

G. Fuà P. Sylos-Labini

Idee per la programmazione economica



Seconda edizione

Editori Laterza

Lo sviluppo rapido e sostenuto dell'economia italiana nel passato decennio non va esente da rilievi critici, tanto è vero che alcuni fra i problemi strutturali non hanno trovato soluzione, e si pongono ancora oggi all'attenzione generale.

Di qui è sorta l'esigenza della programmazione, con l'apposita Commissione nazionale che, prima delle elezioni del 28 aprile, ha concluso la prima fase dei suoi lavori. Sui risultati finora raggiunti da detta Commissione circolano versioni contrastanti o confuse. Si sa che ci sono stati dissensi, ma non si sa bene su quali questioni.

Questo libro contiene uno dei « rapporti » più interessanti e dibattuti, quello appunto redatto da due membri della sezione esperti della Commissione, i professori Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini.

Si può ritenere che la pubblicazione di questo lavoro possa contribuire a superare gli inconvenienti lamentati, e possa portare un contributo critico al dibattito su una questione di essenziale importanza per il nostro Paese.

Pur consapevoli del carattere provvisorio dei calcoli e dei suggerimenti del loro documento, Fuà e Sylos-Labini sono convinti che ormai è necessario uscire dalle formulazioni vaghe e polivalenti, e fornire indicazioni per avviare la discussione su linee precise.

L'obiettivo più ambizioso cui tendere nel prossimo futuro nel nostro Paese è certo quello della eliminazione degli squilibri territoriali, cioè, essenzialmente, quello del pareggiamento dei redditi pro-capite fra Sud e Nord (oggi il rapporto è di circa 1 a 2). Molti ritengono an-

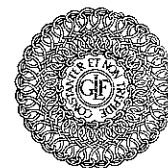
LIBRI DEL TEMPO

n. 78

I EDIZIONE: GIUGNO 1963
II EDIZIONE: OTTOBRE 1963

G. FUA - P. SYLOS-LABINI

IDEE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA



EDITORI LATERZA - BARI 1963

AVVERTENZA

Subito prima delle elezioni la Commissione nazionale per la programmazione economica ha concluso la fase preliminare dei suoi lavori. Il Presidente della Sezione esperti, prof. Pasquale Saraceno, ha presentato un suo rapporto; gli altri esperti hanno fatto conoscere i loro punti di vista con memorie o note variamente elaborate; gli scriventi hanno presentato il lavoro che qui si pubblica.

Nella fase preliminare non è stato fatto nessun tentativo di unificare i diversi punti di vista; questo si farà nella seconda fase dei lavori, che è cominciata con la seduta del 9 maggio: al Presidente della Sezione esperti è stato affidato il compito di procedere all'elaborazione di un nuovo rapporto, che non esprima più soltanto i suoi punti di vista personali, ma tenga conto ed unifichi, nella misura del possibile, i punti di vista manifestati da tutti gli altri esperti.

Le notizie sui lavori della Commissione sono sinora arrivate al pubblico soltanto attraverso indiscrezioni frammentarie; ciò ha avuto il duplice inconveniente di privare i membri della Commissione delle critiche esterne e di creare l'impressione che i contrasti fossero molto maggiori del reale. Abbiamo ritenuto che la pubblicazione di questo lavoro possa contribuire a superare questi inconvenienti e possa portare un contributo critico al dibattito su una questione di essenziale importanza

per il nostro paese. Siamo consapevoli del carattere del tutto provvisorio dei nostri calcoli e dei nostri suggerimenti; e prevediamo che le critiche esterne, oltre che quelle interne, ci indurranno a modificare o a approfondire parecchi nostri punti di vista. Ma siamo convinti che ormai è necessario uscire dalle formulazioni vaghe e polivalenti e fornire indicazioni precise per avviare la discussione su linee, appunto, precise.

Nel redigere questo studio ci siamo avvalsi della collaborazione degli uffici della Commissione, diretti dal dott. Giovanni Landriscina, ed in particolare del prof. Luigi Spaventa, del dott. Franco Gallo, del dott. Duccio Cavalieri, del dott. Lorenzo D'Agata; abbiamo anche ampiamente utilizzato i risultati delle ricerche condotte per conto della Commissione dagli istituti: CEGOS, Centro di studi e piani economici, INEA, PRES, SVIMEZ, TEKNE.

