.013,9	499,2	1.513,1	5,58
2	10,23	890,2	325,5	1.215,7	9,77
2	4,59	1.254,2	281,5	1.535,7	21,74
1	1,78	311,1	69,5	380,6	55,99
1	6,19	3.469,4	1.175,7	4.645,1	16,15
3	11,03	1.044,6	219,5	1.264,1	9,07
)	6,83	4.514,0	1.395,2	5.909,2	14,64
Centro-Nord					
1	10,15	1.618,8	289,6	1.908,4	9,85
1	8,25	2.672,2	375,2	3.047,4	12,11
1	2,71	6.386,7	495,8	6.882,5	36,89
1	1,44	1.129,9	88,9	1.218,8	69,23
1	3,31	11.807,6	1.249,5	13.057,1	30,15
1	12,76	5.028,4	394,9	5.423,3	7,83
1	4,23	16.836,0	1.644,4	18.480,4	23,60

TAB. 130 — Coefficienti di capitale per addetto e per unità di prodotto nell'industria secondo la

A n n i	Investimenti lordi fissi	Incremento occupazione	Incremento valore aggiunto	Coefficiente di capitale per addetto
	ΔK (miliardi di lire 1954)	ΔO (migliaia di unità)	ΔP (miliardi di lire 1954)	$\frac{\Delta Kn}{\Delta On}$ (milioni di lire 1954)
M e z z o				
1951	91,8	—	—	—
1952	124,8	—	24,8	—
1953	127,0	—	60,0	—
1954	118,4	—	31,6	—
1955	150,5	107	28,6	1,406
1956	147,7	— 4	30,8	—
1957	159,0	178	38,5	0,893
1958	153,9	183	54,2	0,840
1959	181,1	107	21,8	1,692
1960	249,6	45	68,4	5,546
1951-60	1.503,8	616	358,7	2,441
C e n t r o				
1951	609,2	—	—	—
1952	645,2	—	9,2	—
1953	608,0	—	267,0	—
1954	631,6	—	217,4	—
1955	681,5	275	339,4	2,478
1956	756,3	79	164,2	9,573
1957	828,0	454	346,5	1,823
1958	795,1	133	117,8	5,978
1959	831,9	130	532,2	6,399
1960	971,4	213	554,6	4,560
1951-60	7.358,2	1.284	2.548,3	5,730

(a) Rapporto tra investimenti 1951-59 e incremento valore aggiunto 1952-60.

(b) Rapporto tra incremento valore aggiunto 1955-60 e incremento occupazione negli stessi anni.

secondo la ripartizione geografica.

Coesistente di ale per detto	Coefficiente di capitale per uni- tà di prodotto	Coefficiente di prodotto per addetto	Coefficiente di prodotto per uni- tà di capitale	Saggi annui d'incremento (c)		
	$\frac{\Delta Kn-1}{\Delta Pn}$ (lire 1954)	$\frac{\Delta Pn}{\Delta On}$ (milioni di lire 1954)	$\frac{\Delta Pn}{\Delta Kn-1}$ (lire 1954)	del valore aggiunto dell'industria	del valore aggiunto delle altre attiv.	del valore aggiunto totale
e z z o	g i o r n o					
—	—	—	—	—	—	—
—	3,70	—	0,27	4,00	— 5,72	— 2,84
—	2,08	—	0,48	9,31	17,63	15,00
—	4,01	—	0,24	4,48	— 0,87	0,73
406	4,14	0,267	0,24	3,88	— 1,23	0,36
—	4,88	—	0,20	4,02	5,09	4,75
893	3,83	0,216	0,26	4,83	9,86	8,25
840	2,93	0,296	0,34	6,49	—	1,98
692	7,05	0,203	0,14	2,45	2,61	2,56
546	2,64	0,152	0,37	7,51	1,12	3,19
441	(a) 3,49	(b) 0,393	0,28	5,21	2,96	3,64
t r o	N o r d					
—	—	—	—	—	—	—
—	66,21	—	0,01	0,27	6,19	3,24
—	2,41	—	0,41	7,93	6,47	7,17
—	2,79	—	0,35	5,98	2,38	4,13
178	1,86	1,234	0,53	8,81	5,50	7,14
573	4,15	2,078	0,24	3,91	3,31	3,62
323	2,18	0,763	0,45	7,95	4,88	6,43
978	7,02	0,885	0,14	2,50	7,89	5,13
399	1,49	4,093	0,66	11,04	5,85	8,44
660	1,50	2,603	0,66	10,36	5,97	8,22
30	(a) 2,50	(c) 1,335	0,39	6,48	5,36	5,94

(c) Calcolati sui valori in lire 1954. Quelli relativi al periodo 1951-60 sono stati calcolati a mezzo della formula dell'interesse composto.

luogo, malgrado l'incertezza dei dati sull'occupazione, può rilevarsi che nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, l'investimento industriale ha comportato, in accordo con i moduli che caratterizzano lo sviluppo industriale, prima esposti, più alti coefficienti di capitale per addetto e più bassi coefficienti di capitale *per unità di prodotto*.

È evidente dunque il diverso effetto sulla occupazione e sul reddito degli investimenti nelle due aree, cui si è già accennato a più riprese in precedenti occasioni. Ad alta intensità di capitale, ad elevata produttività e con più alti coefficienti di prodotto per addetto, il che può, a determinate condizioni, come già detto nella Parte I, offrire la possibilità indiretta di espandere l'occupazione, gli investimenti effettuati nel Centro-Nord; a più bassa intensità di capitale e con più bassi coefficienti di prodotto per addetto quelli effettuati nel Mezzogiorno, ciò che documenta che l'obiettivo ad essi dichiaratamente posto, d'incremento dell'occupazione e del reddito, è stato almeno nelle sue linee fondamentali, raggiunto.

c) *La distribuzione territoriale degli investimenti*. Non pare dubbio infine che tra il 1951 e il 1960 una redistribuzione territoriale degli investimenti sia, in certa misura, avvenuta proprio nei settori più strettamente produttivi, innalzando la quota ad essi attribuita nel Mezzogiorno, come indicato nelle tabelle 131 e 132.

L'esame, sotto questo profilo del raggruppamento degli investimenti per tipi di beni, porta a concludere, inoltre, che l'aumento della concentrazione a favore del Mezzogiorno si è verificato in modo più deciso nel settore degli impianti ed attrezzature e cioè, come già rilevato, nel settore che può portare maggior contributo al rapido elevarsi del reddito e dell'occupazione.

d) *La ripartizione degli investimenti secondo la natura degli interventi: gli interventi dell'amministrazione ordinaria e quelli straordinari*. Una ripartizione degli investimenti a seconda delle fonti amministrative di provenienza appare utile al fine di determinare l'andamento e l'incidenza degli investimenti straordinari nel Mezzogiorno, nei confronti di quelli ordinari e giudicare pertanto l'intensità dello sforzo sostenuto dall'apparato statale per integrare gli stanziamenti dell'amministrazione ordinaria, con quegli stanziamenti straordinari aggiuntivi che dovevano costituire lo strumento operativo della politica economica a favore delle aree sottosviluppate del Mezzogiorno.

Il procedere ad una simile ripartizione incontra però notevoli difficoltà a causa dell'incertezza dei dati dell'intervento ordinario. Nella tabella 133 è indicata una distribuzione degli investimenti fra interventi

straordinari attuati dalla Cassa per il Mezzogiorno, interventi ordinari attuati dall'amministrazione statale e altri investimenti tra i quali sono compresi gli investimenti privati e quelli delle aziende a partecipazione statale. Tale distribuzione, in considerazione dell'incertezza dei dati riguardanti l'intervento ordinario dello Stato, deve considerarsi solamente indicativa del modo come, all'incirca, si sono ripartiti gli investimenti totali fra le varie fonti di provenienza.

TAB. 131 — *Investimenti fissi per settore di attività economica. Percentuali territoriali posto Italia = 100.*

Settori d'investimento	1 9 5 1		1 9 6 0	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord
Agricoltura	32,1	67,9	40,9	59,1
Industria	13,0	87,0	20,5	79,5
Trasporti e comunicaz. .	20,0	80,0	24,8	75,2
Abitazioni	14,4	85,6	17,8	82,2
Opere pubbliche	47,3	52,7	36,6	63,4
Varie	21,7	78,3	23,5	76,5
<i>Totale inv. fissi</i>	20,8	79,2	24,7	75,3
Variaz. scorte	24,0	76,0	19,9	80,1
<i>Totale inv. lordi</i>	21,2	78,8	24,3	75,7

TAB. 132 — *Investimenti lordi per tipi di beni. Percentuali territoriali posto Italia = 100.*

Tipi di beni	1 9 5 1		1 9 6 0	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord
Abitazioni	14,4	85,6	17,8	82,2
Opere pubbliche	48,8	51,2	36,0	64,0
Impianti e attrezzature .	17,9	82,1	25,6	74,4
<i>Totale inv. fissi</i>	20,8	79,2	24,7	75,3
Variaz. scorte	24,0	76,0	19,9	80,1
<i>Totale inv. lordi</i>	21,2	78,8	24,3	75,7

TAB. 133 — Alcune componenti degli investimenti fissi lordi complessivi secondo la ripartizione

A n n i	Investimenti Cassa (a)		Interventi ordinari dello Stato (b)	
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali
				M e z z o
1951	20,8	5,4	169,7	43,5
1952	91,4	18,3	188,6	37,6
1953	146,6	25,0	208,3	35,6
1954	158,3	25,6	198,1	32,0
1955	192,8	27,2	206,4	29,1
1956	170,7	22,9	211,5	28,3
1957	174,6	21,1	239,9	29,0
1958	197,2	23,6	315,4	37,8
1959	225,5	25,5	355,0	40,1
1951-59	1.377,9	22,6	2.092,9	34,3
1960	261,4	24,0	—	—
1951-60	1.639,3	22,9	—	—
				C e n t r o -
1951	—	—	249,7	16,9
1952	—	—	272,5	17,0
1953	—	—	292,0	17,4
1954	—	—	281,9	15,4
1955	—	—	281,7	13,8
1956	—	—	304,6	13,2
1957	—	—	370,8	14,2
1958	—	—	520,5	19,7
1959	—	—	601,8	20,7
1951-59	—	—	3.175,5	16,6
1960	—	—	—	—
1951-60	—	—	—	—

(a) Cifre ridotte per anno solare mediante la semisomma delle cifre relative a due esercizi successivi.

(b) Cifre relative agli stanziamenti di bilancio comprensive sia degli impegni che delle erogazioni sui vari capitoli di spesa, che vengono globalmente considerati « investimenti ». Esse si riferiscono alle amministrazioni che rientrano nell'ambito dell'azione di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e cioè i Ministeri del Lavoro e della Previdenza Sociale, dei Lavori Pubblici, dei Trasporti e dell'Agricoltura e Foreste. A tali cifre deve essere attribuito un valore indicativo di massima circa l'andamento temporale degli investimenti dell'amministrazione ordinaria e dei relativi orientamenti settoriali e geografici.

geografica. Percentuali di composizione (importi in miliardi di lire correnti).

Stato	Altre attività				Totale investimenti fissi lordi	
	Totale		di cui delle aziende a partecipazione statale		Valori assoluti	Percentuali
	Valori assoluti	Percentuali	Valori assoluti	Percentuali		
Mezzogiorno						
	197,6	5,1	—	—	388,1	100,0
	220,5	44,1	—	—	500,5	100,0
	229,8	39,4	—	—	584,7	100,0
	262,8	42,4	—	—	619,2	100,0
	309,8	43,7	—	—	709,0	100,0
	364,4	48,8	—	—	746,6	100,0
	414,1	49,9	—	—	828,6	100,0
	322,2	38,8	—	—	834,8	100,0
	303,5	34,4	—	—	884,0	100,0
	2.624,7	43,1	430,5	7,0	6.095,5	100,0
	—	—	107,2	9,8	1.087,8	—
	—	—	537,7	7,5	7.183,2	—
Nord						
	1.222,2	83,1	—	—	1.471,9	100,0
	1.328,0	83,0	—	—	1.600,5	100,0
	1.377,3	82,6	—	—	1.669,3	100,0
	1.552,9	84,6	—	—	1.834,8	100,0
	1.759,3	86,2	—	—	2.041,0	100,0
	1.994,8	86,8	—	—	2.299,4	100,0
	2.234,6	85,8	—	—	2.605,4	100,0
	2.125,7	80,3	—	—	2.616,2	100,0
	2.300,2	79,3	—	—	2.902,0	100,0
	15.895,0	83,4	1.414,1	7,4	19.070,5	100,0
	—	—	176,7	5,3	3.322,2	—
	—	—	1.590,8	7,1	22.392,7	—

Rimangono esclusi gli interventi pubblici effettuati nel Mezzogiorno dalle aziende che fanno capo al Ministero delle Partecipazioni Statali, quelle di alcune aziende autonome dello Stato (Monopoli, Poste e Telegrafi, Telefoni) e gli investimenti per la Marina Mercantile e le Amministrazioni Militari.

(c) Comprende investimenti dell'IRI-ENI-Investimenti diretti (cfr. *Relazione sull'attività di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1961*).

Dalla tabella si ricava che nel Centro-Nord circa l'85% degli investimenti provengono da fonte diversa da quella statale, la quale presumibilmente è, per la gran parte, privata. Gli investimenti dovuti all'intervento dello Stato, sono però andati, nel Centro-Nord, assumendo peso crescente.

Nel Mezzogiorno l'intervento dell'amministrazione ordinaria ha rappresentato nel decennio circa 1/3 dell'intervento complessivo, mentre l'incidenza dell'intervento straordinario è stata pari a circa 1/4 del totale. Gli altri investimenti hanno rappresentato un po' meno della metà degli investimenti complessivi: di essi il 7% deve attribuirsi agli interventi delle aziende a partecipazione statale. Pertanto la quota dovuta all'intervento privato, in senso stretto, può valutarsi grosso modo a circa 1/3 del totale degli investimenti effettuati nel Mezzogiorno.

Può essere rilevato che gli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno sono stati attuati nei seguenti settori d'investimento: agricoltura, opere pubbliche, trasporti, industria, servizi vari. Non figura il settore delle abitazioni che invece è compreso nel totale degli investimenti, quale compare nel bilancio economico regionale. Appare pertanto più corretto confrontare gli investimenti effettuati dalla « Cassa » con il totale degli investimenti nel Mezzogiorno al netto di quelli in abitazioni. Si ricava così dalla tabella 134 che nel complesso dei settori

TAB. 134 — *Gli investimenti della « Cassa » e gli investimenti totali fissi lordi nel Mezzogiorno (importi in miliardi di lire correnti).*

A n n i	Investimenti Cassa		Totale investimenti fissi lordi al netto inv. nel settore abit.
	Valori assoluti	Percentuali sul totale investimenti fissi lordi al netto inv. nel settore abit.	
1951	20,8	6,0	344,2
1952	91,4	20,7	440,3
1953	146,6	28,7	510,3
1954	158,3	30,1	518,1
1955	192,8	32,9	585,0
1956	170,7	28,4	599,7
1957	174,6	26,7	652,6
1958	197,2	30,0	658,0
1959	225,5	32,0	703,6
1960	261,4	29,3	892,4
1951-60	1.639,3	27,8	5.904,2
1951-55	609,9	25,4	2.397,9
1956-60	1.029,4	29,3	3.506,3

TAB. 135 — Alcune componenti degli investimenti fissi lordi nel settore agricoltura per ripartizione geografica (importi in miliardi di lire correnti).

A n n i	Investimenti Cassa a)			Investimenti ordinari del Ministero Agricoltura e Foreste b)		
	Valori assoluti	Percentuali	Indici (1953=100)	Valori assoluti	Percentuali	Indici (1953=100)
M e z z o g i o r n o						
1951	13,8	16,1	14	7,6	8,9	34
1952	58,8	55,1	62	15,1	14,1	68
1953	95,1	69,0	100	22,3	16,1	100
1954	102,0	67,6	107	21,2	14,0	95
1955	120,3	73,8	126	29,0	17,7	130
1956	100,1	68,4	105	35,6	24,3	160
1957	108,8	61,9	114	28,4	16,2	127
1958	111,6	61,4	117	42,3	23,2	190
1959	103,1	51,6	108	43,4	21,7	195
1960	(94,1)	(43,2)	(99)	—	—	—
1951-59	813,6	60,4	—	244,9	18,2	—
C e n t r o - N o r d						
1951	—	—	—	10,5	5,9	48
1952	—	—	—	17,1	10,5	78
1953	—	—	—	22,0	12,8	100
1954	—	—	—	24,7	13,3	112
1955	—	—	—	28,9	13,9	131
1956	—	—	—	28,0	12,4	127
1957	—	—	—	26,8	11,8	122
1958	—	—	—	37,3	16,1	169
1959	—	—	—	48,3	19,3	220
1960	—	—	—	—	—	—
1951-59	—	—	—	243,6	13,2	—

(a) Comprendono: a) bonifiche; b) bacini montani; c) miglioramenti fondiari; d) riforma fondiaria.

Gli investimenti «Cassa» nel settore agricoltura dovrebbero comprendere, per ragioni di omogeneità con gli investimenti totali fissi lordi, con i quali si pongono a confronto, anche gli investimenti nel settore della pesca, che però non sono compresi fra quelli del Ministero dell'Agricoltura.

Essi pertanto vengono forniti qui di seguito, facendoli seguire dalla percentuale sul totale investimenti fissi lordi (gli investimenti per la pesca enucleati da quelli compresi sotto la voce «contributi» per la pesca e per l'artigianato).

Investimenti «Cassa» (miliardi di lire correnti).

A n n i	Agricoltura	Pesca	T o t a l e	Percentuale su totale investimenti
1958	83,9	0,1	84,0	46,2
1959	85,6	1,8	87,4	43,7
1960	93,1	5,1	98,2	45,0

(b) Comprendono: enti di riforma; opere per la montagna; foreste demaniali; opere pubbliche di bonifica. Le cifre sono ridotte per anno solare mediante la semisomma delle cifre relative a due esercizi successivi.

(segue tabella 135)

A n n i	Investimenti provenienti da altre fonti			Totale investimenti fissi lordi in agricoltura		
	Valori assoluti	Percentuali	Indici (1953=100)	Valori assoluti	Percentuali	Indici (1953=100)
M e z z o g i o r n o						
1951 . . .	63,8	75,0	313	85,2	100,0	62
1952 . . .	32,7	30,3	160	106,6	100,0	77
1953 . . .	20,4	14,9	100	137,8	100,0	100
1954 . . .	27,6	18,4	135	150,8	100,0	109
1955 . . .	13,7	8,5	57	163,0	100,0	118
1956 . . .	10,5	7,3	51	146,2	100,0	106
1957 . . .	38,4	21,9	188	175,6	100,0	127
1958 . . .	27,9	15,4	137	181,8	100,0	132
1959 . . .	53,1	26,7	260	199,6	100,0	145
1960 . . .	—	—	—	(217,9)	100,0	158
1951-59 . . .	288,1	21,4	—	1 346,6	100,0	—
C e n t r o - N o r d						
1951 . . .	169,3	94,1	113	179,8	100,0	104
1952 . . .	146,3	89,5	97	163,4	100,0	95
1953 . . .	150,2	87,2	100	172,2	100,0	100
1954 . . .	161,5	86,7	108	186,2	100,0	108
1955 . . .	180,1	86,1	120	209,0	100,0	121
1956 . . .	198,8	87,6	132	226,8	100,0	132
1957 . . .	201,6	88,2	134	228,4	100,0	133
1958 . . .	194,9	83,9	130	232,2	100,0	135
1959 . . .	202,1	80,7	135	250,4	100,0	145
1960 . . .	—	—	—	(315,1)	100,0	183
1951-59 . . .	1.604,8	86,8	—	1 848,4	100,0	—

(c) Comprendono anche gli investimenti nel settore della pesca.

nei quali anche la « Cassa » ha effettuato investimenti, l'incidenza di questi sul totale è stata di poco meno di 1/3.

La distribuzione degli investimenti a seconda delle fonti può essere effettuata su base settoriale, sia pure con larga approssimazione e pertanto con le riserve di cui si è detto, solamente nel settore dell'agricoltura.

Si apprende infatti dalla tabella 135 che nel Mezzogiorno gli investimenti attuati nel settore agricolo sono stati realizzati per 1/6 circa

dall'intervento statale, per 4/6 dalla Cassa per il Mezzogiorno e per 1/6 da altra fonte, in gran parte da privati, mentre nel Centro-Nord gli investimenti effettuati da quest'ultima fonte sono stati pari nel decennio all'87% del totale. Anche in quest'area però l'intervento statale nel settore agricolo risulta crescente, con moto anche più rapido di quello registrato nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda gli altri settori, non è sempre possibile un confronto ed in ogni caso è necessario limitarsi a determinare l'incidenza sul totale, dei soli investimenti « Cassa », non essendo disponibili dati attendibili dell'intervento statale.

TAB. 136 — Gli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno nel settore delle opere pubbliche e loro incidenza sul totale degli investimenti nel settore (miliardi di lire correnti).

Anni	Opere pubbliche in senso stretto			Opere pubbliche in complesso		
	Investim. « Cassa » (a)		Totale investimenti fissi lordi nel settore (b)	Investim. « Cassa » (c)		Totale investimenti fissi lordi nel settore (d)
	Valori assoluti	Percentuali		Valori assoluti	Percentuali	
1951	6,9	8,3	82,9	14,0	13,4	104,0
1952	31,4	29,3	107,0	57,2	38,9	147,2
1953	35,6	27,1	131,3	79,5	42,9	185,3
1954	31,3	27,9	111,9	79,5	44,9	177,2
1955	21,9	19,9	110,0	64,2	35,5	181,0
1956	23,5	20,7	113,5	63,0	37,8	166,8
1957	24,2	22,8	105,9	59,6	38,0	156,9
1958	35,5	27,4	129,6	72,1	36,0	200,4
1959	41,3	34,8	118,7	97,9	82,4 (50,6)	118,7 (193,6)
1960	40,6	27,9	145,7	93,5	64,1 (44,9)	145,7 (208,2)
1951-55 . . .	127,1	23,4	543,1	294,4	37,0	794,7
1956-60 . . .	165,1	26,9	613,4	386,1	48,9 (41,7)	788,5 (925,9)
1951-60 . . .	292,2	25,2	1.156,5	680,5	42,9 (39,6)	1.583,2 (1.720,4)

(a) Comprendono: viabilità ordinaria, acquedotti e fognature. Provvedimenti a favore della città e della provincia di Napoli. Edilizia scolastica. Gli investimenti per l'edilizia scolastica sono stati enucleati da quelli compresi sotto la voce « edilizia scolastica, istruzione professionale e contributi ad istituzioni di carattere sociale ». Il loro ammontare è stato il seguente: 1956, 0,5 miliardi di lire; 1957, 1,1 miliardi; 1958, 3,4 miliardi; 1959, 2,9 miliardi; 1960, 5,3 miliardi.

(b) Comprendono: opere pubbliche stradali, marittime, idrauliche, edilizia pubblica, opere igienico-sanitarie.

(c) Comprendono: le opere pubbliche di cui alla nota (a) più bonifiche, opere ferroviarie e traghetto.

(d) Comprendono: le opere pubbliche di cui alla nota (b) più opere pubbliche di bonifica, trasformazione e miglioramento fondiario, opere ferroviarie e telecomunicazioni.

Può ad esempio constatarsi dalla tabella 136 che circa 1/4 degli investimenti in infrastrutture propriamente dette attuati nel Mezzogiorno nel decennio in esame, sono stati finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno. Tale percentuale si eleva al 43% circa se si considerano le opere pubbliche nel complesso, comprendenti cioè anche gli investimenti in bonifiche, opere ferroviarie e telecomunicazioni.

Inoltre, gli investimenti della « Cassa » a favore del settore dei trasporti e comunicazioni, per opere ferroviarie, sono risultati pari nel decennio a circa il 6% del totale, ed in percentuale eguale sono risultati quelli effettuati a favore del settore terziario e dei servizi vari, che comprende anche il turismo.

3. - GLI IMPIEGHI: I CONSUMI

In sede di esame del processo di sviluppo economico di una regione gli indici di sviluppo dei consumi vengono considerati, come noto, quale una delle misure dello sviluppo economico in atto. L'assunzione dell'indice a questo scopo è indubbiamente corretta, benché le conclusioni che possono trarsene siano incomplete. Il fenomeno dell'espansione dei consumi presenta infatti aspetti contraddittori, giacché in determinate condizioni esso infrena il processo di accumulazione che sostiene lo sviluppo.

Gli indici dei consumi forniscono pertanto solamente uno degli elementi del giudizio, l'altro, forse il più significativo, sicuramente il più utile al fine di individuare le caratteristiche del processo, può essere tratto solamente dal confronto tra consumi e reddito.

Dalla tabella 137 si apprende che la spesa per consumi è aumentata mediamente, tanto nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, con lo stesso tasso, benché sia noto che tra le prime ripercussioni di una politica di sviluppo nelle aree sottosviluppate, si annoveri un incremento dei consumi con tassi assai più elevati di quelli che si rilevano nelle zone sviluppate.

In Italia è accaduto che l'incremento della spesa per consumi nel Centro-Nord, area economicamente sviluppata, con le implicazioni che ciò determina, abbia seguito assai da vicino l'incremento della spesa per consumi nel Mezzogiorno, area sottosviluppata, spesa che in valore assoluto non raggiunge mediamente il livello del 65%, rispetto a quella del Centro-Nord, come appare dalla tabella 138.

TAB. 137 — Consumi privati e pubblici per ripartizione geografica (importi in miliardi di lire).

Anni	Lire correnti		Lire 1954		Saggi annui d'incremento (a)
	Valori assoluti	Indici (1951 = 100)	Valori assoluti	Indici (1951 = 100)	
M e z z o g i o r n o					
1951	2.180,7	100	2.341,4	100	—
1952	2.405,3	110	2.474,2	106	5,67
1953	2.594,2	119	2.626,3	112	6,14
1954	2.716,6	124	2.716,6	116	3,43
1955	2.891,7	133	2.797,8	119	2,98
1956	3.167,7	145	2.951,6	126	5,49
1957	3.331,8	153	3.075,4	131	4,19
1958	3.491,3	160	3.198,3	137	3,99
1959	3.683,2	169	3.354,2	143	5,03
1960	3.936,3	181	3.546,7	151	5,73
1951-60	—	—	—	—	4,68 (b)
C e n t r o - N o r d					
1951	5.747,3	100	6.166,6	100	—
1952	6.279,7	109	6.455,8	105	4,68
1953	6.769,8	118	6.867,7	111	6,38
1954	7.066,4	123	7.066,4	115	2,89
1955	7.564,3	132	7.344,2	119	3,93
1956	8.121,3	141	7.613,4	123	3,66
1957	8.603,2	150	7.924,6	129	4,08
1958	9.121,7	159	8.204,7	133	3,53
1959	9.554,8	166	8.672,8	141	5,70
1960	10.315,7	179	9.254,3	150	6,70
1951-60	—	—	—	—	4,68 (b)

(a) Calcolati sulle lire 1954.

(b) Saggio medio annuo composto.

TAB. 138 — *Livello del Mezzogiorno posti reddito per abitante e consumi per abitante del Centro-Nord = 100. Percentuali calcolate su valori in lire 1954.*

A n n i	Reddito per abitante	Consumo per abitante
1951	51,8	63,9
1952	48,6	64,4
1953	51,0	64,0
1954	48,8	64,0
1955	45,8	63,3
1956	46,2	64,3
1957	47,1	64,2
1958	44,3	64,6
1959	43,4	64,1
1960	41,8	63,6
1951-60	46,6	64,1

L'aumento dei consumi nel Mezzogiorno è stato dunque « frenato » e non certamente dal processo di accumulazione del capitale, come è avvenuto nel Centro-Nord. Infatti, come si ricava dalla tabella 139, le propensioni media e marginale al consumo risultano per il Mezzogiorno superiori all'unità, indice, questo, del trasferimento al consumo dell'intero reddito, con tendenza, ove non soccorressero il credito o i trasferimenti dall'estero dell'area, ad intaccare lo *stock* di capitale o a non rinnovare le attrezzature, in altri termini, a disinvestire.

Si deve pertanto imputare al lento procedere della espansione del reddito l'insufficiente aumento dei consumi. Sono note le leggi, anche psicologiche, che regolano l'espansione dei consumi. È ormai patrimonio delle comuni conoscenze che il consumo è funzione del reddito. Non possiamo però dimenticare che se l'espansione della spesa per consumo è « condizionata » dal livello del reddito, essa è « sollecitata » dal manifestarsi dei bisogni. Non pare dubbio che la forza determinante dei bisogni, specialmente dei primari (in senso lato, in essi compresi tutti quelli suscitati dalla necessità di una convivenza civile) e quindi dei più urgenti, sia in grado di superare, in qualche misura, il limite posto all'espansione dei consumi dal livello del reddito « attuale », attingendo, attraverso l'assunzione di credito, al reddito che, secondo le previsioni, sarà disponibile in futuro. In questo senso pare possa interpretarsi la formazione di « antirisparmio » nel Mezzogiorno, derivante da un livello di reddito inadeguato al soddisfacimento degli incomprimibili bisogni

primari (in senso lato), anche questi in espansione, sollecitata dal diffondersi di più elevate condizioni di benessere nelle aree sviluppate.

TAB. 139 — La propensione media e marginale al consumo per ripartizione geografica (consumi pubblici e privati) (valori in lire 1954).

Anni	Reddito regionale a prezzi di mercato per abitante Y		Consumi per abitante C		Propen- sione media al consu- mo per 100 di reddito $\frac{C}{Y} \cdot 100$	Propen- sione margi- nale al consumo per l'in- cremento di reddito (b)	Elasticità
	migliaia di lire	incre- mento annuo %	migliaia di lire	incre- mento annuo %			
M e z z o g i o r n o							
1951	126,3	—	132,6	—	104,9	—	—
1952	121,7	-3,64	138,9	4,75	114,1	—	—
1953	134,5	10,51	145,9	5,03	108,5	0,54	0,47
1954	135,1	0,44	149,2	2,26	110,4	5,50	5,13
1955	136,1	0,74	152,0	1,87	111,7	2,80	2,52
1956	141,5	3,96	158,9	4,53	112,3	1,27	1,14
1957	151,9	7,34	164,1	3,27	108,0	0,50	0,44
1958	155,5	2,36	169,7	3,41	109,1	1,35	1,44
1959	158,3	1,80	176,6	4,06	111,6	2,46	2,25
1960	162,5	2,65	185,3	4,62	114,0	2,07	1,85
1951-60	142,6	2,87 (a)	157,8	3,81 (a)	110,6	1,46	1,32
C e n t r o - N o r d							
1951	243,8	—	207,2	—	85,0	—	—
1952	250,2	2,62	215,6	4,05	86,2	1,31	1,54
1953	263,5	5,31	227,8	5,65	86,4	0,91	1,06
1954	276,4	4,89	232,8	2,19	84,2	0,38	0,45
1955	297,1	7,48	240,1	3,13	80,8	0,35	0,42
1956	306,1	3,02	247,1	2,91	80,7	0,78	0,96
1957	322,4	5,32	255,4	3,35	79,2	0,51	0,62
1958	350,9	8,83	262,6	2,81	74,8	0,25	0,32
1959	364,1	3,76	275,3	4,83	75,6	0,34	1,28
1960	388,1	6,59	291,0	5,70	75,0	0,65	0,86
1951-60	305,6	5,29	246,0	3,81	80,5	0,58	0,72

(a) Saggi medi annui composti.

(b) $\Delta C / \Delta Y$.

TAB. 140 — *Distribuzione dei consumi privati per capitoli di spesa e ripartizione geografica (importi in miliardi di lire).*

Capitoli di spesa	Lire correnti				Lire 1954			
	1951	%	1960	%	1951	1960	Indici 1960 base: 1951= 100)	Saggi medi annui com- posti
M e z z o g i o r n o								
Consumi primari	1.558,7	81,8	2.574,6	76,9	1.661,7	2.365,7	142	3,98
generi aliment. e bev.	1.101,6	57,8	1.767,6	52,8	1.205,0	1.680,0	139	3,72
vestiario	255,2	13,4	325,6	9,7	239,6	315,9	132	3,13
abitazioni e spese connesse	201,9	10,6	481,4	14,4	217,1	369,8	170	6,07
Consumi secondari	135,8	7,1	283,0	8,5	156,6	268,4	171	6,14
tabacco	83,9	4,4	156,8	4,7	88,6	142,1	160	5,60
spese igienico-sanit. . .	51,9	2,7	126,2	3,8	68,0	126,3	186	7,14
Consumi terziari	212,0	11,1	488,7	14,6	229,2	445,5	194	7,64
trasporti e comunic. . .	78,1	4,1	212,7	6,5	85,5	206,5	244	10,42
spettac. e altre spese ricreative	69,5	3,6	152,8	4,6	74,9	131,2	175	6,42
alberghi, pubblici esercizi e vari	64,4	3,4	123,2	3,5	68,8	107,8	157	5,14
<i>Totale</i>	1.906,5	100,0	3.346,3	100,0	2.047,5	3.079,6	150	4,61
C e n t r o - N o r d								
Consumi primari	4.068,3	76,9	6.870,4	73,5	4.334,3	6.196,3	143	4,05
generi aliment. e bev.	2.704,4	51,1	4.383,4	46,9	2.976,0	4.119,0	138	3,64
vestiario	741,8	14,0	943,4	10,1	696,4	916,1	132	3,13
abitazione e spese connesse	622,1	11,8	1.543,6	16,5	661,9	1.161,2	176	6,47
Consumi secondari	387,2	7,3	744,0	8,0	450,4	705,6	157	5,14
tabacco	222,1	4,2	398,2	4,3	234,4	360,9	154	4,91
spese igienico-sanit. . .	165,1	3,1	345,8	3,7	216,0	344,7	160	5,36
Consumi terziari	829,0	15,8	1.721,3	18,5	885,8	1.576,5	178	6,62
trasporti e comunic. . .	335,9	6,3	811,3	8,7	352,5	794,5	225	9,43
spettac. e altre spese ricreative	273,5	5,2	493,2	5,3	297,1	416,8	140	3,81
alberghi, pubblici esercizi e vari	219,6	4,3	416,8	4,5	236,2	365,2	155	4,99
<i>Totale</i>	5.284,5	100,0	9.335,7	100,0	5.670,5	8.478,4	150	4,61

Ragionando sulle medie del decennio può dirsi, dunque, che, ammessa una propensione media al consumo di 80, pari ad esempio a quella media del Centro-Nord, ammesso un consumo *pro capite* pari a quello attuale (1960) di circa 151.000 lire, per poter risparmiare circa 1/5 del reddito, questo dovrebbe raggiungere il livello di circa 186.000 lire, con un aumento, rispetto all'attuale, di circa il 34%. Si è detto « ammesso » un consumo *pro capite* pari in valore assoluto a quello « attuale », ma questo appare piuttosto basso, anche perché — come si è detto — esso rispecchia in misura maggiore che nel Centro-Nord l'avvenuto soddisfacimento dei soli bisogni primari (in senso lato).

E poiché si deve evidentemente prevedere un graduale estendersi dei consumi che soddisfino bisogni meno urgenti, anche il livello di reddito prima ipotizzato appare insufficiente. D'altronde è la fase di passaggio, dei bisogni secondari che forse determina il più rapido incremento dei consumi (si ricordi il carattere relativamente più « elastico » dei bisogni secondari): infatti il saggio d'incremento dei consumi nel Mezzogiorno, che può essere giudicato poco elevato, è stato determinato dal fatto che i consumi, a quel *livello di reddito*, mirano a soddisfare i bisogni più urgenti, cioè quelli primari (in senso lato) caratterizzati da maggiore rigidità, rispetto a quelli secondari.

Per quanto riguarda l'andamento dei consumi nel Centro-Nord esso appare adeguato sia al livello, che all'andamento del reddito e pertanto si nota anche, in applicazione della nostra legge, una pro-

TAB. 141 — *La distribuzione percentuale dei consumi privati per ripartizione geografica (percentuali calcolate sui valori a prezzi 1954).*

Capitoli di spesa	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Generi alimentari e bevande	28,8	71,2	29,0	71,0
Tabacco	27,4	72,6	28,2	71,8
Vestitiario	25,5	74,5	25,6	74,4
Abitazione e spese comesse	24,7	75,3	24,1	75,9
Spese igienico-sanitarie	23,9	76,1	26,8	73,2
Trasporti e comunicazioni	19,5	80,5	20,6	79,4
Spettacoli e altre spese	20,1	79,9	23,9	76,1
Alberghi e pubblici esercizi	22,5	77,5	22,8	77,2
<i>Totale</i>	26,5	73,5	26,7	73,3

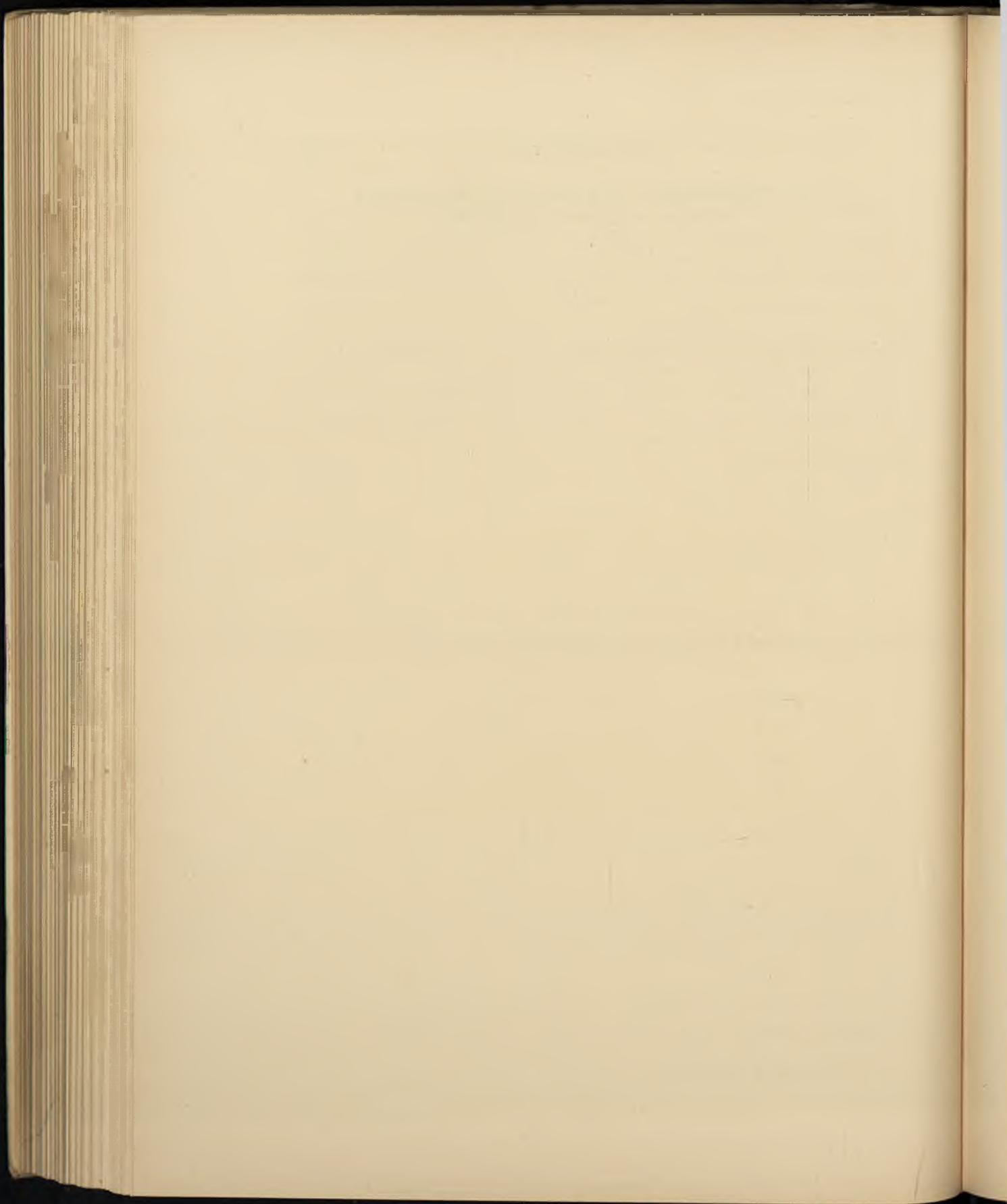
gressiva riduzione della propensione media al consumo al crescere del reddito.

La distribuzione dei consumi privati per capitolo di spesa, di cui alla tabella 140, conferma infine, da un lato, la maggior importanza relativa che investono ancora, nel Mezzogiorno, i capitoli di spesa per consumi primari, e alimentari in particolare, che sono indicatori di un tenore di vita non ancora interamente evoluto; e dall'altro, poiché quella percentuale tende a decrescere, che siamo in presenza di una situazione in via di lento ma costante miglioramento.

Il miglioramento è confermato da un più rapido sviluppo, nel Mezzogiorno, delle spese per consumi secondari e terziari e pertanto dal relativo elevarsi della quota di spesa sostenuta per tali consumi, come indicato nella tabella 141.

GIUSEPPE DI NARDI

IL MEZZOGIORNO COMPONENTE NECESSARIA
DELLO SVILUPPO ITALIANO



1. - LA SINGOLARITÀ DEL CASO ITALIANO

Questa singolare esperienza italiana, di una politica di sviluppo che é difficile catalogare fra le consuete classificazioni predisposte dalla teoria economica contemporanea, merita di essere considerata con l'attenzione che si rivolge ai casi che hanno una loro spiccata individualità.

Singolare è in effetti il caso italiano. Chi si ponesse ad osservarlo riandando indietro nel tempo, con i caratteri che esso presentava prima che avesse inizio l'azione della « Cassa », non potrebbe non rilevare che esso non si può ricondurre alla tipologia dei paesi interamente sottosviluppati e neppure all'altra, dei paesi che hanno già largamente compiuto il loro processo di trasformazione industriale. È vero che anche in questi ultimi, com'è dato riscontrare persino nell'economia degli Stati Uniti, o dell'Inghilterra e della Germania occidentale, sussistono ancora inevitabili disparità nei tassi di crescita di alcune regioni periferiche (rispetto alla media dello sviluppo riferito all'intero territorio nazionale); com'è vero che in essi a zone di spiccato addensamento delle attività economiche, fanno contrasto altre di più tenue colorazione, ma il passaggio dalle une alle altre non dà la sensazione di muoversi fra civiltà diverse. Il caso italiano non è configurabile fra questi. Esso in effetti presenta caratteri degli uni e degli altri, senza che la commistione di tali elementi consenta di accostarlo all'uno o all'altro tipo. La sua singolarità sta nel fatto che entro i confini geografici e politici di un stesso paese coesistono, territorialmente divisi, due sistemi economici. Il primo comprende in sé le vaste regioni del Centro-Nord ed è largamente assimilabile ai paesi sviluppati dell'Europa occidentale, il secondo si estende alle regioni meridionali e insulari e presenta più spiccati i caratteri dei paesi che hanno ancora da affrontare la trasformazione strutturale della loro economia, per portarsi al livello della odierna civiltà industriale.

Questa è la singolarità del caso italiano: due Italie in una stessa patria; due sistemi economici che progrediscono con ritmi diversi e con modalità proprie, entro le maglie di un medesimo ordinamento istituzionale; due economie che possiedono entrambe notevoli capacità potenziali di sviluppo e che tuttavia non si saldano ancora in un sistema unitario. Il Mezzogiorno non si può configurare come « una regione » a sviluppo economico ritardato, nel contesto di un paese largamente evoluto. Il Mezzogiorno, in realtà, non è una regione. Nel suo complesso esso abbraccia sette regioni, che prese insieme raccolgono il 38% della popolazione italiana e il 41% circa del territorio nazionale. Nella sua vastità il Mezzogiorno presenta caratteri simili ai paesi a sviluppo ritardato appartenenti al bacino del Mediterraneo, ma, a differenza di questi, non è uno Stato autonomo; è parte invece di uno dei maggiori Stati europei. Il Mezzogiorno occupa un territorio all'incirca uguale a quello della Grecia, ma con una popolazione doppia; ha estensione pari a quella della Cecoslovacchia, ma con 5 milioni di abitanti in più; esso supera di 3 milioni la popolazione raccolta nei tre paesi scandinavi¹. È tanto grande e non è autonomo. Il Mezzogiorno a sé stante appare con i caratteri sconcertanti di tanti paesi del mondo contemporaneo, nei quali, a ristrette oasi di economia progredita ed a città modernamente attrezzate, si contrappongono la povertà basilare e l'arretratezza di estesissime province, densamente popolate, in un territorio squallido, all'apparenza privo di risorse utilizzabili con profitto, dominate dall'apatia e dalla rassegnazione alla stasi secolare. Nonostante questa comunanza di caratteri, il Mezzogiorno è in una condizione diversa da tali paesi, per la contiguità di regioni assai progredite. Ciò, tuttavia, non basta per assimilarlo ai casi consueti di limitate zone regressive situate in paesi capaci di sviluppare un autonomo processo di accumulazione e di sommergere nella generale e diffusa crescita i pochi casi di arretratezza. Per la sua vastità e per la dimensione di suoi problemi, il Mezzogiorno italiano non ricade in questa categoria.

Il caso italiano è singolare perché non può ricondursi a quello dei paesi che, per eccesso di accumulazione, devono prevenire il temuto « ristagno »; come non è riconducibile a quello dei paesi che stentano a spezzare il circolo vizioso dell'arretratezza, per insufficiente accumulazione interna e per difetto di capacità imprenditoriali. La singolarità del caso italiano trae motivo da ragioni storiche e dalla conformazione geografica della nostra penisola stretta e allungata nel Mediter-

¹ Cfr. SVIMEZ, *Notizie sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 1956, p. 1.

raeano, divisa da una dorsale montuosa che ostacola gravemente le comunicazioni interne. Tutto ciò ha favorito la concentrazione dello sviluppo nella pianura padana e intorno ai grandi porti che di questa sono lo sbocco per i traffici oltremare, mentre la maggior parte del territorio è rimasta avvinta alle attività primarie e ai modesti commerci che da queste traggono vita. Lo sviluppo industriale delle regioni settentrionali è stato favorito, all'inizio del nostro secolo, dalla contiguità alle regioni industrializzate dell'Europa centrale e dalla sostituzione dell'energia elettrica al carbon fossile, appena la tecnica ha permesso di utilizzare le fonti idriche dell'arco alpino².

Tale processo si inquadra nel modello dello sviluppo a macchia d'olio, caratteristico della civiltà industriale sino alla prima guerra mondiale, che, per la naturale tendenza alla sua diffusione nei territori contigui, ha inglobato l'Italia settentrionale nello sviluppo europeo. L'espansione ha proceduto però assai lentamente oltre la catena appenninica, per ragioni che sono state tante volte illustrate, sicché intorno agli « anni '50 », quando si è cominciato a discorrere di deliberate politiche di sviluppo, per vincere l'arretratezza di una larga parte del territorio italiano, si è dovuto anzitutto prendere coscienza della singolarità di questo caso, vincendo lentamente la tendenza ad applicare ad esso diagnosi e terapie concepite per gli opposti casi, di più netta configurazione, presenti alla comune esperienza. La situazione italiana, infatti, vista nella sua complessità, si differenzia dalle « economie mature », perché presenta ancora un vasto campo di espansione all'interno, costituito appunto dal Mezzogiorno agricolo, con le sue ampie riserve di manodopera disoccupata e sottooccupata. Non si può dire che in essa manchino o siano prossime ad esaurirsi le occasioni di investimento. L'economia italiana possiede un sistema industriale che costituisce il suo settore più progredito, ma questo è concentrato nella parte settentrionale del paese e, per le ragioni naturali già richiamate, non tende spontaneamente ad espandersi verso il Mezzogiorno. Rispetto ai paesi totalmente sottosviluppati, l'Italia ha il vantaggio di possedere un vasto settore progredito (non soltanto nell'industria, ma anche nell'agricoltura e nei servizi) e perciò ha la possibilità di sostenere un processo autonomo di sviluppo globale, che tuttavia, obbedendo alle tendenze spontanee, non si diffonde a tutto il paese.

² Su questo punto si segnalano le pagine illuminanti di A. SAPORI, *L'industria e il problema del carbone nel primo cinquantennio di unità nazionale*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961* a cura di A. Fanfani, Milano, Giuffrè, 1961, p. 262.

2. - LE ALTERNATIVE ALLO SVILUPPO ITALIANO NEL SECONDO DOPOGUERRA

Dopo la parentesi della seconda guerra mondiale, lo sviluppo *spontaneo* dell'economia italiana avrebbe potuto indirizzarsi per due strade diverse. Premesso, com'è ovvio, che tale sviluppo può essere sostenuto esclusivamente dalle regioni industrializzate del Centro-Nord, queste avrebbero potuto cercare nuovi sbocchi alla loro crescente capacità di produzione o prevalentemente attraverso il commercio di esportazione, oppure contando sulla espansione del mercato interno. Questa seconda alternativa risultava fortemente ostacolata dal basso livello del reddito *pro capite* di tutto il Mezzogiorno, che nel 1950 si poneva al 42,8% di quello del Centro-Nord ed al 54% di quello medio nazionale e nel 1960 si è di poco elevato su tali livelli (43% rispetto al Centro-Nord e 55% rispetto alla media italiana). La povertà relativa del Mezzogiorno ed il conseguente limitato potere di acquisto della sua popolazione residente si può cogliere anche da un altro confronto: mentre questa raccoglie il 38% della popolazione italiana, il reddito lordo prodotto nel Mezzogiorno rappresenta poco meno del 21% del prodotto lordo nazionale (20,2% nel 1950 e 20,6% nel 1960). Il Mezzogiorno, dunque, era ed è ancora un vasto mercato *potenziale* per l'economia italiana, un mercato di 19 milioni di consumatori, il cui reddito disponibile però era talmente basso, prima che si ponesse mano al piano di sviluppo affidato alla « Cassa », da non dare affidamento per una spontanea e rapida conversione ad un livello di consumi elevato e differenziato nella misura necessaria a stabilire una spirale interna di espansione. Questa avrebbe potuto attuarsi alla condizione che la crescita dell'apparato produttivo fosse sostenuta dalla parallela dilatazione della domanda interna, che a sua volta avrebbe dovuto essere sostenuta da una rapida e continua dislocazione nell'area meridionale degli accrescimenti dell'apparato produttivo ed in primo luogo delle attività industriali. Tutto ciò, si può facilmente convenirne, non può essere il risultato di « decisioni spontanee » e sincronizzate, quando altre possibili vie di espansione si aprono alla intraprendenza degli operatori, in un sistema economico fondato essenzialmente sull'attività privata di produzione e di scambio.

Alla fine del secondo dopoguerra queste erano le prevedibili vie che avrebbe potuto seguire lo sviluppo dell'economia italiana, quando fossero state sanate le larghe ferite aperte dalle distruzioni belliche. La fase di ricostruzione comportava già una visione del futuro ed imponeva

una scelta. Oggi, a distanza di più di tre lustri, si può dire che la scelta fosse quasi obbligata. Tutto l'orientamento generale della politica economica dei paesi dell'Occidente e della politica di aiuti condotta dagli Stati Uniti tendeva al ripristino dei mercati aperti, alla ripresa dei liberi traffici, alla dilatazione del commercio mondiale. Per l'Italia la sconfitta patita segnava anche la condanna irrimediabile di un disperato tentativo di politica autarchica, nel corso della quale si era già sperimentato quanto fosse illusorio realizzare il disegno dello sviluppo concepito come una spirale evolutiva, alimentata quasi totalmente dalle risorse interne e dalla capacità interna di consumo. Dunque, la ricostruzione industriale del periodo 1945-50 necessariamente era portata a prediligere le forme di attività, le combinazioni produttive e le ubicazioni che avrebbero più efficacemente resistito alla competizione internazionale. Questa si sarebbe fatta sentire sempre più attivamente con il passare degli anni e con la sbardatura delle protezioni doganali, che si annunciava inevitabile.

Nel 1950 la ricostruzione era compiuta, ma la capacità competitiva della risorsa economia italiana non era ancora provata. Nel successivo quinquennio non si era ancora delineata e non era facilmente prevedibile la esplosione degli scambi nell'area europea. Il Mercato Comune Europeo era appena oggetto di vaghe discussioni e di pavidie valutazioni dei suoi effetti. In questa atmosfera non era da attendersi che alcuno si arrischiasse ad architettare una forzata dislocazione del sistema industriale italiano verso le zone periferiche, ancora mancanti di adeguate infrastrutture e sempre lontane dai mercati più pronti ad assorbire produzioni crescenti. Era dunque plausibile allora, come lo è ancora oggi, che gli artefici dello sviluppo italiano degli anni 1950 effettuassero le loro scelte con l'occhio attento alla competizione internazionale. L'insidia di questa poteva precludere gli sbocchi esterni e si apprestava, per via delle crescenti « liberalizzazioni », a penetrare sempre più largamente nel nostro mercato interno. Ogni nuovo progetto di investimento, quando fosse stato saggiamente concepito, non poteva senza grave rischio dipartirsi dalle regole sperimentate della economicità nel prescegliere le tecniche, le dimensioni e la ubicazione dei nuovi impianti. Queste regole si imponevano, come ancora s'impongono, a chiunque non avesse voluto votarsi al fallimento o non ambisse segretamente il ripristino del mercato chiuso.

Quando si pensa a questi dati di fatto, che formano il condizionamento storico dello sviluppo economico italiano del secondo dopoguerra, risulta assai più comprensibile il tipo di sviluppo che si è poi constatato

a posteriori sulla base della contabilità economica del decennio 1950-60 e si comprende anche più agevolmente il ritardo che permane nella crescita relativa dell'economia meridionale, che ad alcuni è apparsa come una distorsione nel processo di sviluppo in atto per l'intero paese.

Il condizionamento storico spiega le scelte adottate dall'iniziativa privata e le politiche che hanno inteso secondare lo sviluppo generale dell'economia italiana e, attraverso questo, imprimere un'accelerazione alla trasformazione strutturale del Mezzogiorno.

Esso spiega la tendenza all'ammodernamento del nostro apparato industriale, che si è preparato ad affrontare la competizione sui mercati aperti e spiega anche la cautela con la quale, fino al 1957, la politica di intervento nel Mezzogiorno ha affrontato il problema della localizzazione industriale promossa con stimoli artificiali.

Ancora una volta, a questo proposito, emerge la singolarità del caso italiano. La nostra preesistente struttura industriale ha dovuto adattarsi alla competizione esterna; la nostra politica di relazioni internazionali ci ha portati ad accettare il ripristino dei mercati aperti; il nostro sviluppo industriale del secondo dopoguerra non poteva dunque non fondarsi sulle combinazioni economiche di più alta produttività, in termini di prezzi di mercato. Da tutto ciò discende logicamente che ogni accrescimento della capacità produttiva italiana è sottoposto al vaglio della competizione internazionale, ovunque esso vada a localizzarsi, all'interno del nostro paese. Le scelte ubicazionali non potevano perciò prescindere dal calcolo economico, come non possono sottrarvisi neppure oggi. Dunque, se si è lasciato ai privati di decidere tali scelte, con il favore di alcuni incentivi per le regioni meridionali e non si è fatto invece ricorso a provvedimenti di coercizione diretta, ciò non è da attribuirsi a mancanza di visione, ma soltanto alla singolarità del caso italiano che, mentre ha necessità di correggere gli squilibri regionali del suo sviluppo e perciò di promuovere la creazione di un moderno apparato industriale nel Mezzogiorno, non può tuttavia contare su drastiche misure difensive, che isolerebbero l'economia italiana nel mercato internazionale e danneggerebbero seriamente una parte cospicua della struttura industriale già costituita.

Lo sviluppo del Mezzogiorno è perciò da vedersi nel contesto dell'economia italiana, dal quale esso non è separabile. Se il condizionamento storico ha indirizzato l'espansione del nostro sistema produttivo verso la domanda esterna, prima che su quella interna, ciò può avere ritardato la trasformazione strutturale dell'economia meridionale, ri-

spetto ai tempi e al modello auspicati da tutti coloro ai quali sta fortemente a cuore il più rapido progresso del Mezzogiorno, ma ha tuttavia contribuito a consolidare lo sviluppo economico generale ed a fornire una maggiore quantità di risorse da destinare alla formazione di nuovi capitali nell'area meridionale. Ancora una volta si può constatare come, data la singolarità del caso italiano, l'impulso dato, a partire dal 1950, agli investimenti aggiuntivi nel Mezzogiorno, di cui la « Cassa » è stata la principale protagonista, ha contribuito ad elevare la domanda interna ed a rendere più sostenuto il conseguimento di una più alta produttività per il settore sviluppato della nostra economia e come, reciprocamente, l'aumento della produttività in tale settore ha permesso a questo di avvantaggiarsi della crescente domanda esterna (verso la quale esso si presentava sempre meglio dotato, perché più competitivo), di rassodare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e di accumulare maggiori quantità di risorse per contribuire più intensamente allo sviluppo del settore arretrato.