Siamo debitori a tutti i colleghi della Commissione per i suggerimenti che abbiamo ricavato dai loro contributi scritti ed orali ai lavori della Commissione e dalle loro critiche a nostri precedenti documenti. Un ringraziamento particolare è dovuto ai colleghi che ci hanno fornito direttamente consigli per questa memoria, tra cui Siro Lombardini che ha collaborato ampiamente alla redazione, nonché Manlio Rossi-Doria e Bruno Zevi e ad altri amici che ci hanno assistito sui problemi specifici e che saranno man mano ricordati.

Dobbiamo avvertire che i suddetti colleghi ed amici non necessariamente condividono i punti di vista qui espressi; comunque, essi non hanno alcuna responsabilità per gli eventuali errori che si riscontrassero nel testo.

Roma, 16 maggio 1963.

G. FUA e P. SYLOS-LABINI

PARTE I

ANALISI CRITICA DELLO SVILUPPO ECONOMICO ITALIANO

SEZIONE I

LO SVILUPPO GLOBALE NEL PASSATO

1. L'economia italiana ha avuto nel passato decennio un rapido e sostenuto sviluppo, mai interrotto da vere depressioni, ma appena attenuato, in qualche anno, da fasi cicliche di rallentamento. Sono stati elevati i saggi di crescita del reddito, globale e pro-capite, e con essi i saggi di crescita di tutte le componenti aggregate della domanda effettiva — maggiore quello della domanda interna per investimento, minore quello della domanda interna per consumo, mentre il fortissimo incremento delle esportazioni ha più che compensato in termini assoluti il pur forte aumento delle importazioni.

Senza pretendere di stabilire univocamente le cause di un tale rapido processo di crescita (investimenti, consumi, importazioni, esportazioni e reddito crescono tutti insieme e sono interdipendenti), si può individuare qualche fattore autonomo, che ha stimolato il meccanismo di sviluppo.

2. Possono essere considerati fattori autonomi la rapida espansione della domanda estera, determinata dalla ripresa e dallo sviluppo delle economie europee e dalla riduzione delle barriere protettive e favorita dalla situazione salariale; e la non meno rapida espansione delle spese pubbliche, che ha sostenuto la domanda globale

e, in quanto si è tradotta nell'apprestamento di infrastrutture e di servizi pubblici, ha stimolato gli investimenti delle imprese.

L'espansione del mercato, determinata da questi e da altri fattori, esogeni ed endogeni, fra cui occorre ricordare la crescente disponibilità di fonti di energia, ha stimolato in vari modi il rapidissimo aumento della produzione per addetto: rendendo convenienti nuovi investimenti nella maggior parte dei settori produttivi, ha consentito l'introduzione delle tecnologie più moderne nonché di metodi di produzione di massa, già noti ma prima non applicati nel nostro paese o applicati limitatamente per la ristrettezza del mercato interno. Più precisamente, nell'arco del decennio il notevole aumento della produzione per addetto non è stato per intero dovuto al normale e costante flusso di invenzioni e di perfezionamenti tecnici; si è trattato in parte di recupero da una situazione di precedente arretratezza, aggravata dagli eventi bellici; in parte di riorganizzazione strutturale all'interno delle singole industrie; e in parte di una rapida diversificazione ed evoluzione della struttura della domanda di consumo, che ha provocato un aumento del peso delle industrie con più elevata produttività.

3. Le caratteristiche del processo di sviluppo passato pongono alla politica economica l'esigenza generale di sostenere la dinamica del sistema integrando e sostituendo i fattori che nel futuro operino con minore intensità o addirittura cessino di operare. Tale esigenza va considerata congiuntamente a tutti i problemi che costituiscono l'oggetto e la ragion d'essere della programmazione, poiché nella programmazione alcuni dei fattori autonomi di sviluppo — dalla spesa pubblica all'incremento di produttività, nella misura in cui questa

risulti da riorganizzazioni settoriali — divengono variabili di politica economica. Fra i problemi strutturali dell'economia italiana, che non hanno trovato soluzione nel pur rapido sviluppo passato o che questo stesso sviluppo ha posto, i più urgenti riguardano:

- a) l'allocazione delle risorse per settore di produzione;
- b) la distribuzione territoriale dello sviluppo;
- c) la struttura dei consumi;
- d) la distribuzione dei redditi.

Ad essi saranno dedicate le pagine che seguono.