È certamente questo un più complicato processo di sviluppo, che tuttavia, per le sue caratteristiche strutturali, ha il vantaggio di potersi rendere autonomo nel suo complesso, nonostante il peso imponente della vasta area sottosviluppata. A differenza di quanto accade nei paesi interamente sottosviluppati, che non possono prescindere dall'aiuto esterno, intenso e prolungato, per avviare un processo di sviluppo, l'Italia ha potuto consolidare nel decennio 1950-60 un suo autonomo processo di sviluppo perché già disponeva di un cospicuo apparato industriale; ma, per conseguire questo obiettivo, ha dovuto necessariamente assumere le scelte capaci di elevare la produttività degli investimenti rivolti alla formazione di nuovi capitali. Si potrebbe dire che questa era la condizione necessaria per finanziare con mezzi propri lo sviluppo del Mezzogiorno e per preservarlo dalle altalene del finanziamento internazionale, in soccorso di una claudicante bilancia dei pagamenti. Di questa necessità, che ovviamente può avere imposto tempi più lunghi al conseguimento di un autonomo sviluppo dell'area meridionale, può rendersi conto chiunque proceda ad una analisi minuziosa delle modalità secondo le quali ha proceduto lo sviluppo dell'intera economia italiana, rapportate a quelle che si colgono dall'esame della crescita dell'economia meridionale.

Queste analisi sono svolte dal Macciardi nei capitoli seguenti. Ci limiteremo pertanto qui a porre in risalto le tendenze fondamentali che emergono dall'andamento delle grandezze macroscopiche dell'eco-

nomia italiana nell'ultimo decennio, per argomentare sulle prevedibili scelte che la politica in favore del Mezzogiorno potrà adottare nei prossimi anni, con l'intento di consolidare l'autonomo processo di sviluppo già conseguito dal nostro sistema economico.

3. - LA COMPONENTE ESTERNA DELLA DOMANDA GLOBALE

A riprova di quanto asserito sopra sta il fatto che se si guarda all'andamento della domanda globale, che è sempre il motore dell'attività produttiva, si constata che, nel decennio 1950-60, le sue principali componenti, rappresentate dai consumi interni, dagli investimenti e dalle esportazioni hanno presentato un diverso dinamismo, nella generale tendenza alla crescita. In effetti, mentre la domanda interna (consumi più investimenti) è aumentata al tasso medio annuo del 5,6%, le esportazioni sono cresciute al tasso del 12,9%. Questa tendenza è risultata ancora più accentuata nel 1961, anno nel quale contro un aumento del 9,1% (in termini reali) della domanda globale, le esportazioni sono aumentate del 17,3% mentre la domanda interna è aumentata del 7,5%³.

Meritevole di attenzione è il cambiamento intervenuto nella composizione della domanda globale, per il diverso dinamismo delle sue tre principali componenti. Fra il 1950 ed il 1961 la quota dei consumi interni si è ridotta dal 74 al 61% del totale, mentre quella degli investimenti si è elevata dal 17 al 22% e quella delle esportazioni dal 9 al 18%. Tutto ciò denota chiaramente che le scelte produttive, attraverso le quali si è realizzata l'espansione dell'economia italiana nell'ultimo decennio, hanno accresciuto la produttività del sistema e perciò lo hanno reso sempre più idoneo a sostenere la prova della competizione internazionale. Nel contempo esse hanno reso possibile un più intenso processo di accumulazione ed un più elevato tenore di vita. Il dinamismo delle nostre esportazioni ha consentito di sostenere il peso crescente che le importazioni assumono per necessità di cose nel corso dello sviluppo e, per il sostegno che esse hanno dato alla domanda globale, si può agevolmente ritenere che il tasso elevato di sviluppo dell'economia italiana, nel decennio 1951-60, si è potuto realizzare proprio per il crescente peso assunto dalle esportazioni tra gli sbocchi della nostra produzione.

³ Cfr. *Relazione annuale della Banca d'Italia*, anno 1961, p. 172.

Tutto ciò non si sarebbe potuto realizzare se le scelte produttive non si fossero orientate verso le tecnologie di più elevata produttività e verso i settori che più sicuramente potevano contare su vasti mercati in espansione, come sono appunto i mercati del mondo intero, a differenza di quelli interni, assai più limitati per dimensione e per potere di acquisto. Nello stesso tempo, l'indirizzo già assunto dal nostro sviluppo ne condiziona il suo futuro. Affinché esso possa reggere, sarà sempre necessario vigilare incessantemente sulla produttività dei capitali di nuova formazione. Ogni deroga a questa condizione non favorisce certamente il consolidamento dell'attuale posizione competitiva del nostro sistema economico. La politica in favore del Mezzogiorno non potrà prescindere da tale necessità.

La consapevolezza di questo vincolo, che riflette pur sempre la singolarità del caso italiano, non comporta affatto il pericolo di una involuzione nella politica del Mezzogiorno, come se questa fosse sospesa a tutti gli imprevisi della congiuntura internazionale, ma, al contrario, può costituire un forte stimolo ad orientare gli investimenti nell'area meridionale verso le direzioni di più elevata produttività e pertanto ad impiantare su solide basi lo sviluppo ulteriore del Mezzogiorno. Si precisa meglio questo indirizzo quando si dice che l'effettivo sviluppo industriale del Mezzogiorno sarà tanto più consistente, durevole e sostenuto quanto più esso sarà fondato su combinazioni produttive di elevato rendimento, capaci comunque di reggere alla prova della competizione internazionale.

Per realizzare siffatta condizione occorrerà certamente un congruo periodo di tempo, che a sua volta sarà tanto più breve quanto più le scelte degli investimenti pubblici e privati saranno indovinate, cioè conformi ai modelli di più elevata produttività. Questa condizione è tutt'altro che ardua o di impedimento all'auspicata unificazione del nostro sistema economico. Essa piuttosto, all'attento esame dei fatti, può risultare non soltanto necessaria a realizzare il più rapido sviluppo del Mezzogiorno, ma come la condizione che assicura la continuità dello sviluppo italiano. Si cercherà di fornirne subito la prova.

4. - MODALITÀ PARTICOLARI DELL'ACCUMULAZIONE NEL DECENNIO 1951-60

A questo scopo è necessario anzitutto richiamare alcuni dati di fatto, caratteristici del tipo di sviluppo che si è attuato nell'economia italiana durante il decennio 1951-60, e valutarne le implicazioni.

Al tasso di sviluppo medio del reddito *pro capite*, pari al 4,77% in termini reali per tutto il decennio, ha corrisposto una crescente accumulazione, indicata dai seguenti due dati di fatto:

— la formazione lorda di capitale fisso è cresciuta al tasso medio del 7% annuo, superiore al tasso di sviluppo del reddito;

— l'elasticità dell'investimento rispetto al reddito è stata maggiore dell'unità.

Entrambi questi fatti denotano che l'incremento annuo del reddito è stato rivolto in misura crescente all'investimento, il che concorda pienamente con la modificazione nelle quote relative delle componenti della domanda globale, richiamata al precedente paragrafo 3. Nella media del decennio, circa il 30% dell'incremento delle risorse è stato destinato agli investimenti, ma è ancora più notevole il fatto che tale quota si eleva al 32,1% per il quinquennio 1955-60, contro il 25,4% del precedente periodo 1951-55 (cfr. la tabella 29 della relazione Macciardi). Il processo di accumulazione è stato abbastanza sostenuto, ma le direzioni che esso ha assunto, rivelate dall'analisi della composizione degli investimenti e dai tassi di aumento di questi nei vari settori, può dare adito a discordi interpretazioni del probabile futuro decorso dello sviluppo economico italiano.

Si osserva infatti:

1) che alla dilatazione degli investimenti lordi, aumentati del 117% nel decennio, in valori reali, ha corrisposto una modificazione di struttura, nel senso che, rispetto al 1951, si sono contratte le quote relative all'agricoltura (dal 14,2 al 12,8%) e all'industria (dal 38,5 al 30,2%) e sono aumentate le quote dei trasporti (dal 14,5 al 17%) e soprattutto delle abitazioni (dal 16,3 al 24,8%);

2) che, correlativamente, i saggi medi annui composti di accrescimento per l'agricoltura e per l'industria sono stati sensibilmente più bassi rispetto a quelli dei trasporti, delle abitazioni e delle opere pubbliche (cfr. la tabella 37 della relazione Macciardi);

3) che mentre agricoltura e industria, nel loro complesso, hanno assorbito il 43,7% del totale degli investimenti lordi fissi (per tutto il decennio), quelli in trasporti e comunicazioni, da soli, ne hanno preso il 16% e quelli in abitazioni il 25% (il resto è passato alle opere pubbliche, per il 9,4% e agli altri — vari — per il 6%);

4) che, scendendo ad una ulteriore analisi, per portare l'attenzione sugli *investimenti netti*, risultano ancora tre fatti meritevoli della più attenta considerazione e cioè:

a) che la modificazione di struttura già rilevata dai dati degli investimenti lordi appare ancora più accentuata dall'esame degli investimenti netti, soprattutto per la restrizione della quota afferente all'industria (passata dal 21,6% nel 1951 allo 8,4% nel 1960; cfr. la tabella 40 della relazione Macciardi);

b) che il rapporto dell'investimento netto su quello lordo è il più basso per l'industria, comparativamente agli altri settori e per di più il primo risulta in contrazione, fra l'inizio e la fine del decennio, contrariamente alla tendenza all'aumento che si riscontra per gli altri settori (cfr. tabella 41 della relazione Macciardi);

e) che nella media del decennio il tasso netto di accumulazione per l'industria risulta comparativamente più basso di quello degli altri settori e con tendenza a diminuire fra il primo e il secondo quinquennio (cfr. tabella 46 della relazione Macciardi).

In sintesi, da questi dati di fatto si desume che, nonostante il sostenuto tasso globale di accumulazione, lungo tutto il decennio 1951-60, l'accrescimento effettivo del capitale *nel settore industriale*, misurato dal tasso annuale di incremento dell'investimento netto, denota una *velocità di accrescimento* in questo settore di gran lunga inferiore a quella rilevata per gli altri settori. Ciò è dovuto indubbiamente al maggiore peso che gli ammortamenti hanno assunto nel settore dell'industria, ma proprio questa constatazione potrebbe indurre a ritenere che il processo di sviluppo industriale del nostro paese stia avvicinandosi ad una fase di maturità caratterizzata da accrescimenti di reddito dovuti alle sostituzioni delle attrezzature preesistenti, attraverso i rinnovi finanziati dagli ammortamenti, più che dalla creazione di nuove unità di produzione. Quando ciò accadesse si andrebbe incontro all'irrigidimento nella distribuzione territoriale (fra Centro-Nord e Mezzogiorno) della struttura industriale del nostro paese. Il sospetto del tendenziale irrigidimento può essere avvalorato dalla constatazione che, nonostante il visibile accrescimento degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, ancora nell'anno 1961 la distribuzione territoriale degli investimenti lordi fissi nel settore industriale è rimasta alla proporzione di 4/5 al Centro-Nord e di 1/5 al Mezzogiorno.

Questo sospetto non sarebbe di scarso rilievo e neppure privo di giustificazione. La teoria economica tradizionale potrebbe avvalorarlo, inducendo a ritenere che possano occorrere drastiche riduzioni di consumi per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno e forse anche un cambiamento nella politica del commercio estero, che potrebbe risultare

inevitabile in correlazione di un più accentuato protezionismo interno.

Vale la pena di soffermarsi su questa interpretazione, che sembra vada conquistando il favore di alcune correnti di opinione nel nostro paese.

5. - RIFLESSI SULLO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL MEZZOGIORNO

Se si pensa all'importanza strategica che assume il tasso dell'investimento netto nella crescita del sistema economico, non si trova di certo nell'economia italiana di oggi il sintomo di una flessione di tale tasso. Tuttavia, se si pensa alla distribuzione territoriale della crescita stessa ed alla necessità, assunta come obiettivo della politica di sviluppo in atto, di modificare radicalmente la struttura economica del Mezzogiorno mediante una più intensa diffusione delle attività industriali nell'area meridionale, i sintomi costituiti dalla flessione del tasso netto *dell'investimento industriale* per la intera economia italiana e l'altro delle proporzioni rigide risultanti dalla ripartizione fra Nord e Sud degli investimenti lordi nell'industria sono indubbiamente meritevoli di attenzione. Essi possono far temere che il *sistema industriale italiano*, dopo la rapida crescita del decennio 1951-60, mantenga un elevato tasso di aumento del reddito più come conseguenza del progresso tecnico acquisito e dei rinnovi dell'attrezzatura fissa già costituita che non per l'apporto delle nuove unità di produzione. Questo infatti è il significato che può attribuirsi al crescente peso degli ammortamenti nella composizione degli investimenti lordi annuali ed alla conseguente riduzione del tasso netto degli investimenti industriali. Il riflesso di questa tendenza sull'economia del Mezzogiorno può essere appunto la constatata rigidità delle proporzioni dell'investimento annuale fra Nord e Sud. Quando fossero esaurite le riserve di manodopera che l'economia italiana può ancora fornire al settore industriale, sarebbe toccato il culmine della crescita di questo settore. Se nel frattempo non si fosse compiuta la trasformazione industriale del Mezzogiorno, questa sarebbe irrimediabilmente preclusa. Lo spostamento di manodopera dal Sud al Nord suscita già il timore che il Mezzogiorno abbia mancato di cogliere la sua grande occasione storica. Il cambiamento di quelle proporzioni che già appaiono rigide nella distribuzione degli investimenti industriali fra Nord e Sud probabilmente diverrebbe sempre più difficile ad attuarsi, qualora il nostro sistema industriale riuscisse a far fronte agli aumenti della domanda non con la creazione di nuovi impianti, ma

soltanto con una più elevata produttività conseguita dai rinnovi delle attrezzature già fatte, che sono ancora fortemente concentrate nelle regioni settentrionali.

I sospetti dianzi ricordati discendono da una interpretazione sommaria della teoria dell'investimento netto decrescente, applicata al caso italiano. Di questo caso, però, abbiamo tenuto a richiamare tutta la singolarità, che ne rende assai più complesso il trattamento. L'investimento netto decrescente appare nelle economie che hanno già sostenuto un intenso processo di industrializzazione e che si avviano allo stadio finale della « maturità », in cui un eccesso di capacità produttiva, rispetto alla domanda globale, può periodicamente presentarsi come conseguenza della raggiunta piena occupazione e della mancanza di profittevoli occasioni di investimento per assorbire il risparmio che annualmente si forma all'interno del sistema. Tutto ciò non si verifica per l'economia italiana nel suo complesso, all'inizio degli « anni '60 »; ma se ciò non è prossimo a verificarsi è proprio perché nell'ambito dell'Italia vi è il Mezzogiorno, con la sua vastità, con le sue riserve di manodopera e di bisogni elementari a lungo repressi e infine con le sue larghe possibilità di acquisizione del progresso tecnico, per l'aumento della produttività in tutti i suoi settori. La difficoltà di trattamento del caso italiano sta nel fare in modo che la domanda potenziale del Mezzogiorno diventi attuale e soprattutto che la ulteriore espansione del sistema industriale, necessaria a farvi fronte, si localizzi nello stesso ambito delle regioni meridionali. Sotto questo aspetto il saggio decrescente dell'investimento netto, per ora riscontrato solo nell'ambito del settore industriale, anche se può interpretarsi come sintomo della tendenza al rallentamento nella formazione di nuovi capitali in quel settore, non autorizza affatto a porre in discussione la congruenza del tipo di sviluppo realizzato negli « anni '50 », che ha tratto largo impulso dalla domanda esterna e dalla espansione dei consumi interni, oltre che dall'aumento degli investimenti, e che ha reso possibile una più intensa formazione di capitale per il Mezzogiorno, con risorse totalmente fornite dal settore sviluppato della nostra economia.

Ritorna allo spirito la singolarità del caso italiano: la presenza del Mezzogiorno sottosviluppato, per un verso allontana lo stadio finale della maturità e dà respiro allo sviluppo economico dell'intero sistema; ma per altro verso nell'ansia diffusa di affrettarne la industrializzazione, suscita l'alternativa fra un tipo di sviluppo largamente aperto ai richiami della domanda esterna e un tipo di sviluppo che si concentra sulle possibilità del mercato interno.

Si tratta di stabilire se questa alternativa sia effettiva o soltanto immaginaria e se, più che essere una alternativa, non sia invece una coppia di possibilità complementari, com'è stata negli « anni '50 ». In questo caso l'obiettivo sarebbe il consolidamento dello sviluppo italiano ad un saggio elevato, sostenuto contemporaneamente dalla domanda esterna e da quella interna. Il rischio connesso a questo tipo di sviluppo può consistere nel toccare il limite della piena occupazione della nostra forza di lavoro, prima che il Mezzogiorno abbia compiuto la sua trasformazione industriale; ma si tratta di un rischio che non impedirebbe l'aumento del reddito prodotto nel Mezzogiorno e l'elevamento del tenore di vita della popolazione meridionale, che sono gli obiettivi sociali della politica intrapresa in favore del Mezzogiorno⁴.

A propendere verso questa interpretazione si è indotti da una più moderna e pertinente teoria dell'investimento netto decrescente.

6. - IL CASO ITALIANO

ALLA LUCE DELLA TEORIA DELL'INVESTIMENTO NETTO DECRESCENTE

La teoria dell'investimento netto decrescente prova che il fattore limitante dello sviluppo è l'offerta di lavoro e non la insufficiente accumulazione di capitale e neppure la carenza della domanda effettiva. Quando il saggio dell'investimento netto comincia a decrescere, questo fatto starebbe ad indicare che l'aumento della forza di lavoro è insufficiente a mantenere il precedente ritmo di formazione dei nuovi capitali. Ciò può accadere, ovviamente, in un sistema economico che in passato

⁴ Nel dibattito sui bilanci finanziari svoltosi alla Camera dei Deputati il 29 maggio 1962, l'on. La Malfa, Ministro del Bilancio, rispondendo all'opposizione sul tema della natura e del carattere degli squilibri all'interno dell'economia italiana, ha precisato il pensiero del Governo in questi termini: «...quando noi trattiamo di squilibri territoriali e settoriali, sotto questi squilibri noi vediamo una condizione geografica ed economica astratta: lo squilibrio nasconde una condizione umana... Cosa importano gli squilibri territoriali nel Mezzogiorno senza l'umanità sofferente che vive nel Mezzogiorno? E cosa importano gli squilibri settoriali dell'agricoltura, senza l'umanità sofferente che vive nell'agricoltura? Ecco il punto da cui partiamo nella nostra analisi, che è il vero punto da cui un paese ad economia dualistica come l'Italia non può non partire » (da « Mondo Economico », n. 23, 9 giugno 1962, p. 42).

Sembra così chiarito in termini inconfondibili l'obiettivo della politica di sviluppo, che è il miglioramento della condizione umana, in definitiva il progresso civile delle popolazioni meridionali e non un astratto livellamento in termini statistici, che potrebbe ancora nascondere penose realtà umane.

ha già provveduto ad una cospicua accumulazione di capitali, ad un saggio di accrescimento notevolmente superiore a quello di aumento della popolazione.

Nel momento in cui si tocca il limite della piena occupazione della forza di lavoro, tutta la popolazione lavoratrice è impegnata nella produzione corrente, che provvede a soddisfare la domanda dei beni di consumo e provvede alla sostituzione dei capitali logorati. L'esaurimento dell'offerta di lavoro impedisce la produzione di nuovi capitali *in aggiunta a quelli preesistenti* (nel senso, per esempio, di nuovi stabilimenti che si aggiungano a quelli già costruiti in passato), ma non arresta l'espansione del reddito e quindi la prosecuzione dello sviluppo e l'aumento ulteriore del tenore di vita della popolazione.

Il risparmio, che non trova impiego nella formazione di capitali nuovi, resta disponibile per aumentare le spese pubbliche a scopi di benessere sociale.

La teoria dell'investimento netto decrescente, in breve, sostiene che lo sviluppo e l'aumento del tenore di vita possono continuare anche senza nuove aggiunte fisiche al capitale preesistente, ma soltanto per l'aumento di produttività dovuto al progresso tecnico e realizzato attraverso i rinnovi annuali dell'attrezzatura capitalistica preconstituita e spiega inoltre che intanto si arresta la nuova formazione di capitale in quanto viene a mancare l'offerta di lavoro necessaria a mantenere in attività nuove attrezzature, oltre quelle già formate. Secondo questa teoria, quando si è raggiunto il massimo della industrializzazione consentito dalla forza di lavoro disponibile, l'attuazione della politica del benessere sociale ha la maggiore possibilità di espansione, senza imporre restrizioni dei consumi. Afferma infatti il Murad, che è uno dei più tenaci assertori di questa teoria:

In una società completamente industrializzata, l'industria resta sempre capace di ulteriore sviluppo. Soltanto all'inizio del processo di accumulazione del capitale si sacrifica necessariamente il consumo *presente* per migliorare il consumo *futuro* e questo sacrificio è associato al risparmio e all'investimento netto. Ma il risparmio del lavoro non è simile al risparmio del reddito. In una comunità integralmente industrializzata, l'introduzione di artefici che economizzano lavoro e la conseguente espansione della produzione — sia di beni di consumo che di beni capitali — non impongono il sacrificio del reddito presente e di conseguenza non richiedono né risparmio, né investimento⁵.

⁵ A. MURAD, *Investimento netto e progresso economico*, in *Economia Postkeynesiana* a cura di K. Kurihara, Torino, UTET, p. 265.

L'economia italiana, nella fase odierna del suo sviluppo, non presenta i caratteri della società completamente industrializzata, che è il modello sul quale è fondata la teoria dell'investimento netto decrescente. Tuttavia, le indicazioni che possono trarsi da questa teoria non sono del tutto inappropriate ad interpretare la presente realtà italiana e la sua prevedibile evoluzione. Innanzitutto è da chiarire che una società è « completamente industrializzata » in senso relativo e mai in assoluto, nel senso cioè del grado di industrializzazione consentito dalla forza di lavoro disponibile *pro tempore*. Sotto questo aspetto la società italiana ha ancora possibilità di sviluppo industriale, che resteranno aperte fino a quando gli altri settori potranno cedere manodopera alla industria. Non è da temere perciò che vengano presto ad esaurirsi le occasioni di nuovi investimenti; senonché resta il fatto constatato della riduzione (nella media del 1955-60, rispetto al quinquennio precedente e nella media del decennio rispetto all'anno-base) del tasso dell'investimento netto nelle attività industriali, al quale peraltro ha fatto riscontro un saggio crescente di sviluppo del reddito prodotto dal settore industriale, superiore al tasso dell'investimento netto. Tutto ciò, in accordo con la teoria sopra esposta, permette di interpretare lo sviluppo industriale italiano dell'ultimo decennio come un processo che, per la elevata produttività raggiunta, è in grado di fornire crescenti quantità di attrezzature capitalistiche, senza la necessità di ricorrere a restrizioni dei consumi presenti. Prima di invocare il ricorso alla restrizione dei consumi bisognerebbe spiegare perché, mentre il *tasso netto dell'investimento globale* per l'economia italiana è stato crescente nel passato decennio e mentre il tasso netto dell'investimento è stato assai elevato e crescente per settori come i trasporti, le abitazioni e, sebbene in misura assai minore ma tuttavia crescente, per l'agricoltura e per le attività terziarie, soltanto il tasso netto dell'investimento nell'industria è risultato decrescente, per lo stesso periodo. Bisognerebbe cioè spiegare per quali ragioni, a fronte di mezzi crescenti disponibili per l'investimento, tali mezzi non sono stati attratti in misura crescente dall'investimento industriale.

A nostro modo di vedere, la spiegazione cercata è fornita dalla teoria dianzi esposta, che ci appare ancora più plausibile con il corredo di altri dati di fatto, come i seguenti: l'analisi della composizione, degli investimenti *lordi fissi*, per tipi di beni, mostra che nel 1960 il 75,2% di detti investimenti è stato destinato alla produzione di « impianti e attrezzature » (contro il 72% nel 1951); che il valore assoluto di tali investimenti, valutati in moneta a potere di acquisto costante,

si è più che raddoppiato fra il 1951 ed il 1960; che il saggio medio annuo composto di tale accrescimento è passato da 5,52 nel quinquennio 1951-55 a 10,67 nel quinquennio successivo.

Queti tre dati di fatto concordano nel denotare che quantità crescenti di mezzi sono affluite all'investimento industriale. Se, ciononostante, il saggio dell'investimento netto è risultato decrescente nello stesso periodo, si deve ritenere che, mediante un intenso processo di sostituzione e di correlativo aumento della produttività, il sistema economico ha potuto sostenere la industrializzazione con aggiunte via via minori di capitali nuovi (escludendo ovviamente da questa categoria le attrezzature nuove che, pur creando una maggiore capacità di produzione, hanno sostituito le vecchie).

Lo sviluppo del passato decennio, con le modalità che abbiamo desunte dalle sue componenti, riteniamo autorizzi una serena valutazione del suo futuro. Il sistema industriale italiano, salvo difficoltà transitorie di adattamento, che sempre possono insorgere come fenomeni di congiuntura, denota di essersi costituita una struttura capace di far fronte alla domanda di attrezzature per una economia in espansione. Questa domanda ha ancora vaste possibilità nella diffusione del progresso tecnico in agricoltura e nelle regioni arretrate. Sono questi gli « squilibri settoriali e regionali », di cui tanto si è parlato in questi ultimi tempi. La strozzatura alla ulteriore industrializzazione potrà venire dall'esaurimento delle nostre riserve di manodopera; ma fino a quando il progresso tecnico continuerà a ridurre l'impiego della forza di lavoro e la popolazione sarà crescente, lo stadio della completa industrializzazione sarà allontanato. Per seguire l'andamento di questo processo converrà sempre tenere d'occhio il saggio dell'investimento netto nell'industria, ad evitare erronee interpretazioni delle difficoltà congiunturali, attraverso le quali inevitabilmente passa un processo di sviluppo assai complesso, com'è quello italiano. Da quanto appare sino ad oggi non vi è ragione di ritenere che manchi al nostro sistema economico la forza propulsiva interna, o la capacità di accumulazione che possa mantenerlo ancora a lungo in fase di espansione. Poiché a tanto si è giunti mediante politiche le quali hanno favorito la introduzione del progresso tecnico e l'aumento della produttività, reimmettendo la nostra economia nel più vasto circuito dei mercati internazionali, è ragionevole ritenere che non occorranو artificiose modificazioni nella composizione della domanda globale per rendere durevoli i tassi di sviluppo realizzati nell'ultimo decennio.

Resta certamente aperto, con tutto il suo peso, il problema degli

squilibri settoriali e territoriali; problema che assume maggiore rilevanza in quanto la eliminazione di siffatti squilibri è assunta come obiettivo della politica economica del nostro paese.

Sui modi per risolverlo le opinioni possono essere diverse, ma non tanto diverse da offuscare la condizione pregiudiziale ad ogni alternativa. Tale condizione sta nel più produttivo impiego delle risorse disponibili per l'investimento, poiché quanto più sostenuta è la formazione del reddito, tanto maggiore è la quantità di risorse manovrabili a scopo compensativo. Ancora una volta ritorna la singolarità del caso italiano. Se il Mezzogiorno fosse una piccola area sottosviluppata in un paese industrializzato, sarebbe concepibile, in suo soccorso, una politica di assistenza in perdita. Il Mezzogiorno, invece, ha le dimensioni ormai note e perciò non è concepibile che si possa trattare con i mezzi a disposizione della finanza pubblica. La diversità delle opinioni sul suo trattamento può dunque vertere sulla strumentazione degli interventi ai quali si può fare ricorso, ma non sulla scelta fra strumenti idonei ad elevare la produttività delle risorse del Mezzogiorno e strumenti idonei soltanto ad operare redistribuzioni passive per l'economia nazionale. La differenza fra i primi ed i secondi sta nel fatto che gli uni consistono in spostamenti di risorse che ripagano il loro costo e contribuiscono positivamente alla formazione del reddito nazionale, mentre gli altri si risolvono in distruzione di risorse. Non vi è ragione di ricorrere a questi ultimi finché il Mezzogiorno resta un campo aperto alla introduzione del progresso tecnico su larga scala. Questa sua condizione lo pone anzi fra i fattori della continuità dello sviuppo italiano della seconda metà del secolo XX, oggi come nel 1950.

7. - LA INDUSTRIALIZZAZIONE DEL MEZZOGIORNO

All'inizio degli « anni '60 », le prospettive dell'ulteriore sviluppo dell'economia italiana presentano ancora la tendenza a lasciare permanere gli squilibri territoriali. Il sistema industriale, tuttora concentrato nelle regioni settentrionali, mentre, per il livello di accumulazione già raggiunto, appare in grado di continuare a progredire senza il ricorso a restrizioni dei consumi, ha anche tutta la possibilità di crescere su se stesso, cosa che accentuerebbe o lascerebbe inalterata la sua concentrazione territoriale. L'alternativa degli « anni '50 » sussiste ancora, nel senso che l'industria italiana, per sostenere il suo ulteriore sviluppo, può volgersi alla domanda esterna, aprendosi nuovi sbocchi all'estero,

oppure può mirare alla domanda interna, indirizzando verso il Mezzogiorno il collocamento degli incrementi di produzione. Abbiamo già detto sopra, al paragrafo 5, che siffatta situazione, più che un'alternativa, può costituire una duplice possibilità. Tale essa in effetti appare, quando si abbia presente che un sistema industriale, attrezzatosi per far fronte alla competizione internazionale, è divenuto tale in quanto le unità di produzione hanno assunto le dimensioni che consentono di realizzare le maggiori economie di scala. Ciò fa ritenere che le imprese siano in grado di poter operare sia sui mercati esteri sia su quello interno. Quando esse abbiano siffatta struttura competitiva, non sussiste l'alternativa richiamata sopra. Le imprese consolidano la loro posizione sul mercato e producono reddito, che fornisce risparmio al finanziamento dello sviluppo interno, sia direttamente, mediante la fornitura di beni strumentali (collocamento della produzione sul mercato interno), sia indirettamente, mediante l'apporto di entrate valutarie, che rendono possibile il finanziamento di maggiori quantità di importazioni. L'industria italiana, dunque, per la struttura assunta nel passato decennio, deve rimanere competitiva. Ciò non compromette affatto, ma anzi favorisce il suo ulteriore sviluppo. Questa condizione si impone ugualmente alle imprese che sorgono nell'Italia meridionale, anche se esse progettano di limitare i loro sbocchi alla domanda locale. Si comprende facilmente come ciò sia necessario. Il nostro mercato è già un mercato aperto e lo sarà sempre più compiutamente, con la totale attuazione e con la estensione del Mercato Comune. La concorrenza estera penetra nel nostro mercato e non lascia sussistere posizioni di riposo per nessuno, neanche per le imprese che non ambiscono ad uscire dallo steccato provinciale. La competizione impone di accettare il progresso tecnico e questo richiede dimensioni congrue, non sempre compatibili con la ristretta domanda locale. Se questa condizione può apparire d'impedimento alla più vasta diffusione di nuove unità industriali in tutto il territorio del Mezzogiorno — come tanti auspicano, senza rendersi conto che lo sviluppo industriale di oggi è diverso da quello del secolo XIX, perché tende fatalmente alla concentrazione — *essa in realtà è la condizione necessaria per favorire la dilatazione del sistema industriale italiano verso il Mezzogiorno*. A questa condizione sarebbe tenuta a sottostare anche un'economia socialista, che si proponesse di mantenersi aperti gli sbocchi all'estero e di non comprimere inutilmente il tenore di vita della popolazione.

Nel rispetto di detta condizione lo sviluppo industriale italiano del prossimo decennio può essere indirizzato a correggere la sua con-

centrazione territoriale, diffondendosi al Mezzogiorno, con intensità maggiore di quanto non si sia constatato negli « anni '50 ».

Tale correzione potrà avvenire nella misura in cui le nuove unità di produzione, che sorgeranno nei prossimi anni, saranno indotte a stabilirsi nel Mezzogiorno. È ovvio che tale auspicata dislocazione non si può lasciare alle decisioni spontanee degli operatori, ma va sollecitata ed assistita. Va sollecitata, sia perché può svolgersi con lentezza, sia perché può essere deviata da più forti motivi di convenienza privata.

Essa può attuarsi molto lentamente se risponde solo allo stimolo della domanda esterna, che è poco influenzabile, o se si fonda sulla domanda interna e questa stenta a manifestarsi perché non abbastanza sostenuta.

Tale dislocazione può essere deviata dalla convenienza privata, se questa non trova qualche compenso al suo interesse immediato di ampliarsi o moltiplicarsi nel posto stesso in cui si trova.

Sono questi i problemi che si pongono alla politica di intervento, nel rispetto della condizione generale di economicità sopra indicata. Non si vuole qui affrontare di proposito il tema degli strumenti di incentivazione, che sono stati già largamente posti in opera e che si riveleranno sempre più efficaci quando saranno più rigorosamente coordinati dalla politica di generale programmazione, alla quale si sta per porre mano. Si vuole invece rappresentare brevemente, con alcuni dati significativi, tratti dall'analisi dello sviluppo del Mezzogiorno nell'ultimo decennio, la vasta riserva che il Mezzogiorno costituisce per una più estesa introduzione del progresso tecnico nella nostra economia e la parte che il Mezzogiorno può assolvere nel sostenere l'ulteriore sviluppo dell'economia italiana.

8. - IL MEZZOGIORNO È UN CAMPO APERTO ALLA DIFFUSIONE DEL PROGRESSO TECNICO

Non è concepibile che si possa realizzare lo sviluppo del Mezzogiorno senza una estesa introduzione del progresso tecnico nelle sue strutture. È vero che le innovazioni molto spesso assumono la forma di meccanismi che risparmiano lavoro, ma ormai anche il Mezzogiorno è uscito dallo stadio dell'eccesso cronico di manodopera, per l'assorbimento che ne viene dalle regioni più avanzate. In ogni caso, per le circostanze più volte richiamate in questo scritto, le attività del Mezzogiorno non possono non essere competitive, per sussistere e per svilupparsi.

Un dato che con immediatezza richiama il problema è il divario fra l'andamento della produttività del settore privato (misurata dal valore aggiunto per occupato) nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: dal 1954 al 1960 la produttività è aumentata del 5% nel Mezzogiorno e del 30% nel Centro-Nord.

Questo imponente divario di produttività è reso possibile da alcune circostanze, le quali di per se stesse indicano dove bisogna agire per mettervi riparo.

Nella composizione del reddito, il prodotto netto del settore privato incide per i 4/5 nel Mezzogiorno e per 3/4 nel Centro-Nord. Ciò denota che le imprese operanti nel Mezzogiorno lavorano in maggiore misura per il mercato locale e al riparo di questo.

La dinamica del reddito industriale presenta nel Mezzogiorno saggi medi annui di accrescimento inferiori a quelli del Centro-Nord e con tendenza inversa rispetto a questo. Cioè, mentre tali saggi, calcolati distintamente per i due quinquenni 1951-55 e 1956-60, sono crescenti per il Centro-Nord, essi si riducono per il Mezzogiorno.

Le dimensioni delle unità di produzione, misurate dal numero medio di addetti, sono minori nel Mezzogiorno.

I dati finora richiamati sono chiaramente indicativi della minore produttività dei fattori occupati nel Mezzogiorno, ma la nostra tesi, secondo la quale il Mezzogiorno costituisce una vasta riserva per la introduzione del progresso tecnico, è confermata ancora da un rilievo positivo, che è il seguente: il prodotto netto dell'industria meccanica, nel Mezzogiorno, è più che raddoppiato (da 100 a 217) nel decennio, mentre quello del Centro-Nord è aumentato del 73%. Questo caso può essere indicativo delle possibilità di sviluppo dei settori più avanzati della nostra industria nell'Italia meridionale.

Altro sintomo, ugualmente significativo, è che l'investimento *pro capite* nel Mezzogiorno resta intorno al 53% di quello del Centro-Nord, nonostante che il tasso di accumulazione nell'economia meridionale sia stato sensibilmente più elevato di quello del Centro-Nord (18% contro 15% nella media del decennio) per l'apporto di risorse dall'esterno. Dalla distribuzione degli investimenti lordi fissi risulta, inoltre, che il Mezzogiorno ancora nel 1960 ne ha assorbito appena 1/4, mentre i 3/4 si sono localizzati nel Centro-Nord e per di più i coefficienti medi globali capitale-prodotto, per le due aree denunciano un'assai più bassa produttività degli investimenti meridionali. Tali coefficienti, infatti, nella media del decennio, sono rispettivamente di 4,28 e di 1,63.

Un altro dato interessante, calcolato dal Macciardi, è il rapporto

fra la spesa in impianti e la spesa in infrastrutture. Nonostante che per il Mezzogiorno il saggio annuo di incremento degli investimenti nel settore delle opere pubbliche sia stato nel decennio pari alla metà di quello relativo al Centro-Nord, il rapporto tra spesa in impianti e spesa in infrastrutture è di 2,7 per il Mezzogiorno e di 7 per il Centro-Nord.

Tutti questi indizi concordano nel denunciare che l'economia meridionale ha da percorrere ancora un laborioso cammino per portarsi ai livelli di produttività già raggiunti nelle regioni più avanzate. È ragionevole perciò ritenere che nell'ambito dell'economia italiana vi è ancora largo posto per investimenti rivolti a favorire l'aumento della produttività. Poiché il Mezzogiorno sotto questo aspetto appare carente, nel suo complesso, esso costituisce la più forte domanda potenziale di tali investimenti.

La localizzazione di tale domanda pone due problemi, ai fini dell'attuazione degli squilibri territoriali: a) come renderla attuale; b) come riuscire a che essa sia sempre più largamente soddisfatta da imprese che stabiliscano la loro sede nell'ambito del Mezzogiorno.

9. - L'IMPEGNO DEI CENTRI PUBBLICI DI DECISIONE DEGLI INVESTIMENTI

Qualche luce sul primo problema viene dall'analisi dei centri di decisione dai quali sono determinati gli investimenti nel Mezzogiorno. Dalla ricerca del Macciardi risulta che mentre al Centro-Nord circa l'85% degli investimenti sono da attribuirsi a centri privati di decisione, nel Mezzogiorno si riduce ad $\frac{1}{3}$ del totale l'investimento deciso da fonti private. Questo diverso potere di comando appare più accentuato per gli investimenti nel settore agricolo: nel Mezzogiorno gli investimenti agricoli sono decisi per $\frac{1}{6}$ dalle amministrazioni statali, per $\frac{4}{6}$ dalla Cassa per il Mezzogiorno e soltanto per $\frac{1}{6}$ dai privati; mentre al Centro-Nord è controllato dai privati l'87% degli investimenti in agricoltura.

Si può facilmente desumere da queste indicazioni quanto sia ampio il potere dei centri pubblici di decisione nell'orientare gli investimenti che si localizzano nel Mezzogiorno e nel regolarne la dimensione. Il peso che essi esercitano nelle attività agricole è del tutto preponderante e poiché il reddito agricolo ha fornito nel 1960 il 31,7% del reddito prodotto nel Mezzogiorno e le attività agricole hanno assorbito il 46% dell'occupazione totale, un più assiduo sforzo per elevare la

produttività dell'agricoltura meridionale può essere inizialmente affrontato dai centri pubblici di decisione. L'aumento della produttività fornisce il primo impulso alla espansione ulteriore della domanda di beni strumentali da parte dei privati. Si è potuto rilevare dai dati di quest'ultimo decennio che la elasticità-reddito della domanda dei mezzi di produzione da parte delle aziende agricole meridionali è maggiore dell'unità. Esse si mostrano sensibili alle variazioni dei ricavi annuali nell'affrontare le spese destinate a migliorare i processi di produzione. Ogni aiuto che contribuisca ad elevare i ricavi delle aziende agricole meridionali costituisce un incentivo con effetto più che proporzionale alla espansione della loro domanda dei beni strumentali, forniti dal settore industriale. Non è difficile concepire misure che contribuiscano ad elevare la produttività dell'agricoltura meridionale, con modeste quantità aggiuntive di investimenti, forniti dai centri pubblici di decisione. Si pensa, dicendo questo, all'assistenza tecnica e alle organizzazioni di vendita e di trasformazione dei prodotti agricoli.

Questo è un modo per sostenere la domanda di investimenti da parte del settore agricolo e per contribuire contemporaneamente alla espansione del settore industriale. Tanti altri se ne possono escogitare, dall'osservazione più analitica della realtà meridionale.

L'altro aspetto della questione concerne la dislocazione nell'area meridionale degli impianti industriali che traessero vita dalla espansione della domanda. Si è già detto che occorre spostare in favore della ubicazione meridionale la convenienza dei privati, contando sul fatto che il potere pubblico può agire direttamente sulle decisioni delle imprese a partecipazione statale. La scelta dei modi resta ovviamente subordinata alla condizione generale di economicità, che abbiamo sopra ricordata come indeclinabile anche per una economia socialista. Quelli già escogitati, di costituire poli di attrazione mediante la costituzione di zone e nuclei industriali, sembrano conformi a detta condizione, come alla stessa sembrano ispirati i criteri che guidano l'azione della « Cassa », che opera mediante complessi organici, concentrati nelle zone di maggiore suscettività e perciò di più elevata redditività prospettiva.

Da questo breve scorcio, si traggono elementi che avvalorano le ulteriori prospettive di sviluppo dell'economia italiana e la parte necessaria che in esso occupa la trasformazione strutturale del Mezzogiorno, rispetto alla quale la « Cassa », che fino ad oggi ne è stata il principale strumento, non ha esaurito la sua funzione, ma vede accresciuto il suo impegno.

10. - LA FUNZIONE NECESSARIA DELLA « CASSA »

Questo accenno ci porta direttamente al problema di oggi. Con l'approssimarsi della scadenza fissata dalla legge, che limita la vita della « Cassa » all'anno 1965, si pone il quesito se questa abbia ancora ragione di sussistere, una volta esaurito il piano quindicennale, oppure se non debba modificarsi, per innestarsi funzionalmente in una più generale pianificazione dello sviluppo italiano. Sono quesiti ai quali è arduo dare una risposta, in mancanza di una più precisa configurazione della estensione e delle caratteristiche della pianificazione, alla quale il Governo intende dare attuazione. Tuttavia, non è difficile trarre già dal consuntivo dodecennale e dagli accenni al tipo di pianificazione generale qualche orientamento sulla funzione che la « Cassa » può continuare a svolgere come strumento della politica di sviluppo.

Si tratta anzitutto di stabilire se siano venute meno le ragioni che indussero il legislatore a creare nell'anno 1950 questo nuovo strumento di governo, che è la « Cassa ». Questa, si disse allora, avrebbe avuto carattere di straordinarietà. Sorgeva quindi come ente provvisorio, determinato dalla necessità di agire con urgenza per l'esecuzione di un piano di interventi coordinati. La motivazione fondamentale che la legittimava, rispetto agli organi normali della pubblica amministrazione, consisteva nel fatto che questi non erano abilitati, dai loro ordinamenti, ad agire con impegni pluriennali di spesa ed in stretto collegamento fra di loro. Per non ricorrere ad uno strumento straordinario come la « Cassa », si sarebbe dovuto provvedere anticipatamente a riformare l'ordinamento della pubblica amministrazione. L'urgenza di agire non ammetteva remore e perciò la costituzione di un organo straordinario finiva per imporsi. La « Cassa » ha fatto la sua esperienza dodecennale e nel frattempo si è reso sempre più evidente che la necessità dalla quale era stata determinata non era una necessità contingente, ma permanente. La « Cassa » sorse come un correttivo alla inadeguatezza dell'ordinamento statale ad assolvere le più complesse funzioni attribuite alla pubblica amministrazione dalla « politica del benessere », di cui è attore lo Stato sociale contemporaneo nei paesi di democrazia occidentale. Qui è la chiave della questione. Se la « Cassa » sia destinata a permanere o a scomparire dipende dalla possibilità di attuare a breve scadenza (in questo caso entro l'anno 1965) una vasta riforma della pubblica amministrazione, che ponga questa in grado di controllare e determinare il corso dello sviluppo economico del paese.

Non occorre uno spirito profetico per vedere che nel breve corso di tre anni è quasi impossibile realizzare una riforma così complessa, della quale si parla da decenni; ma è soprattutto illusorio immaginare che, quand'anche la riforma fosse disegnata ed eseguita, essa possa rivelarsi alla prima esperienza talmente efficace da giustificare l'abolizione di un *organo di pronto intervento pianificato* della spesa pubblica, qual'è la « Cassa ».

Un organo così concepito è *parte costitutiva essenziale* dello Stato sociale contemporaneo ⁶. La iniziale provvisorietà della « Cassa » è da ritenersi un espediente politico del momento in cui sorse; in realtà essa risponde ad una funzione permanente, che non è legata soltanto alla presenza del Mezzogiorno arretrato, ma soprattutto alla necessità di regolare la congiuntura economica in relazione al ritmo di sviluppo globale dell'economia. Il Mezzogiorno, lo abbiamo visto sopra, è una componente essenziale dello sviluppo italiano, ma, proprio per la singolarità del caso italiano, non è possibile scindere la politica di sviluppo della zona arretrata del paese dalla politica generale della congiuntura, come non è possibile agire sulla congiuntura globale ignorando, sia pure provvisoriamente, l'impegno di affrettare la modificazione strutturale delle regioni arretrate. La condotta economica dello Stato, in Italia, comporta una visione integrata degli obiettivi congiunturali e di quelli dello sviluppo di lungo periodo e perciò uno schema unitario della manovra della spesa pubblica ⁷, che vagamente oggi si esprime con la invocazione di una « politica di piano ».

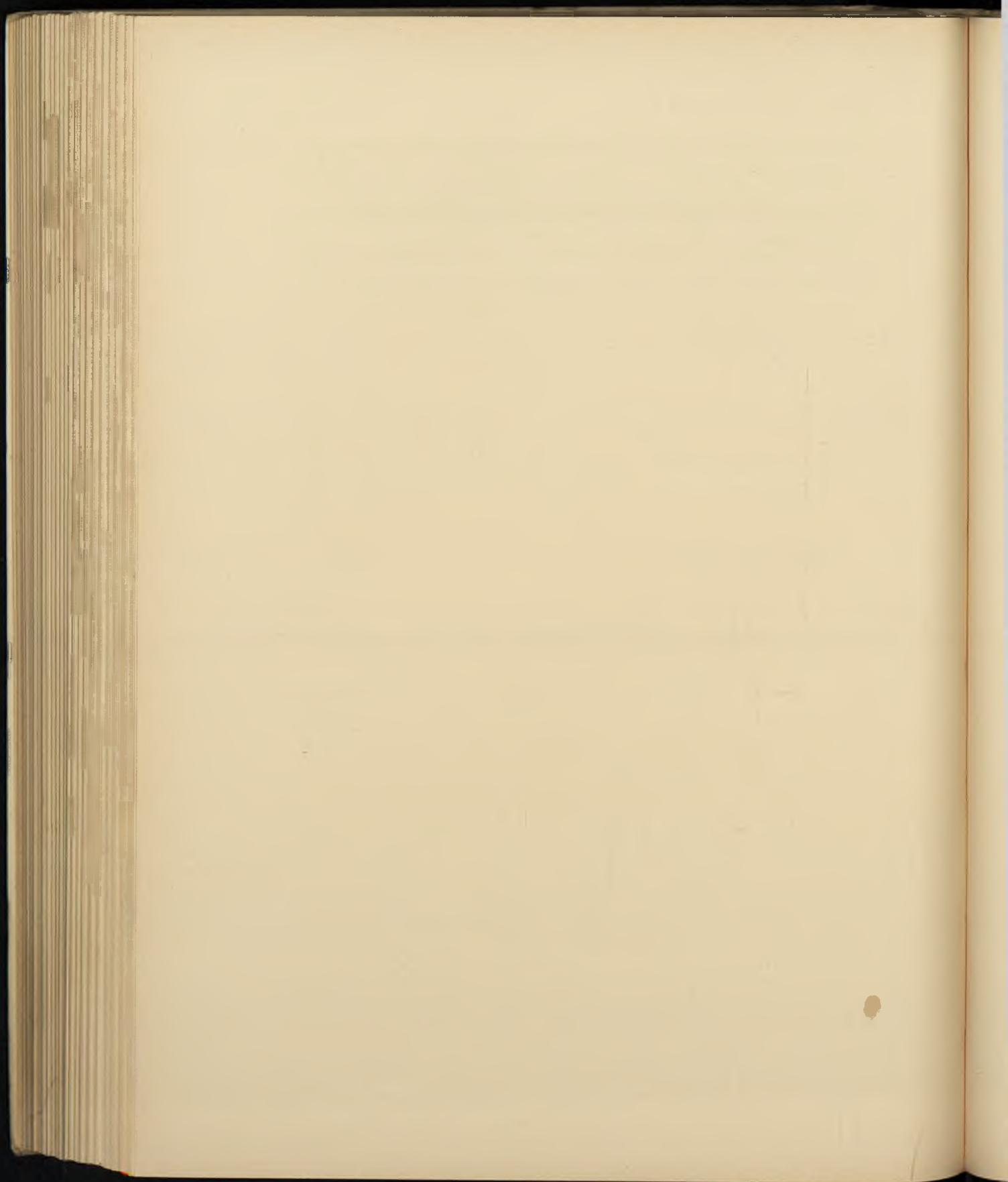
Ebbene, nell'ipotesi che tale politica riesca a concretarsi all'inizio della prossima legislatura, com'è stato autorevolmente detto, cioè entro l'anno 1963, anche mediante una adeguata revisione strutturale della pubblica amministrazione, è da ritenere che questa comporterà un organo di pianificazione generale che, oltre a predisporre il piano, inserendo in questo anche gli interventi specifici in favore del Mezzogiorno, dovrà pure seguire con continuità le fasi ed i tempi di attuazione del piano. In tale contesto un organo come la « Cassa », già dotato di esperienza

⁶ Questa opinione già espressa in un articolo pubblicato nel fasc. 2, anno 1956, della rivista « *Economia e Storia* », sotto il titolo *La « Cassa » nella prospettiva storica*.

⁷ Per un disegno razionale di tale politica, rinvio al mio saggio *Le politiche di impiego dei mezzi per lo sviluppo economico*, in « *Rivista di Politica Economica* », ottobre-novembre 1956 ed agli accenni più specifici già contenuti nel mio saggio del 1954 *Investment in Public Works for economic stability*, pubblicato in « *Review of Economic Conditions in Italy* », edita dal Banco di Roma, maggio 1954.

nella programmazione ed esecuzione di interventi coordinati, è una figura necessaria. Non si vede la ragione perché la « Cassa » debba scomparire. Essa potrà anche essere investita della funzione di predisporre il piano generale, ma ciò non esclude che il Governo disponga di un organo di pronto intervento della spesa pubblica, per agire con maggiore efficacia in sostegno dell'attività economica globale. Quest'organo c'è già: è la « Cassa » che potrà probabilmente vedere mutato il suo nome, ma non la sua funzione, che è pur sempre necessaria.

IL RITMO DI ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI



1. - IL PIANO DI OPERE STRAORDINARIE

La legge 10 agosto 1950 n. 646, con la quale veniva istituita la Cassa per il Mezzogiorno, disponeva che questa (art. 2) provvedesse, entro un periodo di 10 anni dal 1950 al 1960, alla elaborazione dei programmi, al finanziamento e all'esecuzione delle opere relative a un piano di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, coordinandolo con i programmi di opere predisposti dalle amministrazioni pubbliche.

Tale impostazione dei fini assegnati all'attività della « Cassa », significava innanzi tutto che per la prima volta si intendeva svolgere in Italia una politica economica in termini di programmazione pluriennale, a lungo termine, per lo svolgimento della quale venivano assicurati sicuri finanziamenti da parte dello Stato (art. 10 e seg.).

Veniva fissato in secondo luogo il principio del coordinamento tra intervento straordinario, di competenza della Cassa per il Mezzogiorno ed intervento ordinario, di competenza della amministrazione ordinaria.

L'art. 1 chiariva infine che il « piano di opere straordinarie », riguardava complessi organici di opere inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, alla viabilità ordinaria non statale, agli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alle opere d'interesse turistico, nonché la esecuzione di acquedotti e fognature.

La legge istitutiva della « Cassa » si riferiva, come detto, ad un piano della durata di dieci anni per la cui esecuzione essa stanziava 1.000 miliardi di lire. Con leggi posteriori, si provvide però ad estendere fino al 1965 l'azione della « Cassa » e a integrare le dette disponibilità come indicato nella tabella 1. Essa indica che dai 1.000 miliardi del 1950,

TAB. I — Piano di interventi affidati alla « Cassa ».

Settore di intervento	Piano decennale con i fondi della legge istitutiva 10 agosto 1950 n. 646)	Piano dodicennale (conseguente alla integrazione di cui alla legge 25 luglio 1952 n. 919)	Piano quindicennale (conseguente alla integrazione di cui alla legge 29 luglio 1957 n. 634)	Piano quindicennale (integrato con fondi del prestito nazionale legge 24 luglio 1959 n. 622)
Valori assoluti (miliardi di lire)				
Agricoltura	770,0	887,5	1 138,0	1 180,0
Trasporti e comunicazioni	90,0	190,0	259,0	259,0
Acquedotti e fognature . .	115,0	177,5	312,0	312,0
Industria	—	—	245,0	245,0
Artigianato	—	—	5,0	5,0
Turismo e credito alberghiero (a)	25,0	25,0	44,5	56,5
Pesca	—	—	5,0	5,0
Scuole e istruzione professionale	—	—	38,0 (b)	43,0 (b)
Istituzioni a carattere sociale	—	—	2,0	2,0
<i>Totale</i>	1.000,0	1.280,0	2 048,5	2.107,5 (c)
Percentuali di composizione				
Agricoltura	77,0	69,3	55,6	56,0
Trasporti e comunicazioni	9,0	14,8	12,6	12,3
Acquedotti e fognature . .	11,5	13,9	15,2	14,8
Industria	—	—	12,0	11,6
Artigianato	—	—	0,2	0,2
Turismo e credito alberghiero (a)	2,5	2,0	2,2	2,7
Pesca	—	—	0,2	0,2
Scuole e istruzione professionale	—	—	1,9 (b)	2,1 (b)
Istituzioni a carattere sociale	—	—	0,1	0,1
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Nel 1951, il Comitato dei Ministri con propria deliberazione trasferì 5 miliardi dallo stanziamento relativo al settore opere turistiche, al settore viabilità.

(b) Nei fondi per l'istruzione professionale sono compresi 8,5 miliardi di lire provenienti dai *surplus* agricoli americani (legge del 28 dicembre 1957 n. 1.349), sono invece esclusi circa 5 miliardi già disposti a favore dell'istruzione professionale con vari provvedimenti della « Cassa ».

(c) In realtà i fondi che si sono resi disponibili sia per disposizioni di legge — in totale 2.107,5 miliardi di lire — sia per altre provenienze, come i fondi ricavati dai prestiti internazionali, dai crediti IMI-ERP e da altre sopravvenienze — per un totale di 350,2 miliardi di lire — al 31 dicembre 1961 ammontano complessivamente a 2.457,7 miliardi. L'ammontare totale delle disponibilità e la loro distribuzione sono tuttavia ancora soggetti a mutare sino al compimento del piano quindicennale, in relazione agli ampliamenti del piano connessi ai maggiori stanziamenti ed alle conseguenti modificazioni dei programmi annuali per completare complessi organici non compiutamente programmati in precedenza per l'insufficienza dei relativi stanziamenti.

gli stanziamenti per il piano sono stati dilatati fino a raggiungere nel giro di nove anni l'importo di 2.108 miliardi. Tale ampliamento di fondi è conseguenza della identificazione di nuovi obiettivi d'intervento operata dalla « Cassa » nel corso della sua attività. Conseguenza di tale identificazione è anche la modificazione della distribuzione settoriale dei fondi che si è sistematicamente accompagnata al loro ampliamento.

I fondi assegnati all'agricoltura, infatti, risultano aumentati nel piano quindicennale, redatto a seguito della legge 1959, del 53% rispetto ai fondi stanziati nel piano decennale. La percentuale di composizione ad essa relativa è invece diminuita dal 77% al 56%. L'inverso si è verificato per i rimanenti settori, all'aumento dei cui fondi in valore assoluto è corrisposto anche un aumento nelle percentuali di composizione. Deve aggiungersi in proposito che mentre il piano decennale contemplava interventi solamente a favore dell'agricoltura, dei trasporti e comunicazioni, degli acquedotti e fognature e del turismo, il piano quindicennale ampliò la gamma d'interventi includendo quelli a favore dell'industria, artigianato e pesca, scuole, istruzione professionale e istituzioni a carattere sociale. Tra questi d'importanza fondamentale per lo sviluppo del Mezzogiorno sono gli interventi a favore dell'industria e del settore scolastico. In sintesi, la ripartizione dei fondi nel piano quindicennale ne assegna, come indicato, oltre la metà al settore agricolo, oltre 1/3 (circa il 39% complessivamente) ai settori degli acquedotti e fognature, dei trasporti e comunicazioni e dell'industria.

Il rimanente 5% dei fondi è stanziato, infine, per i settori dell'artigianato, turismo, pesca, scuola ed istruzione professionale e istituzioni a carattere sociale.

La ripartizione dei fondi per settori d'intervento illumina però solamente un aspetto dei risultati cui è pervenuta la « Cassa » al termine del dodicennio di attività. Una fondamentale integrazione di tale nozione, è fornita, pertanto, dalla tabella 2, che riporta la distribuzione dei fondi assegnati alla « Cassa » per l'esecuzione del piano decennale, dodecennale e quindicennale, secondo i « tipi d'intervento » cui tali fondi sono stati destinati.

Secondo tale classificazione i fondi sono stati ripartiti fra *infrastrutture, incentivi all'iniziativa privata e altri interventi*. I fondi destinati alle infrastrutture, pur raddoppiando quasi nel piano quindicennale il loro valore assoluto, in percentuale hanno ridotto la loro importanza, essendo passati a rappresentare dall'89% il 75,1% del totale.

Nello stesso tempo, gli incentivi all'iniziativa privata sono stati

quadruplicati in valore assoluto, mentre il loro peso relativo passava dall'11% a 23% circa. Essi inoltre, che nel piano decennale comprendevano solamente i sussidi per miglioramenti fondiari, venivano estesi, con provvedimenti di fondamentale importanza, all'industria. Inoltre a seguito della legge del 1957 comparivano i fondi destinati al miglioramento dell'elemento umano, per un importo pari a circa il 2% del totale.