SEZIONE II

PROBLEMI NON RISOLTI DELL'ECONOMIA ITALIANA

CAPITOLO I: STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE

4. Dieci anni fa il più grave dei problemi che affliggevano il nostro paese era la disoccupazione. Oggi questo problema appare in via di soluzione; l'incremento di reddito è stato tale da consentire, nonostante i forti incrementi di produttività, un rilevante aumento dell'occupazione. In conseguenza è assai diminuita (ma non scomparsa) la disoccupazione aperta o visibile. Permane tuttavia, e gravissimo, un problema di inefficiente struttura dell'occupazione. Può essere pertanto ingannevole analizzare la situazione italiana in termini di raggiungimento spontaneo di una piena occupazione e di limitazioni allo sviluppo che potrebbero derivare da un'insufficiente offerta di lavoro, senza chiedersi se non occorra anzitutto aumentare l'efficienza della forza di lavoro, favorendo una redistribuzione di essa fra i vari impieghi ed eliminando nella misura del possibile le forme di occupazione precaria.

5. L'esistenza di distorsioni strutturali nell'impiego delle risorse si manifesta in forti disuguaglianze di rendimento della mano d'opera sia fra settori produttivi sia fra circoscrizioni geografiche. Le disuguaglianze

sono causate solo in parte da differenze nei gradi di meccanizzazione, come appare chiaro dagli squilibri settoriali e territoriali esistenti fra le remunerazioni.

L'aspetto settoriale e quello territoriale di una poco efficiente distribuzione della popolazione sono, come è ovvio, strettamente connessi. Nelle regioni più arretrate hanno avuto un minore sviluppo le attività in cui maggiori e più rapidamente crescenti sono produttività e remunerazioni. Ma anche per queste ultime attività la persistenza nelle regioni più arretrate, accanto alle imprese moderne, di vecchie unità che conservano forme primitive di produzione mantiene i livelli di produttività e remunerazione più bassi che nelle regioni più sviluppate. Problemi settoriali e problemi territoriali della distribuzione dell'occupazione vanno quindi trattati congiuntamente: e così verrà fatto quando si tratterà di definire gli obiettivi della programmazione. In sede di analisi critica del passato sviluppo, saranno esaminati distintamente per convenienza espositiva.

A) Agricoltura.

6. La produzione agricola italiana è cresciuta nel dodicennio successivo al 1950 ad un saggio medio annuo del 2,8%. È un risultato di insieme che appare a prima vista abbastanza soddisfacente, ma che cela notevoli squilibri: così il ristagno di vaste zone depresse nella nostra agricoltura ha fatto già manifestare importanti fenomeni regressivi; inoltre la protezione accordata alla cerealicoltura ed alle colture industriali ha impedito un adeguato sviluppo della zootecnia.

7. Fino al 1955 la produzione è cresciuta in media del 3,5% all'anno mentre l'occupazione nel settore agricolo si è ridotta di appena lo 0,7% all'anno. Dal

1956 il tasso di incremento della produzione è diminuito sensibilmente. Invece, con la crescita sempre più notevole delle attività extra-agricole, il saggio di esodo dalle campagne è salito al 2,6% all'anno. Questo esodo massiccio, mancando un intervento dello Stato per adeguare le strutture produttive, ha assunto veri e propri aspetti patologici, pur consentendo, nonostante la minore crescita della produzione, un incremento medio annuo della produzione per addetto maggiore di quello del quinquennio precedente.

8. Anzitutto, l'esodo in alcuni casi ha messo in crisi le strutture produttive: ciò potrà provocare, nel lungo periodo, una diminuzione del non elevato tasso di crescita della produzione globale e perfino della produzione per addetto.

Inoltre l'esodo si è manifestato in modo profondamente squilibrato da zona a zona, essendo condizionato dalla maggiore o minore vicinanza delle zone stesse alle aree industriali, dalla natura e dalle vicende socio-culturali delle loro popolazioni, dalla rigidità delle varie strutture produttive agricole (connesse all'esistenza di talune arcaiche forme contrattuali quali, ad esempio, la mezzadria e la colonia parziaria).

9. Manca una documentazione approfondita di tali divari e la Commissione ha ritenuto indispensabile compiere al riguardo una ricerca particolare distinguendo tre tipi di zone: *zone estensive di esodo*; *zone intensive o intermedie di esodo*; *zone assestate o di sicuro sviluppo, con scarso esodo o addirittura con immigrazione*. Questi divari, già così notevoli nella loro considerazione aggregata, si dimostreranno assai più rilevanti allorché potranno essere accertati zona per zona o, addirittura, azienda per azienda. I primissimi risultati degli studi predisposti dalla Commissione — con riferimento alla

Campania e alle Marche ¹ — mettono, infatti, in evidenza che da un prodotto netto per unità lavorativa di oltre un milione di lire annue — e da redditi, quindi, equivalenti a quelli industriali — si scende a un prodotto netto per addetto via via minore fino a toccare livelli bassissimi, inferiori a centomila lire annue. Questi squilibri non sono strettamente connessi alla ricchezza delle risorse agricole delle zone; in alcune zone con elevata produzione per ettaro, la produzione per addetto è a livelli assai bassi.