TAB. 2 — Distribuzione per tipo d'intervento dei mezzi finanziari assegnati alla « Cassa » (importi in miliardi di lire).

Tipo di intervento	Piano decennale (con i fondi della legge istitutiva 18 agosto 1950 n. 646)		Piano dodecennale (conseguente all'integrazione di cui alla legge 25 luglio 1952 n. 949)		Piano quindicennale (conseguente all'integrazione di cui alla legge 29 luglio 1957 n. 634)		Piano quindicennale (integrato con fondi del prestito nazionale, legge 24 luglio 1959 n. 622)	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
<i>Infrastrutture</i>								
Strade	90,0	9,0	115,0	9,0	166,0	8,1	166,0	7,9
Ferrovie e traghetti	—	—	75,0	5,9	93,0	4,5	93,0	4,4
Acquedotti e fognature	115,0	11,5	177,5	13,8	312,0	15,2	312,0	14,8
Bonifiche e sist. montane	380,0	38,0	478,0	37,3	650,0	31,7	680,0	32,3
Riforma	280,0	28,0	280,0	21,9	280,0	13,7	280,0	13,3
Opere turistiche	25,0	2,5	25,0	2,0	40,0	2,0	51,0	2,4
<i>Totale</i>	890,0	89,0	1.150,5	89,9	1.541,0	75,2	1.582,0	75,1
<i>Incentivi all'iniziativa privata</i>								
Sussidi per miglioramenti fondiari	110,0	11,0	129,5	10,1	188,0	9,2	198,5	9,4
Credito di miglioramento	—	—	—	—	20,0	1,0	21,5	1,0
Industria	—	—	—	—	245,0	12,0	245,0	11,7
Pesca	—	—	—	—	5,0	0,2	5,0	0,2
Artigianato	—	—	—	—	5,0	0,2	5,0	0,2
Credito alberghiero	—	—	—	—	4,5	0,2	5,5	0,3
<i>Totale</i>	110,0	11,0	129,5	10,1	467,5	22,8	480,5	22,8
<i>Altri interventi</i>								
Scuole	—	—	—	—	14,5	0,7	14,5	0,7
Istruzione professionale	—	—	—	—	23,5	1,2	28,5	1,3
Interventi di carattere soc.	—	—	—	—	2,0	0,1	2,0	0,1
<i>Totale</i>	—	—	—	—	40,0	2,0	45,0	2,1
<i>Totale generale</i>	1.000,0	100,0	1.280,0	100,0	2.048,5	100,0	2.107,5	100,0

All'interno delle grandi ripartizioni fin qui delineate, la distribuzione dei fondi è avvenuta secondo scelte effettuate dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, seguendo i criteri della miglior distribuzione dei mezzi fra i vari settori, e nell'ambito di ciascun settore della priorità dell'intervento a favore di determinate opere.

Ne è conseguita una concentrazione di mezzi a favore, tra le infrastrutture, delle bonifiche e delle sistemazioni montane (1/3 dei fondi complessivi stanziati per il piano quindicennale), e, in misura assai minore, degli acquedotti e fognature (15%) e delle strade e a favore dell'industria (12%) e dei sussidi per miglioramenti fondiari, fra gli incentivi alla iniziativa privata. L'istruzione professionale ha, infine, richiamato i maggiori mezzi, fra gli « altri interventi ».

Appare dunque che l'opera della « Cassa » si è indirizzata prevalentemente verso la formazione del capitale fisso sociale: dotare il Mezzogiorno della indispensabile rete d'infrastrutture era infatti fra gli obiettivi primi che il piano poneva alla « Cassa » e che questa ha puntualmente realizzato. Ma nell'ultimo quinquennio tale indirizzo è stato contemperato ed affiancato dall'altro che tende alla formazione, nel Mezzogiorno, di un solido ed esteso apparato industriale.

Essi hanno costituito i due binari lungo i quali ha potuto muoversi in questi ultimi anni l'economia meridionale, giungendo a quei primi concreti traguardi che l'ampia documentazione raccolta nei precedenti scritti, illustra ampiamente.

2. - L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA CASSA NEI SETTORI DI INTERVENTO DIRETTO

Programmazione.

L'elaborazione del programma annuale costituisce la fase preliminare attraverso cui gli indirizzi generali del piano si traducono in interventi ben definiti. Si tratta di una fase particolarmente delicata per l'importanza che assume, sotto l'aspetto sociale, tecnico ed economico, la graduazione degli interventi. È questa la fase nella quale si compie quel processo di adattamento del piano generale alle esigenze particolari della realtà contingente che conferisce al piano stesso una caratteristica di elasticità, che non si riscontra nella programmazione dell'intervento ordinario.

La programmazione, al 30 giugno 1962, ha raggiunto, per le opere di intervento diretto, la cifra di 1.271 miliardi di lire, (Tabella 3) pari a circa il 95% dei relativi stanziamenti del piano generale.

Progettazione.

Programmati gli interventi vengono progettate le opere. I progetti esecutivi pervenuti alla « Cassa » o redatti dalla stessa erano, al 31 dicembre 1961, 14.144 per un importo di 1.424 miliardi di lire, (Tabella 3) percentualmente così ripartiti rispetto all'importo tra i vari settori di intervento: bonifiche e sistemazioni montane 54,1%; acquedotti e fognature 21,3%; viabilità ordinaria 12,9%; opere di interesse turistico 3,5%; opere ferroviarie e marittime 8,2%.

Occorre peraltro rilevare che l'importo anzidetto di 1.424 miliardi è destinato a subire notevoli riduzioni in sede di istruttoria, di approvazione e di appalto.

TAB. 3 — *Programmazione e progettazione delle opere nei settori d'intervento diretto al 31 dicembre 1961 (a).*

Settori d'intervento	Opere programmate (miliardi di lire)	Progetti esecutivi pervenuti o redatti dalla « Cassa »			
		Numero	%	Importo (miliardi di lire)	%
Bonifiche e sistemazioni montane	618	9.023	63,7	771	54,1
Acquedotti e fognature	283	1 881	13,3	304	21,3
Viabilità ordinaria	200	2.328	16,4	185	12,9
Opere di interesse turistico	62	702	4,9	50	3,5
Opere ferroviarie e marittime	108	210	1,7	114	8,2
<i>Totale</i>	1.271	14.144	100,0	1.424	100,0

(a) Esclusa la riforma fondiaria.

Istruttoria dei progetti.

Nel corso dell'istruttoria, che segue la fase della progettazione, la « Cassa » esamina, a mezzo dei propri servizi e del Consiglio di Amministrazione, i progetti esecutivi ad essa sottoposti approvando quelli che presentano i requisiti richiesti, o trattenendo per la rielaborazione i progetti parzialmente difettosi.

Al 31 dicembre 1961, i progetti per i quali risultava esaurita l'istruttoria avevano raggiunto (Tabella 4) un volume di 1.356 miliardi di lire, pari al 95,2% dell'importo dei progetti pervenuti. Percentuale,

questa, che appare notevole, se si tiene conto del tempo normalmente occorrente per l'esecuzione delle operazioni di cui trattasi e che ben esprime la sollecitudine con la quale gli uffici della « Cassa » hanno proceduto nella revisione e nell'istruttoria di progetti.

Alla stessa data erano stati definitivamente respinti, perché presentavano deficienze più o meno gravi dal punto di vista tecnico, progetti per oltre 64 miliardi di lire, mentre ammontava a oltre 27 miliardi l'importo di quelli rinviati per la rielaborazione.

L'importo originario dei progetti approvati dal Consiglio di Amministrazione ascendeva a 1.264 miliardi di lire. In sede di esame dei progetti da parte del Consiglio stesso, tale importo veniva ridotto di 114 miliardi, rimanendo quindi fissato complessivamente in 1.150 miliardi di lire.

La riduzione della spesa prevista per l'esecuzione dei progetti così conseguita, rappresenta in media il 9% del loro importo originario.

Peraltro, questa percentuale presenta sensibili differenze dall'uno all'altro settore, con valori relativamente elevati per le bonifiche e le sistemazioni montane (12,8%) e piuttosto modesti per gli altri settori,

TAB. 4 — Istruttoria e revisione dei progetti dei settori d'intervento diretto al 31 dicembre 1961 (a) (importi in milioni di lire).

Settori d'intervento	Importo originario dei progetti				Importo approvato dal Consiglio di Amministrazione	Riduzione di importo deliberata in sede di istruttoria	
	Istruiti	Respinti	In rielaborazione	Approvati dal Consiglio di Amministrazione		Dati assoluti	Percent. rispetto all'importo originario di progetto
Bonifiche e sistemazioni montane	727.204	19.377	23.277	684.550	597.138	87.412	12,8
Aquedotti e fognature	282.886	40.407	1.111	241.368	227.168	14.200	5,9
Viabilità ordinaria	183.089	645	1.703	180.741	176.237	4.504	2,5
Opere di interesse turistico	48.759	3.429	1.325	44.005	41.665	2.340	5,3
Opere ferroviarie e marittime	113.964	295	—	113.669	107.647	6.022	5,3
<i>Totale</i>	<i>1.355.902</i>	<i>64.153</i>	<i>27.416</i>	<i>1.264.333</i>	<i>1.149.855</i>	<i>114.478</i>	<i>9,1</i>

(a) Esclusa la riforma fondiaria, settore per il quale i progetti non pervengono alla « Cassa ».

per i quali la riduzione oscilla intorno al 5% circa, tranne la viabilità ordinaria, che registra una percentuale del 2,5%.

Trattasi, ovviamente, di una variabilità alla quale non è facile assegnare un particolare significato tecnico-economico, dipendendo essa da vari fattori attinenti alle diversità della natura e della qualità dei progetti nei vari settori d'intervento.

Approvazione dei progetti esecutivi.

Il risultato dell'esame di merito in cui consiste la fase dell'approvazione è messo sinteticamente in evidenza nella tabella 5.

TAB. 5 — *Progetti esecutivi approvati nei settori di intervento diretto al 31 dicembre 1961 (a).*

Settori d'intervento	Numero	Importo (milioni di lire)		Importo medio unitario (milioni di lire)
		Comprese	Escluse	
		le quote a carico di terzi		
Bonifiche e sistemazioni montane	8.224	597.138	567.046	72,6
Acquedotti e fognature	1.643	227.168	225.846	138,3
Viabilità ordinaria	2.284	176.237	176.198	77,2
Opere d'interesse turistico	637	41.665	41.612	65,4
Opere ferroviarie e marittime	208	107.647	107.647	517,5
<i>Totale</i>	12.996	1.149.855	1.118.349	88,5

(a) Esclusa la riforma fondiaria, settore per il quale i progetti non pervengono alla « Cassa ».

I progetti di opere pubbliche, esclusa la riforma fondiaria, approvati dalla « Cassa » fino al 31 dicembre 1961, ammontano a 12.996, per un importo di 1.150 miliardi di lire, ivi comprese le quote a carico dei terzi. Se si escludono le quote anzidette, l'importo approvato si riduce a 1.118 miliardi di lire, che risultano così ripartiti fra i vari settori d'intervento: 567 miliardi per le opere di bonifica e di sistemazione montana; 226 per gli acquedotti e fognature; 176 per la viabilità ordinaria; 41 per le opere di interesse turistico e 108 per quelle ferroviarie e marittime.

È da rilevare che l'importo anzidetto di 1.118 miliardi di lire rappresenta quelli che si potrebbero chiamare gli impegni provvisori della

« Cassa », in quanto gli impegni effettivi contabili sono in funzione dei successivi ribassi d'asta delle economie di collaudo e di altri elementi, non perfettamente prevedibili al momento dell'approvazione.

In particolare, dalla tabella 5 risulta che oltre il 50% dei progetti approvati spettano alle bonifiche, circa il 20% agli acquedotti e fognature, il 15% alla viabilità ordinaria, il 4% alle opere d'interesse turistico e il 10% alle opere ferroviarie e marittime. L'importo medio dei progetti approvati è di 88,5 milioni di lire per il complesso dei settori d'intervento. Esso risulta più elevato per le opere ferroviarie e marittime (517,5 milioni) e per gli acquedotti e fognature (138,2 milioni), e più basso per le opere d'interesse turistico (65,4 milioni), le bonifiche e le sistemazioni montane (72,6 milioni) e la viabilità ordinaria (77,1 milioni).

TAB. 6 — *Lavori appaltati nei settori di intervento diretto al 31 dicembre 1961 (a).*

Settori d'intervento	Numero	Importo (milioni di lire)	
		Comprese	Escluse
		le quote a carico di terzi	
Bonifiche e sistemazioni montane	8.025	527.554	499.802
Acquedotti e fognature	1.578	198.926	198.090
Viabilità ordinaria	2.240	150.183	150.145
Opere d'interesse turistico	589	34.693	34.642
Opere ferroviarie e marittime	197	77.129	77.129
<i>Totale</i>	12.629	988.485	959.808

(a) Esclusa la riforma fondiaria, settore per il quale i progetti non pervengono alla « Cassa ».

È da rilevare, infine, che l'ammontare dei progetti approvati rappresenta il 78,5% di quelli pervenuti ed il 90,5% delle opere programmate.

Appalto dei lavori.

Complessivamente, al 31 dicembre 1961, risultano appaltati, come risulta dalla tabella 6, 12.629 lavori, per un importo globale — al netto del ribasso d'asta e comprensivo delle quote a carico dei terzi — di 988,5 miliardi di lire, di cui 959,8, pari al 97,1% a carico della « Cassa ».

Degli anzidetti 988,5 miliardi di lire, 527,6 (pari, come indicato nella tabella 7, al 53,4%) spettano alle bonifiche ed alle sistemazioni montane, 198,9 (20,1%) agli acquedotti e fognature, 150,2 (15,2%) alla viabilità ordinaria, 34,7 (3,5%) alle opere di interesse turistico, 77,1 (7,8) alle opere ferroviarie e marittime.

Deve essere rilevato, infine, che l'ammontare degli appalti a carico della « Cassa » costituisce oltre l'85% delle approvazioni a carico della « Cassa » stessa.

TAB. 7 — Ripartizione percentuale per settori di intervento diretto dei progetti pervenuti e approvati e dei lavori appaltati al 31 dicembre 1961 (a) (percentuali calcolate sugli importi).

Settori d'intervento	Progetti pervenuti	Progetti approvati		Lavori appaltati	
		Comprese	Escluse	Comprese	Escluse
		le quote a carico dei terzi		le quote a carico dei terzi	
Bonifiche e sist. montane	54,1	51,9	50,7	53,4	52,1
Acquedotti e fognature	21,4	19,8	20,2	20,1	20,6
Viabilità ordinaria	13,0	15,3	15,8	15,2	15,7
Opere di interesse turistico	3,5	3,6	3,7	3,5	3,6
Opere ferroviarie e marittime	8,0	9,4	9,6	7,8	8,0
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Esclusa la riforma fondiaria, settore per il quale i progetti non pervengono alla « Cassa ».

Esecuzione dei lavori.

Al 31 dicembre 1961, il valore complessivo dei lavori appaltati eseguiti dalla « Cassa », cioè dei lavori ultimati e della parte già eseguita di quelli in corso di esecuzione, nei settori di intervento diretto, ammonta a 1.084 miliardi di lire (Tabella 8).

Di detto importo globale, 935 miliardi (86,2%) spettano ai lavori la cui percentuale di avanzamento aveva raggiunto, al 31 dicembre 1961, il 100%, cioè ai lavori ultimati; 83 miliardi rappresentano il valore della parte già eseguita dei lavori che alla stessa data avevano una percentuale di avanzamento compresa tra il 76% ed il 99%; 41 miliardi riguardano il valore della parte già eseguita dei lavori con percentuale di avanzamento compresa tra il 51 ed il 75%; 24 miliardi,

infine, sono il valore di quanto già eseguito dei lavori la cui percentuale di avanzamento è inferiore al 50%.

TAB. 8 — Valore dei lavori eseguiti nei settori di intervento diretto al 31 dicembre 1961 (importi in milioni di lire comprese le quote a carico di terzi).

Settori d'intervento	Valore dei lavori eseguiti delle opere				Totale
	con percentuale d'avanzamento al 100%	con percentuale d'avanzamento compresa tra il 75% ed il 99%	con percentuale d'avanzamento compresa tra il 51% ed il 75%	con percentuale d'avanzamento fino al 50%	
Bonifiche e sist. montane . . .	331.197	40.343	21.437	15.013	407.990
Riforma fondiaria	280.000	—	—	—	280.000
Acquedotti e fognature	108.370	32.879	11.956	6.569	159.774
Viabilità ordinaria	117.636	7.025	6.543	1.404	132.608
Opere di interesse turistico	21.854	2.538	893	1.045	26.330
Opere ferrov. e marittime (a)	76.200	353	277	8	76.838
<i>Totale</i>	<i>935.257</i>	<i>83.138</i>	<i>41.106</i>	<i>24.039</i>	<i>1.083.540</i>

(a) Sono comprese le forniture di materiali.

Come appare dalla tabella 8, l'importo complessivo dei 1.084 miliardi si ripartisce tra i diversi settori di intervento nelle seguenti misure: bonifiche e sistemazioni montane 408 miliardi; riforma fondiaria 280 miliardi; acquedotti e fognature 160 miliardi; viabilità ordinaria 133 miliardi; opere di interesse turistico 26 miliardi; opere ferroviarie e marittime 77 miliardi.

La percentuale dei lavori eseguiti sull'importo globale degli appalti è pari all'81,3%, esclusa la riforma fondiaria.

3. - L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA « CASSA » NEI SETTORI DI INTERVENTO INDIRETTO

La « Cassa » è autorizzata ad operare, oltre che direttamente per la realizzazione di opere pubbliche, anche mediante la erogazione di contributi a privati o ad enti locali. Tale forma d'intervento indiretto, opera a favore del settore agricolo (miglioramenti fondiari e costruzioni di magazzini granari), di quello industriale, dell'artigianato e della

pesca, di quello edile scolastico e di quello acquedottistico, limitatamente alla costruzione delle reti di distribuzione urbana.

Si tratta di una vasta gamma di settori nei quali la « Cassa » interviene sostenendo validamente l'iniziativa dei terzi che, seppure in qualche modo orientata dalla differenziazione degli incentivi e dei criteri che ne regolano la concessione, opera in modo del tutto autonomo.

Per questo motivo non si può effettuare una programmazione annuale vera e propria degli interventi, così come avviene per il settore delle opere pubbliche: la « Cassa » si limita pertanto a seguire l'andamento delle richieste dei privati, in modo da prevederne il flusso futuro in relazione anche ai limiti fissati dagli stanziamenti.

Nella tabella 9 sono indicati, alla data del 31 dicembre 1961, il numero delle concessioni deliberate, i costi totali delle opere e i contributi concessi. Nel complesso, risultano concessi oltre 230 mila contributi per un importo di 219,9 miliardi di lire e riferentisi ad una spesa complessiva di 615,4 miliardi di lire.

Per il solo settore dei miglioramenti fondiari il numero dei contributi è 188.000, il loro importo ammonta a 175,0 miliardi di lire ed il costo totale delle opere è di 413 miliardi; il settore rappresenta, quindi, una elevatissima quota di tutti gli interventi indiretti.

TAB. 9 — Contributi concessi nei settori di intervento indiretto al 31 dicembre 1961 (importi in milioni di lire).

Settori d'intervento	Numero	Costo totale delle opere	Contributi concessi	
			Importo	%
Miglioramenti fondiari	188.191	413.084	175.041	79,6
Magazzini granari	222	5.297	1.324	0,6
Industria	1.355	80.320	11.103 (a)	5,0
Artigianato	32.944	21.786	5.937	2,7
Pesca	4.405	21.175	7.913	3,6
Reti di distribuzione interne di acquedotti e fognature	787	19.327	4.760	2,2
Edilizia scolastica	3.006	44.392	4.817	2,2
Asili infantili costruiti con il sistema dei cantieri di lavoro	570	9.985	9.020	4,1
<i>Totale</i>	231.480	615.366	219.915	100,0

(a) Vanno altresì menzionati gl'impegni, per 20,2 miliardi di lire, per contributi sugli interessi di obbligazioni e di mutui industriali.

Il settore industriale (contributi alle singole industrie) registra 1.355 delibere con un contributo globale di 11,1 miliardi ed un valore di opere di oltre 80 miliardi. Si tratta di una cospicua massa di investimenti, specialmente se si considera che la « Cassa » ha iniziato ad operare nel settore praticamente dal 1959. Detti investimenti aumenteranno nei prossimi anni in modo notevole; basti pensare che alla data del 31 dicembre 1961 risultavano richiesti, ma non ancora deliberati, perché in fase istruttoria, contributi cui corrispondeva un investimento complessivo previsto di 167 miliardi e che il flusso annuo delle richieste è stato sempre crescente: di 443 fino a tutto il 1958, di 728 nel 1959, di 968 nel 1960 e di 1.121 nel 1961.

L'ultima colonna della tabella 9 indica la ripartizione percentuale dei contributi nei vari settori di intervento indiretto. Una quota elevatissima (circa l'80%) riguarda i miglioramenti fondiari; all'industria (contributi ai singoli stabilimenti) spetta il 5%; il 4,1% compete agli asili infantili costruiti con il sistema dei cantieri di lavoro; il 3,6% alla pesca; il 2,7% all'artigianato e percentuali minori agli altri settori.

4. - GLI INVESTIMENTI REALIZZATI

Al 31 dicembre 1961, gli investimenti realizzati o provocati dalla « Cassa » nel dodicennio ammontavano, come indicato nella tabella 10, complessivamente a 2.026,4 miliardi di lire, di cui 1.239,8 (61,2%) a carico della « Cassa » e la rimanente quota di 786,6 miliardi (pari al 38,8%) a carico di terzi (consorzi di bonifica, enti locali, privati investitori, ecc.). La percentuale di spesa a carico della « Cassa » varia a seconda della natura degli interventi: è pressoché totale (97,1%) per le infrastrutture, del 18,3% per gli incentivi all'iniziativa privata e del 24,3% per le altre attività.

Deve rilevarsi che l'aliquota più notevole degli investimenti è stata destinata alla realizzazione delle infrastrutture, che hanno assorbito 1.098,8 miliardi di lire, pari al 54,2% degli investimenti totali.

Gli investimenti in infrastrutture sono così ripartiti per singoli settori d'intervento: bonifiche e sistemazioni montane 409,5; viabilità ordinaria 136,3; acquedotti e fognature 163,7; opere di interesse turistico 26,0; opere ferroviarie e marittime 95,6; riforma fondiaria 267,7.

¹ In tale denominazione si comprendono, oltre al valore delle opere ultimate, anche i costi sostenuti per la parte eseguita delle opere in corso e le spese non attribuibili direttamente ai lavori.

TAB. 10 — *Stima degli investimenti realizzati o provocati dalla « Cassa » al 31 dicembre 1961 (miliardi di lire).*

Settori d'intervento	Investimenti				0/0 degli inve- stimenti a carico « Cassa » sugli inv. totali
	totali		a carico della « Cassa »		
	Valori assoluti	0/0	Valori assoluti	0/0	
<i>Infrastrutture</i>					
1) Bonifiche e sistemaz. montane	409,5	20,2	387,8	31,4	94,7
2) Viabilità ordinaria	136,3	6,7	136,3	11,0	100,0
3) Acquedotti e fognature	163,7	8,1	157,4	12,7	96,2
4) Opere di interesse turistico	26,0	1,3	26,0	2,1	100,0
5) Opere ferrov. e linee traghetto	95,6	4,7	91,7	7,4	95,9
<i>Totale (1-5)</i>	881,1	41,0	799,2	64,6	96,2
6) Riforma fondiaria	267,7	13,2	267,7	21,6	100,0
<i>Totale (1-6)</i>	1.098,8	54,2	1.066,9	86,2	97,1
<i>Incentivi all'iniziativa privata</i>					
7) Miglioramenti fondiari	345,9	17,1	145,3	11,7	42,0
8) Iniziative industriali:					
a) mediante finanziamenti con fondi Cassa e BIRS	457,4	22,6	—	—	—
b) mediante contributi in conto capitale e in conto interessi sulla provvista di fondi	48,7	2,4	7,0	0,5	14,4
9) Contributi per la pesca e per l'artigianato	27,0	1,3	8,8	0,7	32,6
<i>Totale (7-9)</i>	879,0	43,4	161,1	12,9	18,3
<i>Altre attività</i>					
10) Provvedimenti a favore della città e della provincia di Napoli	25,3	1,3	—	—	—
11) Edilizia scolastica, istruzione professionale e contributi ad istituzioni di carattere sociale	23,3	1,1	11,8	0,9	50,6
<i>Totale (10-11)</i>	48,6	2,4	11,8	0,9	24,3
<i>Totale generale (1-11)</i>	2.026,4	100,0	1.239,8	100,0	61,2

Gli investimenti provocati mediante incentivi all'iniziativa privata ammontano a 879 miliardi di lire e rappresentano il 43,4% degli investimenti totali. Degli 879 miliardi, 345,9 spettano ai miglioramenti fondiari, 506,1 alle iniziative industriali e 27,0 alla pesca e all'artigianato. Ciò è sicuro indice della validità dell'azione svolta dalla « Cassa » a sostegno dei privati, nel quadro del generale coordinamento degli interventi.

Alle cifre esaminate sono da aggiungere 48,6 miliardi di lire attinenti alle « altre attività », voce sotto la quale si compendiano gli interventi per l'edilizia scolastica, l'istruzione professionale, i contributi ad istituzioni di carattere sociale, nonché i provvedimenti a favore della provincia e della città di Napoli.

Sono infine da menzionare gli investimenti realizzati o provocati in applicazione della legge 26 novembre 1955 n. 1.177, riguardante i provvedimenti straordinari per la Calabria. Detti investimenti, ammontano a 74,2 miliardi di lire, di cui 37,5 spettano alle opere pubbliche e 36,7 alle opere di miglioramento fondiario.

Gli investimenti considerati hanno permesso di portare a termine un imponente complesso di realizzazioni che stanno sensibilmente modificando la struttura economica e sociale del Mezzogiorno.

In agricoltura, mediante, 4.300 chilometri di inalveazioni, arginature e canali di scolo, sono stati prosciugati o difesi oltre 700 mila ettari di superficie; mediante 6.200 chilometri di canali di irrigazione risulta « dominata » una superficie di 373 mila ettari. Risultano costruiti e sistemati 6.100 chilometri di strade di bonifica; la superficie dei terreni rimboschiti è pari a 97 mila ettari; sono state infine eseguite, per regolare i corsi d'acqua, difese di sponda, briglie e traverse per circa 5,8 milioni di metri cubi.

A tutto ciò si aggiunga quanto realizzato dalla iniziativa privata e cioè 77.000 abitazioni rurali per 218.000 vani, 3.100 chilometri di strade poderali e interpoderali, 136.700 ettari di superficie irrigata con acque fluenti, sotterranee e da laghetti collinari, 1.850 tra impianti per la conservazione e la trasformazione dei prodotti ortofrutticoli, caseifici, oleifici, magazzini granari, impianti enologici, ecc.

Nel settore degli acquedotti, risultano costruite 785 opere di presa per una portata derivata totale di oltre 15.000 litri al secondo, costruiti 1.432 serbatoi per una capacità di circa 1.058.000 metri cubi, poste in opera condotte per oltre 7.500 chilometri.

Nel settore della viabilità ordinaria e turistica, le strade di nuova

costruzione si estendono per oltre 2.600 chilometri e quelle sistemate per 14.600 chilometri.

5. - L'OCCUPAZIONE OPERAIA NELLE OPERE FINANZIATE DALLA « CASSA »

Entità dell'occupazione.

La modificazione delle condizioni ambientali, operata dalla « Cassa » mediante la costruzione di opere pubbliche, è accompagnata da variazioni transitorie nel livello dell'occupazione operaia.

L'assorbimento diretto di manodopera causato dall'attività della « Cassa » risulta da quanto segue.

Al 31 dicembre 1961 (Tabella 11), sono state impiegati, in complesso, oltre 276 milioni di giornate-operaio, di cui 134 milioni (48,4%) nei settori d'intervento diretto e 103 milioni (37,4%) nel settore dell'iniziativa privata. Le opere di riforma fondiaria hanno assorbito, a loro volta, 39 milioni di giornate-operaio, pari al 14,2% del totale.

TAB. 11 — Occupazione operaia promossa dall'esecuzione delle opere finanziate dalla « Cassa » per settore (a).

Settori d'intervento	Migliaia di giornate-operaio	%
1. Bonifiche e sistemazioni montane	84.792	30,7
2. Acquedotti e fognature	15.555	5,6
3. Viabilità ordinaria	24.052	8,7
4. Opere d'interesse turistico	3.385	1,2
5. Opere ferroviarie e marittime	6.116	2,2
<i>Totale (1-5)</i>	133.900	48,4
6. Miglioramenti fondiari	97.539	35,3
7. Magazzini granari	648	0,3
8. Iniziative industriali	5.108	1,8
<i>Totale (6-8)</i>	103.295	37,4
<i>Totale (1-8)</i>	237.195	85,8
9. Riforma fondiaria	39.158	14,2
<i>Totale (1-9)</i>	276.353	100,0

(a) Situazione al 31 dicembre 1961.