10. Il divario assume aspetti ancor più marcati, se dall'analisi della produttività per addetto si passa a quella dei redditi personali: la possibilità di ricorrere ad occupazioni e, quindi, a redditi integrativi da parte dei contadini dipende dalle occasioni di lavoro extra-agricole esistenti. Poiché lo sviluppo economico del dodicennio ha accentuato, anziché attenuato, la concentrazione territoriale dell'industrializzazione e dell'espansione dei servizi, è anche aumentata la differenza di possibilità di lavoro integrativo fra regioni e zone: è quindi aumentato il divario fra redditi complessivi, includendo i redditi integrativi, pro-capite.

11. Certamente redditi parificati non si possono avere senza una forte riduzione della mano d'opera. Ma sarebbe grave errore lasciare che tale riduzione si verifici indiscriminatamente: l'agricoltura sarebbe condannata a decadere e a rimanere occasione d'impiego soltanto per i vecchi che non hanno la forza di lasciare la terra. Le soluzioni vanno cercate nel profondo e si-

¹ V. *La disaggregazione della realtà agricola italiana*, studio affidato al Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, e svolto dal prof. M. Rossi-Doria; e *Studio pilota per la programmazione dell'agricoltura marchigiana*, affidato alla Facoltà di economia di Ancona, e svolto dal prof. G. Orlando.

stematico mutamento delle strutture, ovunque esse risultino superate e incapaci di compiere da sole il riadattamento alle nuove condizioni. Soprattutto sarebbe grave errore non procedere alla revisione integrale della nostra legislazione d'intervento a favore del settore agricolo che, per il suo carattere generico e indiscriminato, viene applicata ovunque, senza tener conto delle esigenze e delle vicende delle diverse zone. Le contraddizioni di questa legislazione — che, ad esempio, promuove la meccanizzazione delle piccole aziende contadine prima che queste si siano trasformate ed abbiano eliminato il carico di mano d'opera o che sollecita largamente la costruzione di case coloniche in zone che saranno poi spopolate dall'esodo — pregiudicano seriamente la ristrutturazione dell'agricoltura. E analogo effetto ha la protezione del grano e delle colture industriali.

12. In tali condizioni, dunque, se le strutture produttive non muteranno o, comunque, se esse si adatteranno alle nuove condizioni soltanto sporadicamente, e se la politica agraria non assumerà un ruolo e un contenuto nuovo, la situazione, nel lungo periodo, molto probabilmente presenterà i seguenti caratteri:

a) rallentamento del tasso medio di accrescimento della produzione totale;

b) stazionarietà o rallentamento, nonostante l'incremento verificatosi negli ultimi anni, del tasso medio di accrescimento della produzione lorda vendibile per addetto;

c) aumento delle spese per mezzi tecnici più che proporzionale rispetto all'aumento dei ricavi lordi;

d) rallentamento, quindi, del tasso medio di aumento del reddito pro-capite, che potrà essere forse compensato dal maggior tasso di crescita dei redditi inte-

grativi, dando luogo ad una sostanziale stazionarietà del divario dei redditi familiari della popolazione rurale rispetto a quella urbana, ma che creerà le premesse per una più grave crisi delle strutture produttive agricole;

e) crescente divario *territoriale* dei redditi pro-capite degli addetti all'agricoltura, con conseguente impossibilità per una qualunque nuova struttura produttiva di trovare le condizioni di equilibrio di lungo periodo, che sono compatibili con un esodo anche continuo purché a tassi annui moderati (« esodo fisiologico »), ma che sono, invece, incompatibili con un'emigrazione disordinata e di massa;

f) probabile tensione dei prezzi di taluni fondamentali prodotti (prodotti zootecnici) in conseguenza del regime di protezione dei prodotti ad essi alternativi (cerealcoltura e colture industriali), che ne mortificherà lo sviluppo produttivo in presenza di una domanda fortemente crescente.

B) Commercio.