Accanto a questa occupazione di manodopera, che è direttamente promossa dall'attività della « Cassa », va considerata l'occupazione indotta determinata dall'espansione dei settori che producono sia i beni strumentali necessari alle imprese impegnate nei lavori, sia i beni di consumo, la cui domanda è aumentata in seguito allo sviluppo dell'occupazione primaria.

Basti pensare all'enorme richiesta, in relazione alla dimensione del mercato meridionale nei primi anni di intervento della « Cassa », dei materiali da costruzione e delle attrezzature da porre in opera. Inoltre, le imprese appaltatrici dei lavori, per motivi di economicità e per ridurre i tempi tecnici di esecuzione, hanno notevolmente meccanizzato i loro cantieri.

Infine le maestranze impiegate erano nella grande maggioranza disoccupate o sottoccupate ed i salari loro erogati, nel complesso molto più elevati di quanto non lo fossero precedentemente, hanno comportato sensibili aumenti nella spesa per beni di consumo e per servizi ².

Stagionalità dell'occupazione operaia.

L'ambiente fisico in cui operano le imprese cui è affidata l'esecuzione dei lavori finanziati dalla « Cassa », ha una sensibile influenza sul ritmo di esecuzione delle opere.

Infatti, le caratteristiche climatiche di una regione — fra cui principalmente il volume della pioggia e la sua distribuzione nei mesi dell'anno — determinano in essa dei periodi favorevoli all'esecuzione dei lavori, o, viceversa, dei periodi sfavorevoli, in cui l'attività dei cantieri ristagna.

Un chiaro indice dell'intensificarsi o dell'affievolirsi di questa attività è fornito dall'andamento medio dell'occupazione operaia nei dodici mesi dell'anno.

Seegliendo come periodo di osservazione un intervallo di dieci anni (1951-1960) si è potuta stabilire una misura dell'andamento di questo fenomeno, studiandone quella componente dovuta unicamente a cause

² È fra l'altro risultato, attraverso un'indagine condotta nell'ottobre 1954 fra gli operai occupati nelle opere della « Cassa », che fra le categorie di spesa quelle che avevano subito incrementi maggiori erano i trasporti, i mobili per la casa e le spese varie, la carne, la biancheria e il vestiario, l'assistenza sanitaria e le medicine, il tabacco, il vino, l'affitto per la casa, il latte. In conclusione si ebbe una notevole espansione di quei beni o servizi la cui domanda era stata in precedenza molto contenuta a causa del bassissimo livello dei redditi individuali.

stagionali e prescindendo quindi dai movimenti di fondo o ciclici di natura diversa da quella legata al mutare delle stagioni. Si è pervenuti così ad una serie di indici (Tabella 12), in cui è stata posta uguale a 100 la loro media nei dodici mesi.

In base all'andamento della componente stagionale dell'occupazione, l'anno solare viene così ad essere caratterizzato da due periodi grosso modo uguali: nel primo, che va da maggio a novembre, l'occupazione si mantiene ad un livello superiore alla media annuale e risulta costantemente in ascesa fino ad agosto-settembre, epoca in cui comincia una flessione che continua fino alla fine del periodo; nel secondo, che va da novembre a maggio, l'occupazione si mantiene costantemente sotto la media e decresce fino a metà circa del periodo per poi riprendere lentamente quota.

TAB. 12 — *Indici stagionali dell'occupazione operaia promossa dai lavori della « Cassa » nei settori di intervento diretto (a).*

Mesi	Bonifiche e sistemazioni montane	Viabilità	Acquedotti	Opere di interesse turistico	Opere ferroviarie	Complesso dei settori
Gennaio . . .	62,1	46,8	57,9	66,5	87,0	61,5
Febbraio . . .	63,5	43,8	57,9	60,5	95,4	62,5
Marzo . . .	81,9	51,4	72,7	72,6	95,4	77,7
Aprile . . .	88,3	74,6	86,0	97,4	99,3	86,9
Maggio . . .	101,3	104,3	109,0	108,9	96,5	102,6
Giugno . . .	112,2	123,2	120,9	114,1	105,0	114,3
Luglio . . .	127,1	148,6	132,5	130,2	109,3	129,7
Agosto . . .	126,5	149,7	132,6	121,8	111,3	129,7
Settembre . . .	131,3	149,1	129,2	126,3	110,4	132,2
Ottobre . . .	116,0	139,1	125,4	118,9	105,4	119,0
Novembre . . .	100,9	107,0	106,6	107,1	103,2	101,5
Dicembre . . .	88,9	62,4	69,3	75,7	81,8	82,4
<i>Totale</i>	1.200,0	1.200,0	1.200,0	1.200,0	1.200,0	1.200,0

(a) Calcolati con il metodo della scuola di Harvard sulla serie mensile dell'occupazione operaia dall'inizio dell'attività nei diversi settori al 31 novembre 1960.

Questa divisione dell'anno solare in un periodo favorevole ed in uno sfavorevole all'attività dei cantieri, costituisce, per le imprese appaltatrici, un dato di fatto non modificabile, cui esse debbono adat-

tare i piani di esecuzione dei lavori. Gli effetti di questo vincolo, cui deve sottostare l'attività delle imprese, si manifestano, ad esempio, nella scelta della data d'inizio di un nuovo lavoro, che viene fatta coincidere per lo più proprio con l'inizio del periodo favorevole cui si è accennato più sopra.

Le qualifiche delle maestranze e il problema della formazione professionale.

La composizione qualitativa delle maestranze impiegate nell'esecuzione delle opere pubbliche, in una indagine che fa riferimento al 2 maggio 1961, risulta la seguente: gli specializzati e i qualificati rappresentano il 23% di tutti gli occupati e i non specializzati o non qualificati (operai e manovali comuni dell'industria delle costruzioni e braccianti agricoli) il 77%.

Detta composizione per qualifica non è stata sempre costante negli anni precedenti; così la percentuale degli specializzati e qualificati era, al 31 ottobre 1952, di appena il 12%; in seguito è andata progressivamente aumentando negli esercizi successivi fino a raggiungere il livello del 23% nell'aprile 1957, ed infine negli ultimissimi anni ha registrato lievi oscillazioni in più o in meno rispetto a quest'ultimo valore. Tali variazioni trovano la loro spiegazione nel diverso assortimento delle opere eseguite (per tipo e per dimensione economica) e nel-

TAB. 13 — *Operai occupati nell'esecuzione delle opere pubbliche finanziate dalla «Cassa» per qualifica (a) (percentuali).*

Settori d'intervento	Operai specializzati e qualificati (b)	Operai non specializzati e non qualificati (c)	Totale
Bonifiche e sistemazioni montane	21	79	100
Acquedotti e fognature	29	71	100
Viabilità	22	78	100
Opere d'interesse turistico	27	73	100
Opere ferroviarie	39	61	100
<i>Media</i>	23	77	100

(a) Valutazione al 2 maggio 1961.

(b) Comprende gli operai specializzati e qualificati dell'industria e i capisquadra, i capi operai e gli operai specializzati agricoli.

(c) Comprende gli operai comuni, i manovali comuni dell'industria ed i braccianti agricoli.

l'accentuarsi del processo di meccanizzazione di cantieri, processo che se da un lato riduce le possibilità di impiego della manodopera generica, dall'altro richiede in misura sempre crescente personale specializzato e qualificato.

Il fatto che la percentuale sembra essersi stabilizzata negli ultimi anni si può interpretare, fra l'altro, come un chiaro sintomo che le imprese appaltatrici, avendo superato quasi completamente le difficoltà di reclutamento di maestranze in possesso della preparazione necessaria per poter essere utilizzate alle macchine, hanno praticamente raggiunto la composizione ottimale, ai fini della produttività, dei fattori lavoro e macchinario.

L'esame delle percentuali nei singoli settori di intervento pone in rilievo che la massima proporzione di specializzati è richiesta per le opere ferroviarie (39%), quella più bassa per le opere di bonifica e di sistemazione montana (21%). Nei restanti settori gli specializzati rappresentano il 29% per gli acquedotti e fognature, il 27% per le opere di interesse turistico, il 29% per i lavori di viabilità.

L'esigenza di impiegare personale addestrato nei lavori finanziati dalla « Cassa » ha posto, fin dai primi anni di attività, il problema della formazione professionale anche come strumento per eliminare le strozzature nel ritmo di attuazione degli investimenti e per estendere sempre più alle forze di lavoro meridionali i benefici dell'incremento delle occasioni di lavoro. La progressiva meccanizzazione dei cantieri ha così comportato, fra gli altri, problemi di riqualificazione e di addestramento delle nuove leve; in molte circostanze, però, si è dovuto far ricorso all'immigrazione da altre zone e talvolta dal Centro-Nord. Infatti è stato più volte constatato che esistono diversi ostacoli contro i quali urta la formazione o la riqualificazione professionale degli operai meridionali. Fra i principali si può ricordare il notevole appiattimento dei livelli salariali fra specializzati e non, la scarsezza e la discontinuità nelle occasioni di lavoro, la spinta che esercitano sui lavoratori le necessità familiari che li inducono a garantirsi comunque un salario anche se basso purché non differito, la ancora diffusa insufficienza dell'educazione di base.

La « Cassa » ha intrapreso, ormai da anni, notevoli sforzi nel settore dell'istruzione professionale per superare tali difficoltà, soprattutto nella preparazione dei giovani. Dal canto loro gli enti concessionari e affidatari e le singole imprese hanno provveduto ad istruire in cantiere il personale qualificato non reperibile direttamente.

Per studiare da vicino il problema della qualificazione professionale

e del reclutamento degli operai sono state condotte dal Centro Studi della « Cassa », per alcuni anni, delle indagini. I dati sono stati rilevati direttamente dalle imprese che avevano lavori in corso. L'ultima indagine riguarda la situazione al 30 giugno 1960 che, nel complesso, appare migliorata rispetto a quelle precedenti. La tabella 14 espone i dati di sintesi. Risultavano occupati oltre 47.000 operai dei quali 42.375 reclutati nella provincia nella quale si effettuavano i lavori, 3.550 (pari al 7,5%) reclutati fuori provincia ma nell'ambito del territorio meridionale e 1.485 (il 3,1%) in province del Centro-Nord.

TAB. 14 — Operai occupati nell'esecuzione delle opere pubbliche finanziate dalla « Cassa » per provincia di reclutamento (a).

Categorie di operai	Operai reclutati			Totale
	nella stessa provincia	in altre province del Mezzogiorno	in province del Centro-Nord	
<i>Numero</i>				
Operai industriali	37.700	3.420	1.485	42.605
operai specializzati e qualificati	12.710	2.770	1.440	16.920
operai comuni e manovali	24.990	650	45	25.685
Operai agricoli	4.675	130	—	4.805
	42.375	3.550	1.485	47.410
<i>Percentuali</i>				
Operai industriali	88,5	8,0	3,5	100,0
operai specializzati e qualificati	75,1	16,4	8,5	100,0
operai comuni e manovali	97,3	2,5	0,2	100,0
Operai agricoli	97,3	2,7	—	100,0
	89,4	7,5	3,1	100,0

(a) Valutazione al 30 giugno 1960.

Per oltre 1/10, quindi, non era possibile trovare personale, all'interno della provincia. Si noti che la spesa della « Cassa », per la sua stessa caratteristica di straordinarietà, avrebbe inevitabilmente provocato l'afflusso di manodopera, di capacità imprenditoriale e di organizzazione non solo dalle province limitrofe, ma da tutto il paese, anche se la struttura qualitativa della manodopera meridionale così come l'organizzazione e la capacità produttiva delle imprese di costruzione del Mezzogiorno fossero state più progredite.

Dei 47.410 operai, 42.605 erano delle industrie delle costruzioni e 4.805 agricoli, fra gli industriali 16.920 risultano specializzati e qualificati e 25.685 comuni e manovali. Naturalmente le percentuali di reclutamento fuori provincia erano notevolmente diverse per le categorie elencate. Risultavano infatti superiori per gli operai industriali (11,5%) rispetto agli agricoli (2,7%) e, all'interno degli industriali, superiori per gli specializzati e qualificati (24,9%) rispetto ai comuni e ai manovali (4,7%).

Il reclutamento di maestranze nel Centro-Nord è spiegato, almeno in parte, dal fatto che essendo settentrionali molte fra le imprese appaltatrici, esse, nel trasferire le proprie attrezzature nei cantieri meridionali, vi trasferiscono anche personale di fiducia a queste addette; personale spesso dipendente con contratti stabili.

La ripartizione per singola qualifica degli operai industriali specializzati e qualificati è mostrata nella tabella 15.

TAB. 15 — Operai industriali specializzati e qualificati occupati nell'esecuzione delle opere pubbliche finanziate dalla «Cassa» per qualifica (a).

Qualifiche	Numero	%	Percentuali dei reclutati fuori provincia
Muratori	3.320	19,6	10
Minatori	2.170	12,8	42
Capisquadra	1.630	9,6	33
Massicciatori e gradonatori	1.440	8,6	5
Autisti e camionisti	1.260	7,5	15
Carpentieri	1.220	7,2	30
Ruspisti ed escavatoristi	905	5,3	35
Trattoristi e compressoristi	720	4,2	25
Ferraioli	610	3,6	23
Cementisti	540	3,2	18
Meccanici	540	3,2	47
Bitumatori e asfaltatori	510	3,0	17
Scalpellini	410	2,4	15
Tubisti e saldatori	365	2,1	37
Elettricisti e idraulici	295	1,8	29
Sondatori	160	1,0	81
Altri specializzati e qualificati	825	4,9	36
<i>Totale</i>	16.920	100,0	25

(a) Valutazione al 30 giugno 1960.

Risultavano impiegati 3.320 muratori (circa il 20% del complesso); 2.170 minatori (il 13%); 1.630 capisquadra (il 10%); 1.440 fra massicciatori e gradonatori (il 9%); 1.260 fra autisti e camionisti (l'8%); carpentieri (il 7%), e con frequenze minori gli altri qualificati e specializzati.

L'ultima colonna della tabella 15 espone le percentuali, sul complesso degli occupati per ciascuna qualifica, del personale reclutato fuori provincia. Si rileva che la voce che presenta la percentuale minore è quella relativa ai massicciatori ed ai gradonatori (5%); seguono i muratori (10%), gli autisti e i camionisti (15%), i bitumatori e gli asfaltatori (17%); i cementisti (18%), i ferraioli (23%), i trattoristi e i compressoristi (25%). Fra le qualifiche, invece, ricercate fuori provincia in proporzione maggiore sono: i sondatori (81%), i meccanici (47%), i minatori (42%), i tubisti e i saldatori (37%). La media per tutte le qualifiche è, come si è accennato, il 25% circa.

Nella stessa indagine, al 30 giugno 1960, si è anche considerato l'aspetto riguardante le difficoltà incontrate dalle imprese per reperire personale idoneo per l'esecuzione dei lavori.

È così risultato che nel 29% dei lavori erano lamentate tali difficoltà. Si noti che le percentuali analoghe denunciate per gli anni precedenti erano notevolmente più alte. Fra i qualificati più ricercati erano i muratori, i carpentieri, gli escavatoristi, i ferraioli e i ruspisti. In 140 cantieri (l'11% dei casi) si è provveduto all'addestramento sul lavoro degli elementi migliori non qualificati. Si è accertato, infine, che le difficoltà di reclutamento producevano ritardi nel ritmo di esecuzione dei lavori per il 15% dei casi.

In conclusione si può affermare che la « Cassa », nella realizzazione delle opere pubbliche, ha tenuto occupato fin dai suoi primi anni di attività un cospicuo numero di maestranze, una sensibile porzione delle quali specializzate e qualificate. Talvolta la specializzazione si è attuata durante lo svolgimento stesso dei lavori attraverso sforzi non indifferenti per le imprese e ritardi nell'esecuzione delle opere. Ma questi sforzi non sono andati perduti: la specializzazione ha valorizzato la manodopera meridionale che costituisce una vera e propria riserva di lavoro per nuove attività.

L'occupazione operaia in relazione all'importo dei lavori.

La quantità di manodopera che può essere assorbita nella realizzazione di un dato lavoro dipende da una serie di cause che, pur

essendo di natura diversa, non mancano di influenzarsi a vicenda. Fra queste possono elencarsi, ad esempio, il tipo di opera da realizzare, i processi produttivi impiegati, che consumano in diversa quantità i fattori di produzione ed infine, la dimensione dell'investimento che può rendere più convenienti alcuni processi tecnologici piuttosto che altri.

È di un certo interesse vedere l'influenza che la sola dimensione dell'investimento ha sulla quantità di manodopera assorbita.

A questo scopo, si è presa in esame la massa di lavori per opere pubbliche finanziate dalla « Cassa », che risultavano ultimati alla data del 30 giugno 1960.

TAB. 16 — Giornate-operaio lavorate nell'esecuzione dei lavori in funzione del loro importo (tutti i settori).

Classi di importo (milioni di lire)	Importo medio dei lavori di ciascuna classe (milioni di lire) <i>x</i>	Numero di giornate-operaio lavorate	
		effettivo	teorico (a) <i>y</i>
fino a 10	4,9	1.991	3.399
10 - 20	14,9	4.711	4.775
20 - 30	24,9	6.123	6.150
30 - 50	39,3	8.677	8.131
50 - 70	59,0	10.860	10.841
70 - 100	84,1	15.580	14.294
100 - 150	119,7	20.072	19.191
150 - 200	169,4	26.748	26.028
200 - 250	222,1	33.992	33.277
250 - 300	273,3	46.348	40.320
oltre 300	711,9	98.684	100.654

(a) $y = 137,6 x + 2.725$.

Si è potuto rilevare (Tabella 16) che l'andamento dell'occupazione operaia, in funzione della dimensione economica del lavoro (importo al netto dei ribassi d'asta), ha un andamento tendenzialmente lineare³.

³ Interpolando i dati sperimentali con il metodo dei minimi quadrati, si è potuto dare alla relazione una forma analitica espressa dalla seguente formula

$$y = 137,6 x + 2.725$$

nella quale x indica l'importo di un certo lavoro e y il numero di giornate-operaio che esso ha assorbito. Nell'ultima colonna della tabella 16 sono riportati, accanto ai valori sperimentali, anche i valori teorici delle giornate-operaio, ricavati mediante calcolo dalla relazione analitica sopra citata.

Per quanto sia superfluo avvertirlo, si noti che la linearità della funzione non significa proporzionalità fra le grandezze considerate, ma solo proporzionalità fra i loro incrementi. In altre parole, come si può vedere dalla tabella, quando, ad esempio, l'investimento raddoppia l'occupazione assorbita è meno che doppia.

Inoltre, la relazione trovata permette di accertare che la differenza percentuale tra gli importi di due lavori è sempre maggiore della differenza percentuale della manodopera assorbita. Solo per lavori con importi molto elevati questi due incrementi percentuali possono praticamente ritenersi uguali.

Questo si può esprimere dicendo che l'« elasticità » con cui l'occupazione operaia risponde alle variazioni dell'importo dei lavori è minore dell'unità. Essa, inoltre, aumenta con l'importo stesso e per i lavori di importo più elevato è praticamente uguale all'unità ⁴.

Se si vuole illustrare la cosa con un esempio, quando da un investimento di 10 milioni si passa ad un altro di 20 milioni, con un incremento relativo del 100%, l'occupazione operaia passa da 4.101 a 5.477 giornate-operaio, con un incremento del 33%; invece se, partendo da un investimento di 100 milioni, se ne considera poi un altro di 200, quindi ancora con un incremento del 100%, si passa da 16.485 a 30.245 giornate-operaio, con un incremento, questa volta maggiore, dell'84%; infine se si passa da un investimento di 1.000 milioni ad uno di 2.000, le giornate-operaio subiscono un incremento del 98%, molto vicino, quindi, all'incremento percentuale dell'investimento.

La relazione analitica già menzionata permette anche una conferma del fatto che con l'aumentare della dimensione dell'investimento il capitale tende a combinarsi con una quantità sempre minore di lavoro ⁵.

⁴ Indicata con e l'elasticità dell'occupazione in funzione dell'importo del lavoro, tenendo presente la relazione analitica già scritta, si ha

$$e = \frac{dy}{dx} \frac{x}{y} = \frac{137,6x}{137,6x + 2.725}$$

L'elasticità è quindi una funzione crescente di tipo iperbolico, positiva e minore di 1 per x maggiore di zero, che tende all'unità al divergere di x .

⁵ Infatti l'occupazione provocata dall'investimento unitario è data dall'espressione

$$\frac{137,6x + 2.725}{x}$$

che, come si vede facilmente, diminuisce al crescere dell'investimento x .

Quanto è stato ora detto suggerisce, nel caso che si voglia aumentare l'occupazione di manodopera, di preferire, a parità di altre condizioni, agli investimenti in opere di grande mole, investimenti più piccoli e di importo complessivamente identico.

6. - I SALARI E IL COSTO DEL LAVORO

L'ammontare complessivo dei salari pagati dall'inizio dell'attività fino a 31 dicembre 1961 per la realizzazione delle opere finanziate dalla « Cassa » si stima in oltre 430 miliardi di lire. In tale importo sono compresi anche gli assegni familiari e tutte le indennità accessorie e a qualsiasi titolo pagate. Se a detto importo poi vengono aggiunti gli oneri previdenziali e sociali si ottiene il costo complessivo del lavoro, valutato in circa 470 miliardi di lire. Queste somme rappresentano una quota notevole del valore degli investimenti realizzati: il 29,0% ed il 31,4% rispettivamente ⁶.

Le retribuzioni per i settori di intervento diretto (Tabella 17) costituiscono il 50% circa del complesso (219,2 miliardi) e si ripartiscono fra i singoli settori nel modo seguente: bonifiche e sistemazioni montane 129,3 miliardi; acquedotti e fognature 30,4 miliardi; viabilità ordinaria 40,5 miliardi; opere d'interesse turistico 6,3 miliardi; opere ferroviarie e marittime 12,7 miliardi.

I salari erogati nei settori di intervento privato ammontano a 154,7 miliardi di lire, e rappresentano circa il 35% dei salari complessivi. La quota più cospicua di detta cifra, e cioè 144,3 miliardi, costituisce la somma di retribuzioni pagate ai lavoratori per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario e di magazzini granari; mentre 10,4 miliardi di lire rappresentano i salari pagati per la realizzazione di quelle iniziative industriali che hanno fruito del contributo a fondo perduto concesso dalla « Cassa ».

Per il settore della riforma fondiaria, infine, le retribuzioni possono stimarsi in circa 59,0 miliardi di lire.

Per i settori pubblici di diretto intervento la retribuzione media giornaliera per gli 11 anni e mezzo di attività risulta di 1.637 lire; i valori riscontrati però nei singoli esercizi finanziari mostrano una progressione decisamente crescente (da lire 1.100 per l'esercizio 1950-51,

⁶ Pari a 1.493,4 miliardi per i settori d'intervento considerati nella valutazione delle retribuzioni e del costo del lavoro.

a lire 1950 per l'undicesimo esercizio 1960-61, ed infine a lire 2.093 per il secondo semestre del 1961).

L'incremento percentuale fra il primo e l'ultimo dato è del 90% circa ed è in gran parte dovuto agli aumenti che i tassi salariali e le indennità hanno registrato nello stesso periodo, ma è anche correlato alla aumentata percentuale di maestranze specializzate e qualificate occupate nei lavori.

TAB. 17 — Valutazione dei salari corrisposti e del costo del lavoro per le opere finanziate dalla « Cassa » (a) (importi in milioni di lire).

Settore d'intervento	Retribuzioni		Costo del lavoro
	Cifre assolute	%	
1. Bonifiche e sistemazioni montane	129.376	29,9	138.304
2. Acquedotti e fognature	30.414	7,0	33.541
3. Viabilità ordinaria	40.476	9,4	44.377
4. Opere d'interesse turistico	6.306	1,5	6.959
5. Opere ferroviarie e marittime	12.720	2,9	14.204
<i>Totale (1-5)</i>	<i>219.192</i>	<i>50,7</i>	<i>237.385</i>
6. Miglioramenti fondiari e magazzini granari	144.304	33,3	157.179
7. Iniziative industriali	10.446	2,4	11.917
<i>Totale (6-7)</i>	<i>154.750</i>	<i>35,7</i>	<i>169.096</i>
8. Riforma fondiaria	59.011	13,6	63.005
<i>Totale (1-9)</i>	<i>432.953</i>	<i>100,0</i>	<i>469.486</i>

(a) Situazione al 31 dicembre 1961.

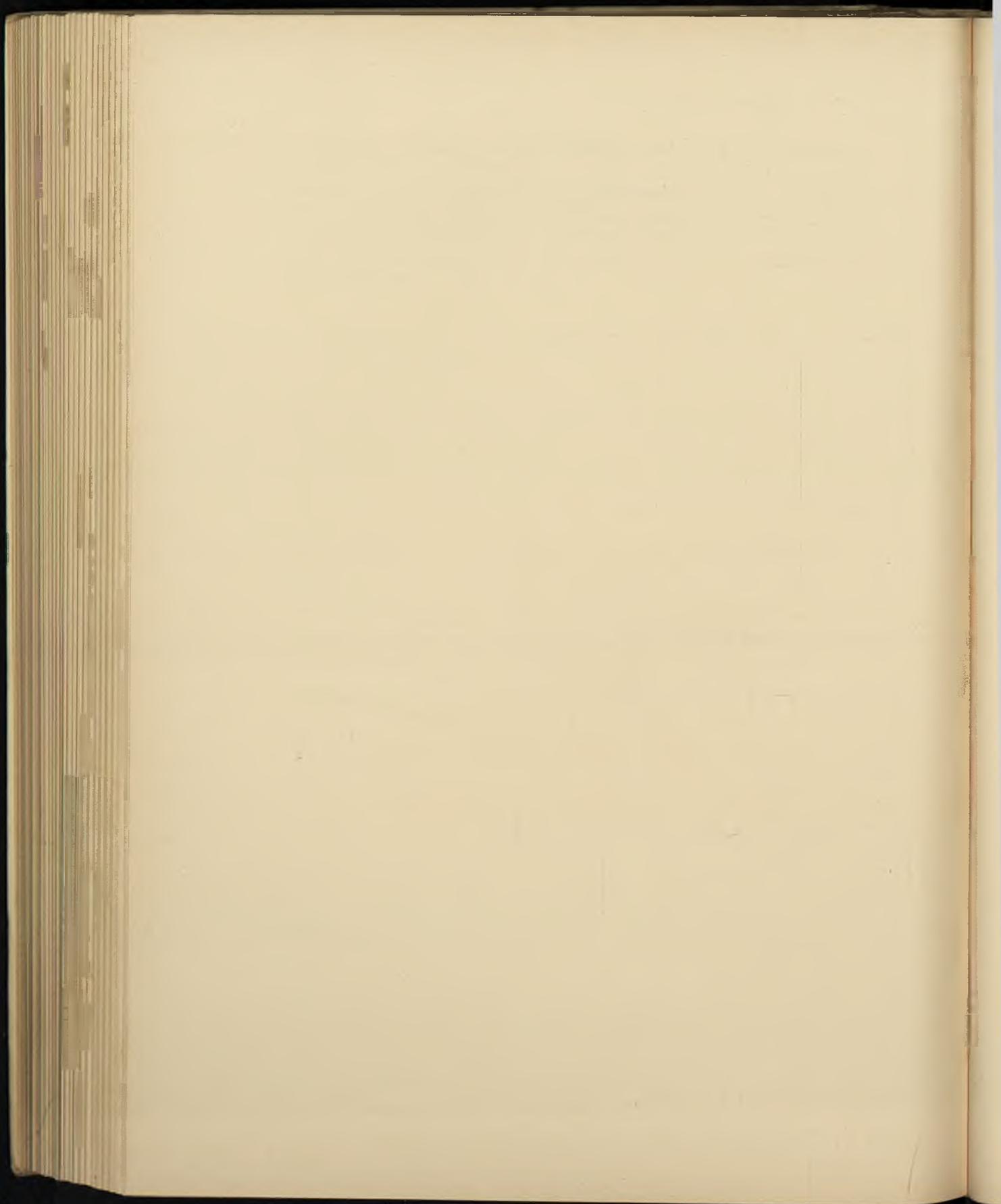
Per quanto riguarda la ripartizione dei salari tra opere pubbliche (comprendenti quelle di diretto intervento e la riforma fondiaria) ed opere private, è interessante notare che queste ultime tendono ad assumere, nel corso del tempo, un peso sempre maggiore.

Così, ad esempio, al termine del quinto esercizio i salari riguardano per l'80,6% il settore pubblico e per il 19,4% quello privato. Le analoghe percentuali a tutto il 31 dicembre 1961 sono del 64,3% e del 35,7% rispettivamente. In particolare, le suddette percentuali, limitatamente al solo secondo semestre del 1961, risultano del 41,5% e del 58,5%.