13. Anche nel commercio al minuto il rendimento degli addetti è basso, ed è cresciuto assai lentamente nel passato decennio. L'indice di tale rendimento va ricercato, più che nel rapporto fra somma delle remunerazioni dei fattori produttivi (valore aggiunto) e numero di addetti, nel rapporto fra consumi privati e numero di addetti al commercio, che è misura più significativa dei servizi prestati dal settore distributivo. Il rapporto fra consumi privati e numero di addetti al commercio, che indica in qualche modo l'ammontare di beni distribuiti da ogni addetto, in Italia è bassissimo: nel 1955-57 in Italia era appena il 20% di quello degli Stati Uniti, mentre in media la produzione fisica per addetto nei vari settori di tutta l'economia era il 38% di quella degli

Stati Uniti; relativamente alla Germania occidentale le cifre erano 33% e 75%; relativamente alla Gran Bretagna 50% e 70%. Il rapporto fra consumi privati e numero degli addetti al commercio, inoltre, è aumentato di pochissimo negli ultimi anni. Anche le remunerazioni unitarie nel commercio, d'altra parte, sono inferiori a quelle dell'industria e di altri rami del settore terziario.

14. Sia nell'agricoltura sia nel commercio, dunque, si ha mano d'opera occupata in modo inefficiente a bassi livelli di produzione per addetto. Ma, nel caso del commercio, la bassa efficienza della distribuzione dei beni ha effetti e implicazioni che vanno molto al di là dell'ambito settoriale. Mentre nell'agricoltura, per esempio, la persistenza di bassi rendimenti risulta in basse remunerazioni dei fattori anziché in alti prezzi dei prodotti all'origine, nel commercio i bassi rendimenti si traducono solo in parte in basse retribuzioni, e per il resto in un alto costo monetario, per l'acquirente, di *tutti* i beni che passano attraverso i canali commerciali. Se i costi di distribuzione aumentano, aumenta l'incidenza dei margini distributivi sui prezzi all'origine dei prodotti.

15. In Italia, nel passato decennio, l'indice dei prezzi del settore terziario in genere e del commercio al minuto in particolare è aumentato assai più rapidamente degli indici dei prezzi dei beni all'origine (ossia degli indici dei prezzi dei settori secondario e primario). Gli effetti di questa tendenza si sono manifestati, anzitutto, nel divergente andamento dei due livelli di prezzo, all'ingrosso e al consumo: fra il 1953 e il 1961 il primo è diminuito dell'1%; il secondo è aumentato del 18%. In conseguenza gran parte degli aumenti delle remunerazioni monetarie è stata assorbita da aumenti di prezzi al consumo: l'aumento dell'onere salariale a carico delle

imprese è andato a coprire per buona parte i maggiori costi della distribuzione piuttosto che ad elevare il potere d'acquisto dei lavoratori in termini di beni.

Un'altra manifestazione di questa tendenza è il peggioramento delle ragioni di scambio fra settore industriale e soprattutto settore agricolo da un lato e settore terziario dall'altro. In altre parole, l'aumento di prodotto globale e per addetto in termini di potere d'acquisto è stato maggiore dell'aumento in termini fisici nel commercio e nel settore terziario in generale; è stato minore nell'agricoltura e nell'industria. Così, nel passato decennio, i settori primario e secondario hanno subito notevoli perdite, in termini di potere d'acquisto, a beneficio del settore dei servizi, che ha convertito in proprio reddito una parte dell'incremento fisico di produzione degli altri settori. Le conseguenze sono state particolarmente gravi per l'agricoltura, che già in partenza era il settore più svantaggiato e che neppure ha potuto beneficiare interamente del limitato aumento di produzione che in essa si è verificato¹.

16. Anche quello del commercio è un problema di bassi rendimenti e, particolarmente in alcuni rami del settore, di basse remunerazioni. Abbondano le unità

¹ Si obietterà forse che tale andamento dei prezzi relativi di settore potrebbe essere « fisiologico » in quanto giustificato dall'andamento relativo della produzione per addetto espressa in termini fisici, aumentata meno nel settore terziario che negli altri due settori. Ma il problema consiste proprio nel sapere perché la produttività, nel settore terziario, e in particolare in quello commerciale, sia aumentata così poco, e se ciò debba senz'altro considerarsi un fatto « fisiologico ».

Né vale richiamare l'esperienza dei paesi più avanzati, in cui si nota una tendenza di lungo periodo all'aumento dei margini distributivi, poiché questa tendenza si manifesta a livelli di produttività assai superiori a quelli del nostro paese. Del resto non tutto ciò che avviene nei paesi avanzati è *ipso facto* desiderabile.

piccole, con un bassissimo numero di addetti (meno di due in media) e con una bassissima cifra d'affari. E certamente una quantità assai maggiore di merci potrebbe essere distribuita senza alcun aumento di capacità: il che equivale a dire che, dal punto di vista dell'economia nel suo complesso, una quota considerevole dei fattori impiegati nel settore commerciale ha una produttività praticamente nulla. Ne deriva un problema di riorganizzazione per trasferire ad impieghi migliori la mano d'opera oggi male occupata. Analoghe esigenze di migliore efficienza esistono anche per altri rami del settore terziario, nonché per l'intero settore della pubblica amministrazione.

C) Industria.

17. Come si è accennato, dislivelli notevoli di produzione per addetto e di remunerazioni esistono non solo fra settori ma anche fra rami e fra unità produttive all'interno dei settori avanzati. Anche in questo caso, le differenze di produttività, nella misura in cui non siano dovute a differenze nell'ammontare di capitale impiegato per addetto, si traducono in differenze di remunerazioni, che occorre eliminare offrendo fra l'altro alla mano d'opera la possibilità di conseguire la necessaria qualificazione. Così nell'industria manifatturiera il fatturato medio per addetto è di 2.800.000 lire per le piccole imprese e di 5.300.000 per quelle grandi; il divario è sensibilmente maggiore se, invece delle piccole imprese industriali, si considerano le unità artigianali tradizionali, frequenti soprattutto nel Mezzogiorno (il valore aggiunto per addetto in queste unità è appena 1/4 o 1/5 di quello delle piccole imprese industriali). Gli squilibri esistenti all'interno del settore industriale sono inoltre indicati

dalla differenza di oltre due milioni fra il numero di occupati risultante dalle rilevazioni campionarie ISTAT e quello risultante dal censimento industriale 1961, differenza che corrisponde in buona parte a occupazione precaria.

18. Per quanto riguarda l'industria, quindi, la definizione di obiettivi di occupazione, che consentano l'assorbimento delle nuove forze di lavoro e della mano d'opera eccedente che proviene dagli altri settori, indica solo una parte del compito che si pone alla politica economica. Infatti oltre ai problemi di aumento dell'occupazione, dovranno essere risolti, soprattutto nella fascia delle unità artigianali tradizionali, anche problemi di ristrutturazione della occupazione, e quindi di riqualificazione professionale delle unità lavoratrici occupate precariamente ed irregolarmente e l'inserimento di esse in attività stabili ad un più alto livello di produttività.

CAPITOLO II : CONGESTIONI E VUOTI NELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE

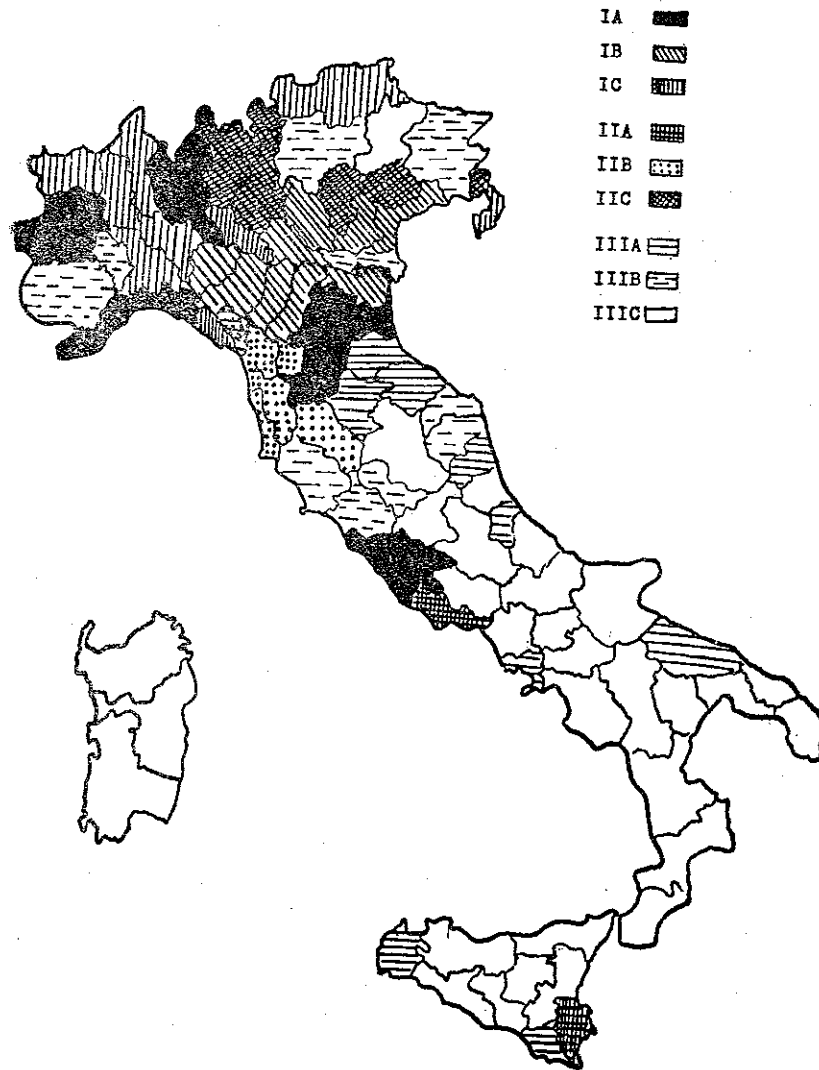
19. Dopo i problemi di distribuzione settoriale, occorre esaminare i problemi di distribuzione territoriale delle risorse. Tali problemi nascono dal fatto che la persistenza delle tendenze attuali comporterebbe nel futuro larghe migrazioni interne con il conseguente spopolamento di ampie zone e la congestione di altre. Ne conseguirebbe una perdita di valori culturali non trascurabili, accompagnata in vari casi da una perdita di capitali sociali nelle zone abbandonate e da un elevato costo sociale di insediamento in quelle di attrazione. Non si tratta, naturalmente, di frenare queste migrazioni con provvedimenti coercitivi. Si tratta di modifi-