Questo spostamento verso il settore privato è in pieno accordo con il piano generale di intervento in favore del Mezzogiorno, il quale prevede, dopo un primo programma soprattutto di opere di infrastruttura, il graduale sviluppo delle attività economiche private tendenti ad impiegare e valorizzare le risorse locali sia agricole che minerarie oltre naturalmente alle forze di lavoro, al capitale ed all'iniziativa imprenditoriale.

CARLO PACE

L'ATTIVITÀ DI STUDIO



1. - PREMESSA

Sin dall'inizio l'attività di studio della « Cassa » si indirizzò lungo due fondamentali direttrici. Da una parte fu necessario completare la documentazione sui dati dell'ambiente fisico, per procedere ad una più sicura progettazione esecutiva delle opere programmate. Di questa parte si fecero carico i servizi tecnici direttamente interessati ai programmi di settore e alla loro esecuzione. Dall'altra si rendeva necessario predisporre la programmazione economica degli interventi, affinché fosse osservato il disposto della legge istitutiva che impegnava la « Cassa » ad operare mediante « complessi organici ». Di questa parte si fece carico il Centro Studi, che, in vista dell'obiettivo di conseguire dalla spesa i risultati di maggiore efficacia economica, si adoperò a predisporre indagini preventive per la programmazione economica annuale e, in una seconda fase, indagini tendenti ad accertare le modificazioni di struttura operate dalla stessa spesa della « Cassa » e dagli investimenti più direttamente legati a questa.

Il presente capitolo tende ad illustrare sinteticamente l'attività del Centro Studi; mentre nei capitoli di questa stessa opera dedicati ai diversi settori d'intervento si riferisce ampiamente degli studi sui dati dell'ambiente fisico, condotti per consentire la progettazione esecutiva.

2. - IL PROGRAMMA DI LAVORO

L'attività del Centro Studi è stata programmata fin dall'inizio, mediante la formulazione di un piano di lavoro elaborato dal prof. Giuseppe Di Nardi¹.

¹ V. G. DI NARDI, *Programma di lavoro per l'Ufficio Studi*, 18 giugno 1951, nell'archivio della « Cassa ».

Soltanto una parte degli studi ha visto la pubblicazione, mentre una notevole parte presenta carattere di documentazione interna e di analisi, rivolta a favorire l'opera della Direzione.

Il programma di lavoro prevedeva una vasta gamma di ricerche. Anzitutto appariva necessario raccogliere sistematicamente la documentazione di carattere quantitativo della situazione economica delle regioni meridionali e della sua evoluzione. L'esigenza di disporre di detta documentazione non richiede una particolare illustrazione, essendo evidente che la conoscenza dello stato di fatto che si intende modificare mediante un'azione propulsiva ed il rilievo degli effetti generati da tale azione costituisce il presupposto di ogni programma di sviluppo economico. Già nel programma di lavoro veniva sottolineata la necessità di disporre tra gli altri elementi di documentazione, di una valutazione del reddito delle regioni meridionali. Un posto di eguale rilievo era riservato, sempre nello stesso programma, alla contabilità dell'attività della « Cassa », cioè al rilievo analitico dei lavori assegnati e della loro graduale esecuzione, per trarne ogni momento il bilancio esatto del grado di attuazione del piano d'intervento.

Un altro campo di ricerca, fissato già nel citato programma di lavoro, consiste nell'accertamento degli effetti della spesa pubblica erogata dalla « Cassa » sull'economia nazionale e su quella del Mezzogiorno, effetti studiati dal punto di vista della domanda globale e quindi anche del reddito e della occupazione. Connessa strettamente con questo, è la ricerca delle tecniche di attuazione dei programmi annuali di opere pubbliche idonee ad assicurare il più elevato effetto moltiplicativo sul reddito e sull'occupazione nell'ambito del *comprensorio d'intervento della « Cassa »*.

Nel programma di lavoro, ci si proponeva inoltre l'acquisizione degli elementi conoscitivi sui tempi di esecuzione dei programmi, necessari al loro coordinamento e si accennava ad alcuni dei problemi economici che si pongono nello studio dei tempi. Si trattava in particolare di accertare:

a) l'esistenza di sufficienti disponibilità di materiali, di attrezzature, di manodopera qualificata per l'esecuzione dei lavori e di sufficiente capacità di produzione per le industrie nazionali fornitrici di materiali ed attrezzature;

b) le disponibilità valutarie in relazione al fabbisogno, per le eventuali importazioni dall'estero;

c) la convenienza di ricorrere all'approvvigionamento dall'estero dei materiali ed attrezzi, ovvero di importare i capitali tecnici per poi fabbricare detti beni all'interno del paese;

d) gli influssi di eventuali spostamenti di manodopera qualificata sui redditi, i risparmi ed i consumi delle regioni depresse;

e) l'esistenza di adeguate capacità tecniche per la condotta dei lavori;

f) gli effetti dell'attuazione dei programmi sui mercati dei materiali e dei fattori di produzione in genere, effetti che possono risultare incompatibili con la politica di stabilità monetaria.

Benché l'originario piano decennale d'intervento fosse quasi esclusivamente un programma di opere pubbliche, il riconoscimento del nesso di complementarità intercorrente tra opere di bonifica — che in quel piano assumevano peso preponderante — e trasformazioni fondiari ad opera dei privati e, su un piano più generale, la consapevolezza della limitata efficacia che potrebbero esercitare le opere pubbliche qualora non venissero integrate dagli investimenti privati, imponeva una previsione sull'attività privata di investimento. Più precisamente, occorre valutare la convenienza degli investimenti privati e la capacità del mercato interno dei capitali di soddisfare al fabbisogno finanziario dei privati nei tempi previsti dai piani di trasformazione. Da questa esigenza, come pure dai problemi posti dal finanziamento delle imprese assuntrici dei lavori pubblici, derivava la necessità di seguire con attenzione i problemi del credito, legati alla politica monetaria ed alla efficienza del sistema bancario.

Particolare attenzione riceveva anche, sin dalla formulazione del programma di lavoro, l'analisi della convenienza economica delle opere destinate alla valorizzazione dei prodotti agricoli e tendenti ad elevare il reddito dell'agricoltura.

Un ulteriore campo di osservazione riguardava la politica economica generale del paese, al fine di individuare eventuali incongruenze tra i compiti istituzionali della « Cassa », diretti a promuovere lo sviluppo economico del Mezzogiorno, e l'orientamento della politica economica, che nelle sue specificazioni concrete di politica doganale e commerciale, politica tributaria, politica monetaria e creditizia, politica industriale ecc., può inavvertitamente risultare in contrasto con l'azione propulsiva della « Cassa ».

Il programma di lavoro non pretendeva di esaurire l'individuazione di tutti i campi di indagine che avrebbero potuto riuscire di ausilio alla programmazione economica degli interventi; ma faceva anzi espresso riferimento alla eventualità di estendere il raggio di osservazione, per comprendervi altri problemi suscitati dall'azione stessa della « Cassa » nel suo effettivo svolgimento.

Infine va ricordata l'attività interna di studio e di elaborazione concettuale e tecnico-economica, volta ad affinare gli strumenti della programmazione annuale delle opere.

Nelle seguenti pagine, si vedrà come il Centro Studi abbia condotto sistematicamente il programma di lavoro che si era tracciato al momento della sua costituzione e si accennerà anche alle ricerche svolte per far fronte alle nuove esigenze conoscitive emerse dall'evoluzione delle competenze attribuite alla « Cassa ».

3. - L'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE

L'attività di documentazione dei dati caratteristici della realtà economica del Mezzogiorno e della sua evoluzione ha proceduto essenzialmente mediante la sistematica raccolta degli elementi contenuti in pubblicazioni ufficiali, o di enti e studiosi privati. Tra le pubblicazioni di privati, che più ampiamente documentano la situazione di fatto ed il lungo dibattito di idee intorno alla secolare depressione dell'Italia meridionale e che perciò poteva assumersi come un bilancio del passato ed un richiamo a non ripetere antichi errori, va ricordato anzitutto il volume del prof. F. Vöchting, *La questione meridionale*, di cui la « Cassa » si fece promotrice di una traduzione e pubblicazione in lingua italiana². In parecchi casi ci si è avvalsi dei dati disponibili per tracciare dei profili di province, di regioni o dell'intero territorio meridionale. Generalmente queste raccolte di documentazione essendo preordinate a fini interni ed a sussidio dei servizi tecnici non sono state pubblicate. A titolo informativo, si compirà qui di seguito una rapida e parziale ricognizione del lavoro svolto.

Si ricorda anzitutto uno studio su: *Aspetti della disoccupazione nel Mezzogiorno*, agosto 1951, in cui oltre all'accertamento statistico del fenomeno si rivolgeva l'attenzione agli effetti della disoccupazione sulla formazione dei redditi da lavoro nell'area meridionale, agli aspetti della disoccupazione cronica rispetto a quella di natura stagionale ecc. Allo stesso tipo di documentazione appartengono, tra gli altri, i successivi lavori:

Popolazione e forze di lavoro nel Mezzogiorno, febbraio 1953;

Diversa incidenza della popolazione attiva nel Mezzogiorno e nel Centro Nord, luglio 1954.

² Detto volume è stato pubblicato nella collana « Studi e Testi ».

Alla serie di studi — che pur contenendo anche analisi a livello regionale — investono l'intera area meridionale, appartengono lavori come:

Alcuni dati statistici della depressione meridionale, gennaio 1953;
Analfabetismo e istruzione professionale nel Mezzogiorno, marzo 1954;

Tendenze evolutive della depressione meridionale, dicembre 1954;
ed una serie annuale di documenti pubblicati nelle « Relazioni al Bilancio », quali:

La dilatazione dei consumi in generale;

L'espansione dei consumi nel Mezzogiorno;

Il miglioramento del tenore di vita e l'impiego dei mezzi produttivi nel Mezzogiorno, 1955;

Movimento economico e sociale del Mezzogiorno.

In mancanza di un vero e proprio bilancio economico del Mezzogiorno, la documentazione anzidetta veniva in quel periodo integrata con valutazioni di alcune grandezze, come il calcolo del reddito prodotto nelle regioni e province d'Italia, compiuto annualmente dal prof. G. Tagliacarne e le valutazioni della SVIMEZ. A tali dati si aggiungevano quelli di volta in volta valutati dal Centro Studi della « Cassa » per colmare lacune particolarmente avvertite. Si ricorderà in proposito lo studio *Investimenti pubblici nelle regioni meridionali nel periodo dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1951* e l'altro sulla *Ripartizione delle opere pubbliche dal punto di vista territoriale*, maggio 1952 basato sulle giornate-operaio lavorate nelle opere pubbliche nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord.

Nell'attesa che si ponesse mano alla redazione di un vero e proprio bilancio economico del Mezzogiorno, per il quale occorreva predisporre una contabilità economica dell'area meridionale, la « Cassa » favoriva la raccolta di dati in tal senso. A questo scopo contribuiva con la MSA e con la SVIMEZ a finanziare, nell'estate del 1953, una vasta indagine campionaria, fondata simultaneamente su interviste e su libretti di famiglia, per accertare la composizione della spesa per consumi dell'intera popolazione italiana. Questa indagine, affidata alla Doxa, servì di base alla costruzione della prima matrice dell'economia italiana, relativa all'anno 1953, curata dalla MSA in Italia. Infine, nel 1956, per iniziativa e con la collaborazione del Centro Studi della « Cassa », l'Istituto Centrale di Statistica provvedeva alla prima *Valutazione annuale della distribuzione regionale del reddito in Italia e della distribuzione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno*, successivamente perfezionata e

la cui pubblicazione si è iniziata da parte della « Cassa » nel 1959³. Tale bilancio economico, come è noto, è stato calcolato per tutti gli anni a partire dal 1951 compreso, e consente l'analisi del movimento economico del Mezzogiorno, sia sotto l'aspetto congiunturale come dal punto di vista strutturale. Analisi di entrambi i tipi sono state regolarmente compiute dal Centro Studi e pubblicate annualmente a partire dal 1959⁴.

Restando ancora nell'ambito dell'attività di documentazione sulla situazione economica del Mezzogiorno, si deve ricordare tutta una serie di profili provinciali e regionali, tra i quali possono citarsi:

La Calabria area depressa, aprile 1952;

Profilo economico della regione sarda, marzo 1953;

Profilo economico della regione siciliana, marzo 1953;

Profili della Puglia, Calabria e Campania, maggio 1953;

Appunti sulla Campania, ottobre 1953;

Memoria sulla Sicilia, settembre 1954;

Materiale sulla Calabria, gennaio 1955 ecc.

Infine l'attività di documentazione si è svolta anche, oltre che su base territoriale, nel quadro di singoli settori. Costituiscono esempi di studi di settore le memorie su:

Il movimento turistico nell'Italia meridionale, dicembre 1951;

Il turismo in Italia ed i suoi problemi, dicembre 1952;

Lo stato delle ferrovie secondarie in Sicilia, marzo 1953;

La viabilità nell'Italia meridionale, gennaio 1954;

L'automobilismo nel Mezzogiorno, febbraio 1954;

La pesca marittima in Sardegna, Sicilia, Puglia, Basilicata e Calabria, gennaio 1956.

La documentazione approntata dal Centro Studi sulla situazione economica del Mezzogiorno e sulla sua evoluzione, non si esaurisce naturalmente negli studi citati ed in quelli che per brevità sono stati omessi. Numerose altre ricerche costituiscono anzi un notevole contributo alla conoscenza della realtà meridionale, ma è apparso opportuno rinviarne l'esame, in quanto l'aspetto descrittivo della situazione esistente costituisce solo la premessa di studi ben più impegnativi.

³ Cfr. il capitolo su *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, in *Relazione al Bilancio 1958-59*.

⁴ Si veda, in *Relazione al Bilancio 1958-59*, oltre il già citato capitolo su *Lo sviluppo economico del Mezzogiorno*, quello dedicato a *La congiuntura economica in Italia, 1957-58*.

Sembra tuttavia conveniente ricordare sin d'ora una iniziativa intrapresa per studiare il fattore umano e le sue reazioni alle modificazioni intervenute nella struttura del Mezzogiorno. Per compiere tale accertamento, venne creato un Comitato misto « Cassa »-SVIMEZ, che nel 1955 iniziò le indagini sociologiche. Tali indagini furono successivamente proseguite, per intese intercorse con il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, dalla SVIMEZ.

Come si è già accennato, nel programma di lavoro per il Centro Studi figurava l'osservazione dello svolgersi dell'attività stessa della « Cassa ». Tale osservazione viene realizzata mediante la diretta rivelazione dei dati statistici relativi ai vari settori d'intervento ed alle diverse fasi di esecuzione del piano. L'organizzazione delle statistiche della « Cassa » è già stata illustrata in altra sede⁵. Ci si limiterà quindi a ricordare che mediante la sistematica attività di rilevazione statistica, è possibile conoscere in qualsiasi momento tutti i dati segnaletici del grado di esecuzione del piano affidato alla « Cassa ». Il risultato delle rilevazioni viene sinteticamente pubblicato, ciascun anno, nella *Relazione al Bilancio*, in un apposito capitolo, simile a quello che appare nel presente volume con il titolo di *Sintesi statistica dell'attività della « Cassa »*. Per illustrare le possibilità offerte dalla elaborazione dei dati sistematicamente rilevati dalla « Cassa », appare conveniente elencare anche alcuni lavori eseguiti dal Centro Studi. Si ricordano anzitutto le note periodiche:

Attività della « Cassa » in cifre;

Lavori ancora da appaltare;

Stato di avanzamento dei lavori finanziati dalla « Cassa »;

le memorie su:

L'attuale ritmo delle approvazioni e degli appalti e le prospettive future dell'attività della « Cassa » rispetto al piano decennale, giugno 1953;

Situazione degli appalti al 31 marzo 1954 e grado di realizzazione del piano dodecennale per settore d'intervento;

nonché le numerose altre analoghe memorie elaborate per permettere alla direzione dell'Ente di accertare la compatibilità del ritmo di attività seguito con i limiti di tempo imposti dalla legge per l'esecuzione del

⁵ Cfr. *Le rilevazioni statistiche della Cassa per il Mezzogiorno* in « Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica », luglio-dicembre 1954. Si avverte che, dopo la pubblicazione del citato articolo, la crescente massa di rilevazioni richieste anche dall'estensione dei compiti della « Cassa » ha reso conveniente l'adozione del sistema meccanografico.

piano. I dati statistici disponibili permettono inoltre di accertare l'influenza di alcuni fenomeni sui tempi di esecuzione dei lavori. Così, ad esempio, una indagine compiuta nel dicembre 1953 ha messo in rilievo l'incidenza delle proroghe e delle sospensioni dei lavori sui tempi di esecuzione; mentre con altre indagini si è accertata la relazione tra durata dei lavori e loro importo⁶. Infine, per saggiare la funzionalità del sistema di appalto, sono state a più riprese eseguite indagini sui ribassi d'asta.

4. - L'ACCERTAMENTO DEGLI EFFETTI DELLA SPESA

Nella zona di confine tra documentazione dell'attività svolta dalla « Cassa » ed accertamento degli effetti generati dalla spesa, possono situarsi gli studi, effettuati annualmente, per il calcolo degli investimenti direttamente realizzati e di quelli eseguiti dai privati con contributo finanziario dell'Ente; la rilevazione delle giornate-operaio lavorate nell'esecuzione dei lavori della « Cassa », nonché le indagini speciali volte ad accertare la relazione tra occupazione ed importo dei lavori. Grazie a questi studi ed alla rilevazione delle varie fasi di attuazione del piano, il Centro Studi è stato in grado di fornire, con qualche mese di anticipo, attendibili previsioni sul numero di operai che avrebbe trovato occupazione in ciascuna provincia del Mezzogiorno, nella esecuzione dei lavori della « Cassa », come pure ha potuto calcolare l'assorbimento complessivo di giornate-operaio richieste dall'esecuzione dell'intero piano d'intervento, nonché il presumibile andamento nel tempo degli investimenti. Le previsioni dell'occupazione e degli investimenti costituiscono dati di sintesi necessari alla programmazione economica degli interventi, per la quale però si richiede spesso una conoscenza più dettagliata. Questa è stata acquisita mediante una serie di indagini analitiche. Così, per evitare l'insorgere di strozzature nella esecuzione dei lavori che avrebbero potuto ritardare l'attuazione del piano e suscitare movimenti di prezzi pregiudizievoli alla stabilità monetaria, è stato necessario procedere alla stima dei fabbisogni di materiali e di manodopera richiesti dalla esecuzione dei programmi annuali ed esaminare tempestivamente gli effetti delle accresciute domande sui singoli

⁶ Cfr. l'indagine *Durata dei lavori finanziati dalla « Cassa » e volume dell'occupazione operaia in relazione all'importo dei lavori*, terminata nell'ottobre 1953 ed aggiornata successivamente varie volte, sulla base di una più cospicua massa di dati.

mercati, in modo da evitare delle tensioni troppo elevate⁷. A tale scopo non solo può adottarsi una azione di stimolo all'espansione dell'offerta, ma la conoscenza di dati analitici, quali quelli approntati dal Centro Studi, permette una graduazione nel tempo degli interventi in modo da diluire quelli che richiederebbero consumi di materiali troppo elevati per lo stato attuale dei relativi mercati, nazionali o locali, concentrando invece nel tempo quegli interventi che non rischiano di turbare i mercati di approvvigionamento o di gravare in misura sensibile sul potere d'acquisto della moneta.

Per effettuare tali stime è stato necessario procedere all'analisi dei costi effettuati sui computi metrici dei progetti esecutivi, mediante opportune aggregazioni dei principali fattori, sì da ottenere coefficienti medi degli stessi. Questa analisi ha richiesto periodici aggiornamenti, in relazione alla mutevole composizione dei progetti inclusi nei programmi annuali e costituisce ancora oggi l'unico tentativo di stabilire una « funzione della produzione » nel settore delle opere pubbliche.

In base ad essa il Centro Studi ha potuto valutare anche l'incidenza del costo del lavoro e dei salari sul costo complessivo delle opere. Inoltre ha promosso l'esecuzione, da parte dell'Istituto Doxa, di due indagini tendenti ad accertare l'ammontare e le direzioni dell'espansione dei consumi di beni e di servizi da parte degli operai addetti ai cantieri della « Cassa »⁸. Tali dati permettono di valutare gli effetti moltiplicativi connessi con la spesa della « Cassa », vale a dire consentono di stimare quale espansione della domanda globale derivi da detta spesa. A questo risultato concorrono anche le altre indagini, condotte presso le imprese appaltatrici e volte ad accertare l'espansione degli investimenti in attrezzature cantieristiche, connessa con la esecuzione dei lavori della « Cassa ».

Una parte delle indagini cui si riferisce il presente paragrafo sono state rese di pubblica ragione — limitatamente almeno agli aspetti ed

⁷ I fabbisogni dei materiali vengono stimati sulla base di coefficienti tecnici della spesa appositamente rilevati; mentre il fabbisogno di operai specializzati e qualificati si accerta mediante indagini presso cantieri, ripetute annualmente.

⁸ Dette due indagini sono state eseguite rispettivamente nell'ottobre 1952 e nell'ottobre 1954. I relativi dati, elaborati ed integrati dal Centro Studi, sono stati solo in parte pubblicati nelle *Relazioni al Bilancio 1952-53* e *1953-54*, ma hanno costituito oggetto di specifiche memorie, in cui si accertava l'incremento di reddito delle famiglie degli operai addetti alla esecuzione delle opere della « Cassa » e le conseguenti espansioni nei consumi (alimentari e non). Anche questo è stato un tentativo per stabilire una sorta di « funzione del consumo » limitata al gruppo più numeroso di redditeri interessati alla spesa erogata dalla « Cassa ».

ai risultati più rilevanti — nei capitoli delle *Relazioni al Bilancio*, dedicati ai riflessi economici e sociali del programma in corso di attuazione. Ci si limiterà qui ad elencare alcune altre indagini che non sono state pubblicate, nonché quei primi lavori, sistematicamente ripetuti ed aggiornati in seguito, che contengono interessanti illustrazioni dei metodi di ricerca adottati.

Per quanto riguarda l'occupazione operaia creata dalla esecuzione dei lavori della « Cassa », vanno ricordati i seguenti studi:

Valutazione del numero degli operai occupati nelle opere finanziate dalla « Cassa » nel mese di aprile 1952 e probabile tendenza nella ripartizione regionale delle opere pubbliche, maggio 1952;

Valutazione della probabile occupazione operaia nella esecuzione delle opere finanziate dalla « Cassa » nel periodo ottobre 1952 - marzo 1953, ottobre 1952;

Valutazione del numero delle giornate-operaio presumibilmente richieste per l'esecuzione del programma della « Cassa » novembre 1952;

L'occupazione operaia promossa dalla « Cassa » sino al 31 dicembre 1952, febbraio 1953;

Valutazione delle giornate-operaio nelle opere di miglioramento fondiario sussidiate dalla « Cassa », settembre 1953;

ed inoltre altri studi sulla relazione tra occupazione operaia ed importo dei lavori, di cui uno è stato già in precedenza citato, mentre il più recente appare in sintesi nella *Relazione al Bilancio* per l'ultimo esercizio.

Altre ricerche si riferiscono ai salari, al costo del lavoro, alle esigenze di lavoro specializzato e qualificato per l'esecuzione dei lavori della « Cassa ». Possono citarsi tra queste le ricerche su:

L'occupazione operaia, promossa dalla « Cassa », le qualifiche degli operai e la deficienza di talune categorie di manodopera qualificata, ottobre 1952;

Valutazione dei salari e del costo del lavoro nelle opere finanziate dalla « Cassa », ottobre 1952;

Valutazione delle somme erogate in salari ed oneri sociali ai lavoratori occupati nelle opere finanziate dalla « Cassa » dall'inizio dell'attività al 30 marzo 1953, aprile 1953;

Valutazione dei salari percepiti dagli operai occupati nelle opere finanziate dalla « Cassa », settembre 1953;

La composizione qualitativa delle maestranze adibite alla esecuzione di opere pubbliche finanziate dalla « Cassa », novembre 1953;

*Valutazione del costo del lavoro nella esecuzione delle opere pubbliche finanziate dalla « Cassa », novembre 1953*⁹.

Per quanto riguarda gli studi sugli investimenti, basti menzionare i seguenti lavori:

Valutazione degli investimenti direttamente realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno, o da essa provocati, nel corso del 1952, febbraio 1953;

Valutazione degli investimenti provocati dalla « Cassa » nei primi tre esercizi, dicembre 1953;

*Valutazione degli investimenti realizzati dalla « Cassa » a tutto il 31 dicembre 1953 e ripartizione del loro costo tra i vari fattori impiegati, maggio 1954*¹⁰;

Valutazione degli investimenti provocati dall'intervento della « Cassa » durante l'esercizio 1953-54, luglio 1954;

Studio sulla previsione degli investimenti per l'esercizio 1954-55, novembre 1954.

L'accertamento del fabbisogno di materiali da costruzione e l'osservazione dei relativi mercati ha dato luogo alla elaborazione di numerose indagini, tra le quali si ricordano:

Primi risultati di una indagine sull'impiego della manodopera e sui consumi di alcuni materiali nella esecuzione delle opere finanziate dalla « Cassa » nei primi esercizi finanziari, novembre 1953; la già citata indagine su:

Valutazione degli investimenti realizzati dalla « Cassa » a tutto il 31 dicembre 1953 e ripartizione del loro costo tra i vari fattori impiegati, maggio 1954; ed ancora:

Previsione dei fabbisogni di prodotti siderurgici nelle opere finanziate dalla « Cassa » negli esercizi finanziari 1953-54, 1954-55 e 1955-56, febbraio 1954;

Previsione sul consumo dei materiali da impiegare nelle opere finanziate dalla « Cassa » nel corrente e nei prossimi esercizi finanziari, aprile 1954;

⁹ I primi risultati di alcune tra dette ricerche vennero riportati in *Relazione al Bilancio 1952-53*; in ciascuna relazione al bilancio successiva sono stati esposti i risultati di indagini dello stesso tipo sul costo del lavoro, i salari percepiti, le deficienze di manodopera qualificata.

¹⁰ Come si dirà tra breve lo studio ora citato contiene anche la determinazione dei coefficienti tecnici della spesa, necessari per stimare i fabbisogni dei vari materiali da costruzione. Si noti che naturalmente la valutazione degli investimenti è effettuata sistematicamente dal Centro Studi, che ne pubblica i risultati nella *Relazione al Bilancio*.

I coefficienti tecnici della spesa nel settore delle opere pubbliche di bonifica, maggio 1955;

Aggiornamento dei coefficienti tecnici della spesa nel settore acquedotti, giugno 1955.

Particolare attenzione ha meritato tra i mercati dei vari materiali, quello del cemento, la cui situazione in relazione al fabbisogno per le opere della « Cassa » destava diverse preoccupazioni nei primi anni di attività dell'Ente. Tra i vari studi condotti in merito, si possono citare i seguenti:

Prospettive dell'industria del cemento in Italia in relazione all'aumento del consumo, novembre 1952;

Previsioni del consumo di cemento nel 1953 in Italia in base ai dati accertati per il primo quadrimestre, giugno 1953;

Il mercato del cemento ed il piano di sviluppo per il Mezzogiorno¹¹;
Prime valutazioni sulla produzione di cemento nel 1954, ottobre 1953;

Prospettive del mercato del cemento in Italia all'inizio del 1956, con particolare riguardo al Mezzogiorno, febbraio 1956.

Sono anche numerose le indagini di mercato relative agli altri materiali, delle quali è data spesso notizia nelle *Relazioni al Bilancio*. La « Cassa » ha proceduto inoltre ad accertare gli investimenti effettuati dalle imprese appaltatrici dei lavori, al fine di adeguare le loro attrezzature alla mole ed al tipo di opere da eseguire. Questo riflesso importante dell'azione della « Cassa » è stato seguito mediante due apposite indagini campionarie effettuate presso le ditte rispettivamente nell'aprile 1953 e nel luglio 1954.

Tra gli studi di sintesi, che tengono conto degli effetti complessivi della spesa, in sede di consuntivo o anche di previsione, meritano di essere ricordati:

Effetti sull'industria del Nord prodotti dai lavori della « Cassa », gennaio 1952;

Relazioni tra sviluppo del Mezzogiorno e attività industriale nel Centro Nord, aprile 1953;

Valutazione degli effetti economici, generati dalla spesa della Cassa per il Mezzogiorno, maggio 1953;

I primi risultati degli interventi economici nel Mezzogiorno, ottobre 1954;

Programma dei lavori della « Cassa » per il quadriennio 1955-58:

¹¹ Pubblicato nella collana « Quaderni » del Centro Studi, n. 11, 1953.

Previsione degli investimenti, dell'occupazione operaria, dei fabbisogni di materiali, dell'assorbimento permanente di manodopera e degli incrementi di prodotto netto sociale, marzo 1955.