care le condizioni dello sviluppo produttivo affinché esso si distribuisca più razionalmente fra le diverse zone: le migrazioni, di conseguenza, se l'azione pubblica sarà sufficientemente vigorosa, perderanno quei connotati patologici che oggi in diversi importanti casi le caratterizzano.

20. Il più rilevante squilibrio territoriale è quello tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno. Tale problema è tanto noto da non richiedere un'illustrazione particolareggiata. Basterà qualche indicazione sommaria sulla dinamica del decennio scorso.

Il rapporto fra il reddito pro-capite del Mezzogiorno e quello del Nord, che era poco superiore ad 1/2 nel 1951, non ha presentato nessun miglioramento ed anzi appariva lievemente peggiorato nel 1961. Il basso livello ed il basso tasso di sviluppo del reddito pro-capite nel Mezzogiorno sono in larga misura l'effetto della esiguità e del lento sviluppo del complesso industriale meridionale: gli addetti all'industria nel Mezzogiorno sono diminuiti dal 17,2% del totale nazionale di addetti all'industria nel 1951 al 15,1 nel 1961 (essendo i saggi di incremento dell'occupazione industriale tra il 1951 ed il 1961 del 16,0% nel Mezzogiorno, del 36,0% nel Settentrione e del 32,5% nell'Italia in complesso)¹.

¹ Bisogna osservare, tuttavia, che il lento sviluppo quantitativo dell'occupazione industriale nel Mezzogiorno si accompagna ad un sensibile miglioramento qualitativo (accanto ad un declino delle attività tradizionali artigiane e piccolo industriali, si è avuto infatti, soprattutto in alcune aree, uno sviluppo di grandi complessi industriali moderni e di attività industriali satelliti e complementari). Inoltre, bisogna osservare che alcuni importanti nuovi investimenti industriali, come anche la costruzione di infrastrutture essenziali, sono avvenuti solo molto recentemente e perciò non hanno ancora avuto modo di spiegare interamente i loro effetti sullo sviluppo del reddito.



Cartogramma

21. In relazione al più basso livello ed alla più lenta dinamica dei redditi e dello sviluppo industriale s'è manifestato nel Mezzogiorno un forte movimento migratorio sia verso l'estero sia, principalmente, verso le regioni settentrionali. Ciò appare evidente se si considera che, mentre l'incremento effettivo della popolazione nel decennio è stato del 5,0% al Sud contro il 6,9% e il 6,2% rispettivamente nel Settentrione ed in Italia, il tasso di incremento naturale della popolazione è stato (in tutto il decennio 1951-61) del 17,4% nel Mezzogiorno contro il 5,3% e 9,7% rispettivamente del Settentrione e dell'Italia.

22. I fenomeni considerati sono sufficienti a caratterizzare, sia pure sommariamente, lo squilibrio nello sviluppo delle due parti del Paese. Esistono tuttavia anche all'interno di ogni grande ripartizione squilibri rilevanti fra le diverse provincie. È impressionante constatare che oltre la metà dell'incremento di popolazione verificatosi in Italia nel decennio è stato assorbito da tre sole provincie: Milano, Torino, Roma.