5. - L'ECONOMICITÀ DEGLI INVESTIMENTI

Con l'indagine citata alla fine del paragrafo precedente, si passa già a considerare lo studio degli effetti di « lungo periodo » degli interventi della « Cassa », che derivano non dalla spesa in quanto tale, ma piuttosto dalla realizzazione di opere in quanto produttive di reddito e creative di occupazione. A questa categoria di ricerche appartengono studi dedicati all'accertamento della redditività degli investimenti pubblici, o alla redditività globale ed alla convenienza per i privati di complessi di opere eseguite in parte dalla « Cassa » ed in parte dai privati. Esempi di questi complessi si hanno nell'attività di bonifica, in cui le opere pubbliche sono preordinate a sviluppi produttivi che possono attuarsi solo attraverso le trasformazioni fondiari ad opera dei privati. Infine, alla stessa categoria di ricerche appartengono quelle sulla redditività degli investimenti privati promossi mediante la concessione di sussidi o finanziamenti. L'accertamento della redditività degli investimenti — come quello dell'assorbimento permanente di manodopera da essi provocato — costituisce come è evidente uno degli elementi conoscitivi più importanti ai fini della programmazione economica dello sviluppo. Questi elementi conoscitivi sono stati resi disponibili per la « Cassa » mediante una serie di ricerche appositamente condotte. È ovvio che in tali ricerche si parta dall'accertamento delle condizioni preesistenti, per cui esse in definitiva costituiscono anche una integrazione della conoscenza della realtà meridionale cui sono stati preordinati gli studi illustrati nel precedente paragrafo 3. Il loro carattere distintivo tuttavia consiste negli sviluppi dati alla indagine delle possibilità di modificazione dell'ambiente, ai problemi ed alle conseguenze di natura economica di queste modificazioni.

Tra i lavori che più acutamente ricercano i termini di economicità delle trasformazioni deve citarsi anzitutto l'opera *Economia delle trasformazioni fondiari*, pubblicata dalla « Cassa » nella collana « Studi e Testi »¹². Scopo di questo studio era l'accertamento dei risultati

¹² Il volume è opera di M. ROSSI DORIA, F. PLATZER, C. SCHIFANI e G. BARBERO. Si ricorda anche l'altro volume della stessa collana su *La bonifica della valle del Liri*, opera del MAZZOCCHI ALEMANNI.

economici delle trasformazioni agrarie effettuate in zone tipiche, al fine di trarne elementi per orientare l'azione della « Cassa » verso le trasformazioni suscettibili di fornire più alti redditi ed un più elevato impiego di manodopera, nei comprensori ove ricorrono condizioni ambientali analoghe a quelle delle zone studiate. Per quanto riguarda la redditività delle opere comprese nel programma della « Cassa », deve invece ricordarsi l'indagine *Prospettive sui futuri effetti del piano dodecennale d'investimenti nel Mezzogiorno*, i cui risultati sono stati sinteticamente esposti in un paragrafo con eguale titolo della *Relazione al Bilancio 1954-55*. Essa è stata seguita da numerosi altri studi, come quelli su :

Costi e benefici degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nel settore delle sistemazioni montane, gennaio 1956;

L'incremento di occupazione permanente in agricoltura dovuto agli interventi della Cassa per il Mezzogiorno, aprile 1956;

Stima della produttività degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno nelle opere stradali, giugno 1956.

Adottando ancora la tecnica dei costi e benefici, si è anche proceduto nel corso del 1957 ad analizzare la redditività degli investimenti in tipici comprensori a trasformazione asciutta o irrigua, come il comprensorio di Chilivani, quello di Caltagirone e quello della piana di Catania. Infine un esempio di confronto tra soluzioni alternative, effettuato dal punto di vista della rispettiva economicità, è rappresentato dallo *Studio sulla parzializzazione irrigua nel comprensorio del Fortore*, eseguito nel 1959.

Da tali studi si sono potuti ricavare i coefficienti capitale-prodotto per gli investimenti pubblici e per quelli privati nei settori di intervento della « Cassa », preordinando perciò dati necessari alla programmazione degli investimenti.

Lo studio delle variazioni colturali, degli incrementi di occupazione e di reddito, derivanti dalle opere di miglioramento fondiario, è stato condotto mediante una serie di ricerche, iniziate con il saggio su *La trasformazione fondiario-agraria nei comprensori di bonifica*, in *Relazione al Bilancio 1955-56*, cui hanno fatto seguito i seguenti lavori :

Le variazioni degli ordinamenti produttivi nei comprensori della « Cassa »;

Investimenti privati in miglioramenti fondiari e prodotto netto dell'agricoltura meridionale apparsi in *Relazione al Bilancio* rispettivamente del 1956-57 e del 1958-59.

Infine, con l'indagine *La formazione professionale degli operatori agricoli nel Mezzogiorno* in *Relazione al Bilancio 1957-58*, si perveniva a stimare, scendendo sino al livello provinciale, il fabbisogno di lavoro qualificato in agricoltura. La stima è condotta sulla base dei calendari agricoli per le varie colture, assumendo adeguate ipotesi di trasformazione intensiva, conseguente all'attuazione del programma di opere pubbliche affidato alla « Cassa », per il dodicennio 1950-62. Questo studio, per il metodo con il quale è condotto, costituisce finora l'unica indagine sistematica compiuta su questo tema.

Per quanto riguarda il settore industriale, una prima indagine, condotta nel gennaio del 1955, ha permesso di valutare la produttività degli investimenti industriali connessi con i finanziamenti deliberati. I relativi risultati sono stati riassunti nel già citato paragrafo della *Relazione al Bilancio 1954-55*. Per la prima volta in Italia, attraverso la documentazione fornita dalla « Cassa », si potevano avere dati relativi ai coefficienti capitale-prodotto e ai coefficienti di capitale per unità di lavoro nei vari settori industriali. Anche questi sono dati necessari per predisporre un programma di sviluppo industriale.

La ricerca è continuata negli anni seguenti con *Gli impianti industriali finanziati dalla « Cassa » e dagli Istituti Speciali*, in *Relazione al Bilancio 1955-56* e con *Primi rilievi sulle modificazioni della struttura industriale del Mezzogiorno*, in *Relazione al Bilancio 1956-57*.

Successivi aggiornamenti ed integrazioni sono stati compiuti con gli altri due seguenti lavori:

Le realizzazioni industriali nel Mezzogiorno determinate dall'attività creditizia di favore a medio termine, in *Relazione al Bilancio 1958-59*;

*Aspetti della espansione industriale del Mezzogiorno*¹³.

Altri studi infine hanno avuto come oggetto singoli progetti di impianti, come nel caso del noto lanificio di Maratea, o singoli settori industriali.

Un cenno a parte meritano gli studi sulle possibilità di valorizzazione dei prodotti agricoli, sul fabbisogno e sulla convenienza dei relativi impianti. Si ricordano in proposito i saggi su:

Indirizzi e problemi del commercio agrumicolo, marzo 1954;

Problemi relativi alle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli, giugno 1954;

¹³ Quest'ultima indagine è apparsa in sintesi in *Relazione al Bilancio 1960-61* ed è stata successivamente pubblicata nella collana « Quaderni » del Centro Studi (n. 41).

e soprattutto i volumi della collana *Strutture e mercati dell'agricoltura meridionale* curati da esperti studiosi dei vari settori¹⁴. Questa seconda serie di volumi pubblicati per iniziativa del Centro Studi della « Cassa », fu impostata con l'intento di integrare con indagini di mercato l'altra serie di indagini compresa sotto il titolo *Economia delle trasformazioni fondiarie*. Le due serie sono complementari nel senso che, mentre con lo studio delle trasformazioni compiute in passato si tende a rilevare gli indirizzi produttivi e gli ordinamenti colturali che sono risultati più efficaci, nei vari comprensori soggetti a trasformazione, con la seconda si tende a vagliare, mediante prospettive di mercato, se gli indirizzi produttivi affermatasi in precedenti esperienze abbiano possibilità economica di estendersi a più vaste superfici, senza che l'aumento della produzione abbia a provocare rovinose flessioni dei redditi.

6. - L'OSSERVAZIONE DELLA POLITICA ECONOMICA GENERALE

Il Centro Studi ha inoltre seguito con attenzione i vari interventi di politica economica, per segnalare eventuali pericoli di contrasto tra le linee di intervento adottate per lo sviluppo economico del Mezzogiorno ed altri interventi di carattere generale progettati dallo Stato. Una prova della cura posta dal Centro Studi in questo compito di osservazione, può dedursi da una semplice elencazione di alcune fra le memorie redatte per richiamare l'attenzione degli organi direttivi su alcuni provvedimenti progettati dallo Stato. Tali memorie spesso contengono delle vere e proprie ricerche sugli effetti presumibili dei provvedimenti, in modo da consentire una consapevole valutazione della situazione. Possono richiamarsi tra le altre:

Voci discordi sulla politica del credito in Italia, luglio 1951, in cui si avverte la difficoltà di rendere compatibile la « stretta » creditizia con le esigenze di finanziamento degli investimenti privati, delle quote a carico dei privati delle opere pubbliche di bonifica, dei maggiori capitali necessari alle imprese appaltatrici dei lavori pubblici della « Cassa »;

Nota sugli effetti del contributo straordinario 4% sui salari industriali, gennaio 1952;

¹⁴ Attualmente sono state già pubblicate le indagini relative a cotone, agrumi, prodotti ortofrutticoli, latte e derivati, vino, olio; mentre è in corso di preparazione lo studio dedicato alle carni.

Aspetti economici della Tabacchicoltura nell'Italia meridionale, gennaio 1953; quest'ultima eseguita in seguito alla progettata riduzione delle superfici concesse alle coltivazioni di alcuni tipi di tabacco nelle province meridionali.

Deve ancora citarsi l'indagine compiuta nello stesso periodo, dal titolo *L'intervento straordinario della « Cassa » è integrativo o sostitutivo di quello normale dello Stato e degli altri enti pubblici?*

Possono ancora ricordarsi:

Appunti sul disegno di legge per la esenzione dei semi oleosi dal dazio doganale ed i rilievi delle categorie economiche interessate, marzo 1953;

Effetti della distribuzione regionale della spesa pubblica agosto 1953.

Infine può citarsi l'indagine *Struttura e livelli dei salari nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord*, eseguita nel 1960 per misurare le differenze salariali esistenti fra Nord e Sud per categorie di prestazioni, accertare quindi gli effetti della estensione *erga omnes* della validità dei patti collettivi di lavoro ed individuare l'eventuale esigenza di ristabilire l'equilibrio raggiunto nella localizzazione degli impianti industriali mediante una revisione del sistema degli incentivi.

7. - ATTIVITÀ EDITORIALE, CONVEGNI, MOSTRE

La « Cassa » ha sentito la necessità di rendere di pubblico dominio gli aspetti più notevoli della sua attività, anche col fine di favorire l'istaurarsi di un più concreto e utile dibattito sui problemi dell'intervento nel Mezzogiorno. Il compito di illustrare tali aspetti è stato attuato in diversi modi, cioè sia con un'attività editoriale, sia con la partecipazione a congressi ed a mostre, ed in alcuni casi anche con la organizzazione di convegni. Naturalmente non tutto il lavoro di illustrazione dell'attività della « Cassa » è stato svolto dal Centro Studi: deve anzi sottolinearsi l'apporto dei Servizi, specie nei confronti dei problemi più strettamente tecnici.

Per quanto riguarda l'attività editoriale, può anzitutto ricordarsi la serie delle *Relazioni al Bilancio*, che costituiscono documenti ricchi di notizie, problemi e dati. Il Centro Studi ha collaborato al loro approntamento, non limitandosi alle questioni di natura economica e statistica, cui si è già avuto occasione di accennare nel presente capitolo, ma occupandosi invece anche del coordinamento delle parti elaborate dai diversi Servizi della « Cassa ». Egualmente degna di nota, anche se a

carattere preminentemente divulgativo, appare la collana « Quaderni » del Centro Studi, già ricordata in questo capitolo. Tale collana è composta sinora di 41 numeri; ad essa hanno spesso dato il loro contributo personalità della politica e tecnici qualificati. Come si è già detto, il Centro Studi ha promosso la pubblicazione di una serie di indagini riunite nella collana « Strutture e mercati dell'agricoltura meridionale », composta attualmente di 5 volumi; mentre alla serie « Studi e Testi » appartengono, oltre ai volumi precedentemente citati, quello dal titolo *Problemi dell'agricoltura meridionale*¹⁵ e gli *Scritti e discorsi sulla questione meridionale* di Ferdinando Rocco. Vanno infine ricordati — oltre a pubblicazioni varie ed alla collana « Documenti », realizzata dai servizi tecnici — i 6 volumi degli « Atti » dei convegni di studio promossi dalla « Cassa ».

Il primo di tali convegni, tenuto a Napoli nell'ottobre 1952, venne dedicato a *L'attività della « Cassa »: realizzazioni, problemi, prospettive*; sempre a Napoli, nel novembre dell'anno successivo, furono discussi i temi de *L'industrializzazione e l'istruzione professionale nel Mezzogiorno*. Il convegno tenuto a Bari nel luglio 1954 trattò degli *Indirizzi produttivi della trasformazione agraria nel Mezzogiorno*; mentre i successivi convegni affrontarono degli argomenti più strettamente tecnici. Nel settembre del 1954 vennero discussi a Cosenza *I problemi della montagna nell'Italia meridionale* ed un convegno tenuto a Napoli nel dicembre dello stesso anno fu dedicato a *I problemi dell'irrigazione a pioggia nelle zone sub-aride del bacino del Mediterraneo*. Infine, il convegno di Pescara del giugno 1956 trattò dell'*Esercizio irriguo collettivo nel Mezzogiorno*. Mediante l'organizzazione di questa serie di convegni, la « Cassa » ha avuto modo di approfondire i problemi più vivamente avvertiti e di accertare i punti di vista degli operatori economici e degli enti pubblici periferici, espressi dai loro rappresentanti più qualificati.

Ma per disporre di un quadro più completo della partecipazione della « Cassa » al dibattito di idee sui problemi del Mezzogiorno e, più in generale, dello sviluppo delle aree arretrate, occorre ricordare che rappresentanti della « Cassa » hanno preso parte, spesso con relazioni o comunicazioni, ai lavori di numerosi congressi di studio, a livello locale, nazionale ed anche internazionale.

¹⁵ Il volume raccoglie le lezioni svolte da vari docenti al corso di aggiornamento per laureati in agraria, promosso dalla « Cassa » e tenuto a Portici, presso la Facoltà di Agraria, nell'anno accademico 1951-52.

L'attività di illustrazione dell'opera della « Cassa » è stata inoltre condotta con la partecipazione alle più importanti fiere e mostre del paese, talvolta mediante l'allestimento di appositi padiglioni, altre volte, più semplicemente, con la diffusione di pubblicazioni o di altro materiale illustrativo.

Infine, particolare cura è stata posta nell'illustrare l'azione della « Cassa » a missioni ufficiali straniere ed a privati studiosi; a tal fine sono state spesso organizzate visite alle zone di intervento.

8. - L'OPERA DI CONSULENZA

L'illustrazione dell'attività svolta dal Centro Studi risulterebbe largamente incompleta se non si accennasse almeno all'opera di consulenza fornita agli organi operativi e direttivi della « Cassa ». Questa opera sostanzialmente si è svolta su tre direttrici principali, il cui obiettivo può sintetizzarsi nell'approntamento degli strumenti della programmazione.

In primo luogo, dalla diagnosi della situazione sono stati dedotti i relativi possibili rimedi. Per illustrare questo tipo di lavoro, basta citare due memorie che alla luce dell'esperienza degli anni successivi appaiono nettamente anticipatrici. Nell'ottobre 1951, veniva redatta una memoria sulla *Necessità di consentire mutui a lunga scadenza e a bassissimo saggio di interesse per gli investimenti agricoli nel Mezzogiorno*. Nella memoria era chiarito il pericolo di un eccessivo indebitamento o di un mancato adeguamento della iniziativa privata alle esigenze delle trasformazioni fondiari. In quella sede si sosteneva che le maggiori produzioni avrebbero potuto trovare sbocchi adeguati solo a condizione che venissero offerte a prezzi decrescenti; ma perché tali prezzi fossero remunerativi appariva necessario conseguire un aumento dei rendimenti unitari, che può ottenersi solo mediante massicci impieghi di capitali. Da questa esigenza derivava appunto la necessità di provvedere al finanziamento a condizioni di favore sia delle quote a carico dei privati delle opere pubbliche di bonifica, sia degli investimenti in opere private di miglioramento. La seconda memoria che qui si vuole ricordare, dell'agosto 1952, porta il titolo *Necessità di acceleramento della industrializzazione del Mezzogiorno*. In essa si avverte la tendenza dello sviluppo economico nazionale verso una flessione relativa dei redditi agricoli. Si prospetta quindi la necessità di

impostare una più attiva politica di intervento nel campo industriale per la valorizzazione dei prodotti agricoli ¹⁶.

L'attività di consulenza del Centro Studi si è svolta anche nel senso della indicazione degli strumenti specifici di intervento per l'esecuzione di un programma di sviluppo. Così ad esempio, nella memoria sopra citata, veniva prospettata anche l'opportunità di costituire delle società miste per la realizzazione di una rete di impianti di trasformazione dei prodotti agricoli. In una relazione dell'agosto 1955, contenente suggerimenti « per accelerare lo sviluppo industriale », in cui si proponeva l'elaborazione di un piano di industrializzazione, uno dei mezzi d'azione prospettati consisteva nella creazione di « zone industriali preferenziali » sulle quali doveva concentrarsi l'attenzione dei pubblici poteri per dotarle dei necessari servizi; mentre un altro strumento d'azione avrebbe dovuto realizzarsi con la creazione di istituzioni pubbliche o semipubbliche, del tipo di banche d'affari, incaricate di costituire il capitale d'impianto per la realizzazione di propri progetti, in armonia con i fini del piano.

Un altro apporto alla politica di sviluppo è costituito dalla individuazione di criteri d'intervento, come ad esempio i *Criteri di scelta per il finanziamento degli impianti industriali*, dicembre 1951, ed i *Criteri per la ripartizione dei fondi destinati ai finanziamenti alberghieri*.

Infine non può farsi a meno di ricordare l'opera, prima di ricerca e quindi di illustrazione agli organi operativi della « Cassa », relativa alla tecnica della programmazione.

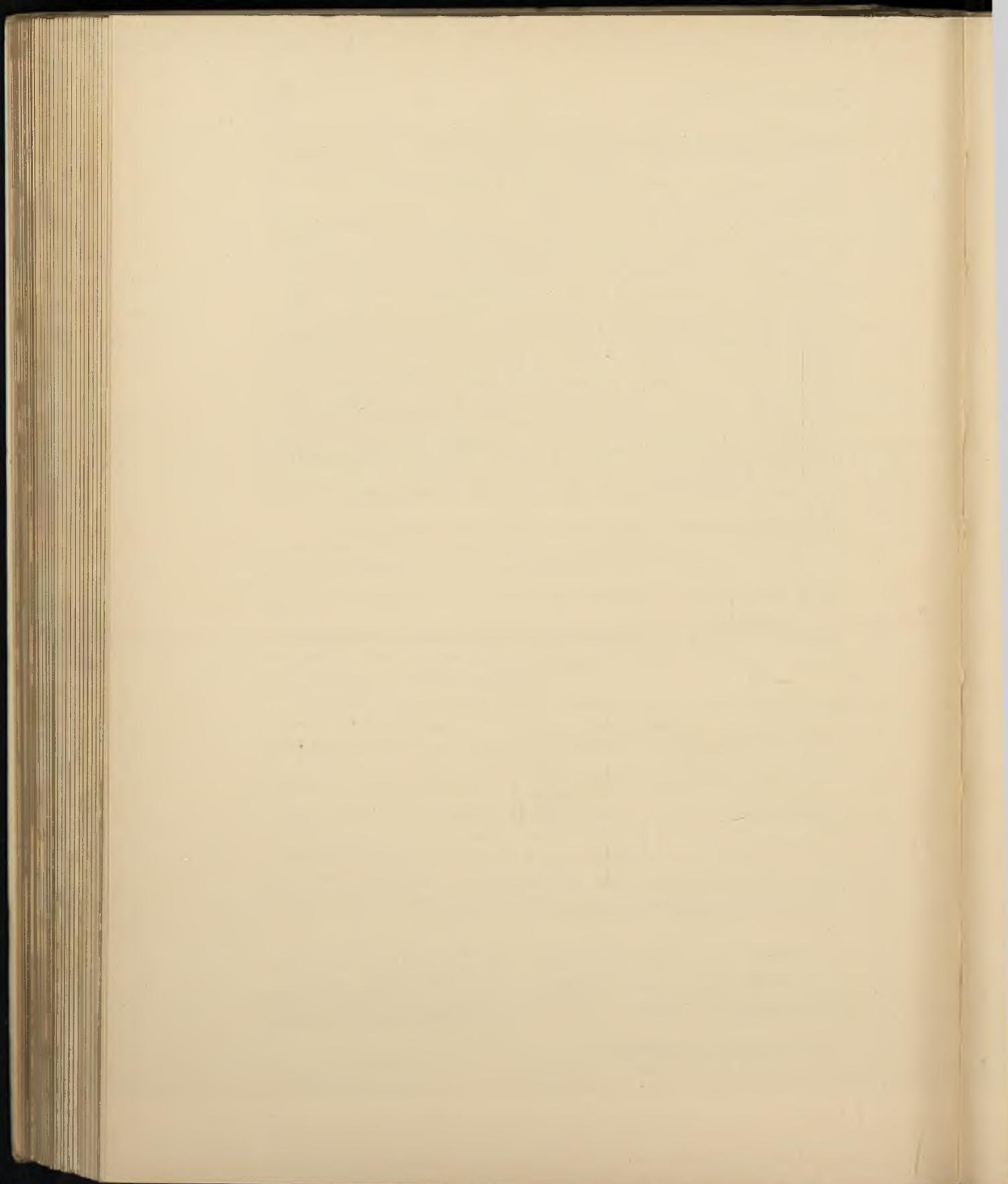
È stata ad esempio più volte ¹⁷ illustrata la necessità di formulare i programmi sulla base di un calcolo economico dei loro effetti; di presentare alla scelta diverse soluzioni alternative corredate ciascuna degli elementi per l'accertamento della relativa redditività e degli effetti sulla occupazione; di programmare le opere concentrando nel tempo gli interventi tra loro tecnicamente complementari, in modo da ridurre l'intervallo di tempo intercorrente tra la realizzazione fisica delle opere e la loro utilizzazione al fine della produzione del reddito. Ancora è stata sottolineata l'esigenza di dare precedenza alle opere più immediatamente produttive di reddito, nella inevitabile selezione imposta dalla scarsità

¹⁶ La limitazione a questo settore derivava da analoghi limiti posti dalla legislazione allora vigente agli interventi della Cassa per il Mezzogiorno.

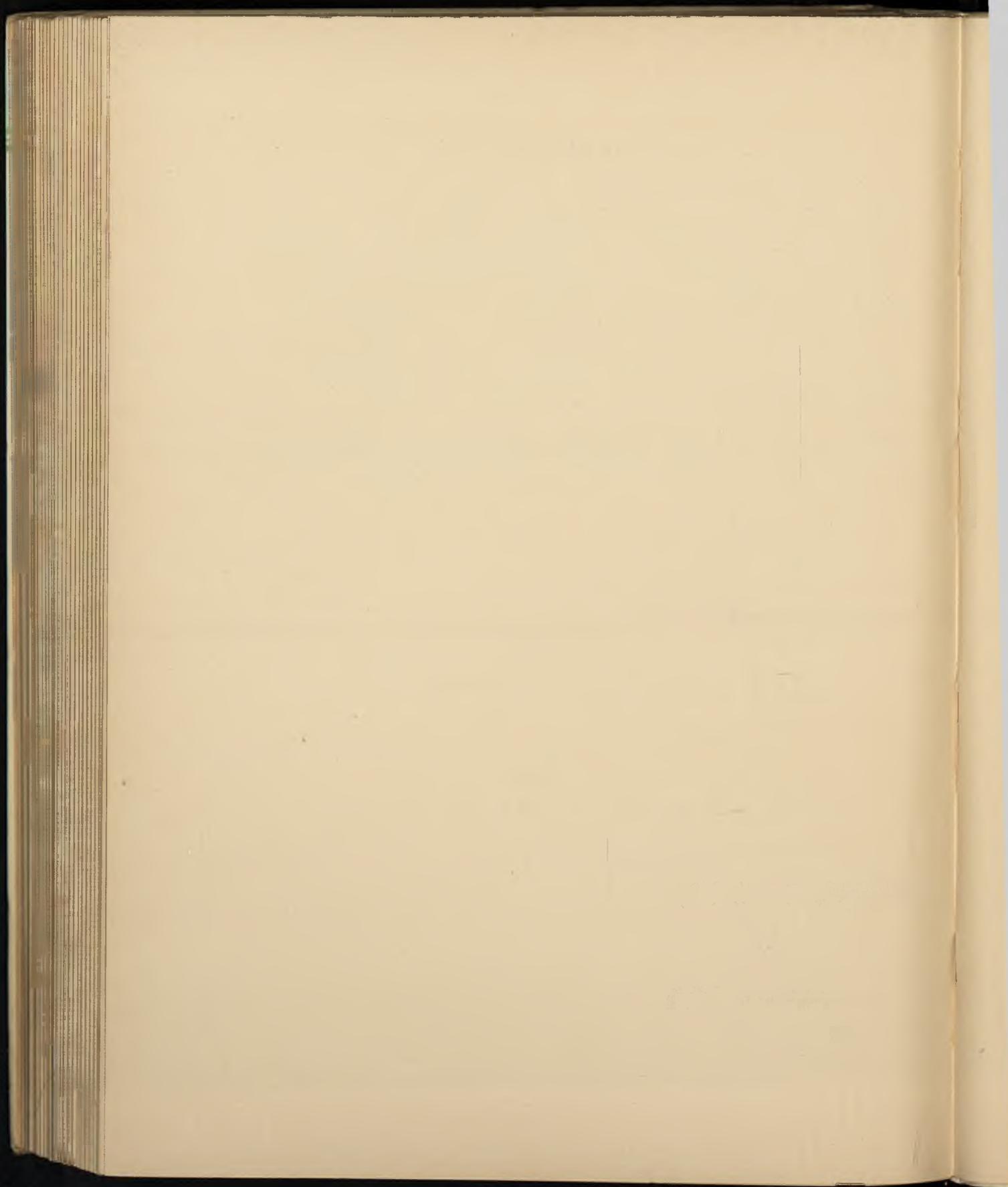
¹⁷ Basti vedere sull'argomento la relazione *Criteri di impostazione dei programmi annuali della « Cassa »*, del marzo 1952 o *Appunti sul programma della « Cassa » 1955-56*, del luglio 1955.

relativa dei mezzi rispetto ai fabbisogni. Infine può ricordarsi come sia stata sempre vivamente avvertita l'istanza di considerare l'azione della « Cassa » nel quadro completo della economia del Mezzogiorno e di quella dell'intero paese.

Questo complesso di studi costituisce la più sicura testimonianza del metodo al quale è improntata l'azione della « Cassa ». La sua attività costruttiva, che si estrinseca nella realizzazione tecnica dei suoi programmi, è sorretta da un'adeguata visione dei fini economici e sociali, rispetto ai quali le opere progettate e costruite sono strumentali. Questa visione è stata ed è controllata da una continua ricerca volta ad accertare i cambiamenti della struttura economica e sociale del Mezzogiorno, conseguenti sia all'attuazione dei programmi annuali della « Cassa », sia ad altri più complessi fattori dello sviluppo generale italiano che si inseriscono nella crescita del Mezzogiorno. L'attività di studio della « Cassa » ha colmato molte lacune: nella conoscenza dell'ambiente fisico, necessaria per la più sicura progettazione delle opere; in quella della struttura sociale, altrettanto necessaria alla programmazione degli interventi.



INDICE



Gabriele Pescatore	
Presentazione	IX
Pietro Campilli	1
Giulio Pastore	15
Luciano Tracanna	29
Leopoldo Macciardi	
I risultati economici della politica di sviluppo	107
Giuseppe Di Nardi	
Il Mezzogiorno componente necessaria dello sviluppo italiano	353
Centro Studi della « Cassa »	
Il ritmo di esecuzione degli interventi	381
Carlo Pace	
L'attività di studio	411



Gabriele Pescatore	
Presentazione	IX
Pietro Campilli	1
Giulio Pastore	15
Luciano Tracanna	29
Leopoldo Macciardi	
I risultati economici della politica di sviluppo	107
Giuseppe Di Nardi	
Il Mezzogiorno componente necessaria dello sviluppo italiano	353
Centro Studi della « Cassa »	
Il ritmo di esecuzione degli interventi	381
Carlo Pace	
L'attività di studio	411

Finito di stampare il 27 ottobre 1962
nello stabilimento d'arti grafiche Gius. Laterza & Figli - Bari
3746