Nel cartogramma che segue si è tentato di dare una rappresentazione sintetica delle differenze di sviluppo che si rilevano tra le singole provincie italiane, rappresentazione sintetica che ovviamente non pretende fornire che un orientamento di primissima approssimazione. Utilizzando alcuni risultati di una ricerca svolta dalla società CEGOS per incarico della Commissione¹ e sulla base di un complesso di indici statistici, le provincie sono state distinte in tre gruppi che, per brevità, saranno indicati con gli aggettivi « sviluppate », « intermedie » e « depresse ». I tre gruppi sono stati distinti

¹ Saggio provvisorio di una carta ecologica dell'industria italiana.

a loro volta in tre sottogruppi. Le caratteristiche dei diversi gruppi sono le seguenti:

23. Gruppo I.

Sottogruppo A — Comprende le provincie di Milano, Varese, Como, Torino, Genova, Savona, Imperia, Bologna, Ravenna, Firenze, Roma. I caratteri di questo gruppo di provincie sono: reddito pro-capite notevolmente superiore alla media nazionale; occupazione industriale ed in attività non agricole elevata ed in forte espansione. Le provincie in questione costituiscono forti centri d'attrazione e, nel decennio, la loro popolazione è cresciuta con tassi notevolmente superiori alla media nazionale. Sono, queste, le provincie in cui fin da ora potrebbero verificarsi fenomeni di eccessiva concentrazione e di congestione.

Sottogruppo B — È costituito dalle provincie padane della Lombardia, Emilia e Veneto, i cui tratti caratteristici sono: elevato reddito pro-capite e forte occupazione extra-agricola, entrambi in espansione nel decennio; ma popolazione stagnante o in diminuzione a causa dell'emigrazione netta verso provincie del primo sottogruppo.

Sottogruppo C — È costituito da quattro provincie piemontesi, due lombarde due venete e una ligure. Sono provincie che possono considerarsi stagnanti: pur restando ancora nel 1961 a livelli elevati nella graduatoria secondo l'occupazione in attività non agricole e secondo il reddito pro-capite, durante il decennio hanno avuto una dinamica molto lenta. In tutte, la popolazione è diminuita o è cresciuta con tassi inferiori alla media nazionale.

24. Gruppo II.

Sottogruppo A — È formato dalle provincie di Latina e Siracusa che, sebbene a livelli assoluti di reddito inferiori alla media nazionale, hanno avuto, durante il decennio, uno sviluppo molto sostenuto del reddito, dell'occupazione industriale e della popolazione.

Sottogruppi B e C — Il sottogruppo B è costituito da cinque provincie toscane; il C da sei provincie lombarde e venete. Ambedue i sottogruppi hanno popolazione stagnante o in declino; reddito pro-capite inferiore alla media nazionale (con l'eccezione di Livorno); occupazione industriale lievemente superiore alla media nazionale. La differenza tra i due sottogruppi è data dai tassi d'incremento del reddito e dell'occupazione industriale nel decennio, tassi che risultano superiori alla media nazionale nel primo sottogruppo ed inferiori nel secondo.

25. Gruppo III.

Questo gruppo raccoglie le restanti 50 provincie che costituiscono le zone depresse. Tutte sono caratterizzate da livelli di reddito pro-capite e di occupazione extra-agricola inferiori, e nella maggior parte dei casi di molto, alla media nazionale. In quasi tutte queste provincie, durante il decennio, la popolazione è diminuita, od aumentata con tassi inferiori alla media nazionale a causa di emigrazione sia verso l'estero sia, soprattutto, verso altre provincie.

La distinzione dei tre sottogruppi si fonda sui seguenti aspetti. Le provincie del sottogruppo A (11 in tutto) si distinguono dalle restanti per un certo maggior dinamismo, indicato dal fatto che esse hanno presen-

tato nel decennio tassi d'incremento dell'occupazione industriale e del reddito superiori alla media nazionale. La distinzione tra le provincie dei sottogruppi B e C (rispettivamente 10 e 29) si basa sulla miglior situazione relativa delle provincie del primo sottogruppo rispetto a quella delle provincie del secondo che è messa in luce dal livello del reddito medio pro-capite nel 1961: nel sottogruppo B superiore, nel sottogruppo C inferiore al 75% del reddito nazionale pro-capite.

26. L'esistenza della larga varietà di situazioni illustrata nei paragrafi precedenti pone la necessità di riconsiderare in termini generali la politica di sviluppo e di localizzazione industriale; questa non può limitarsi al solo Mezzogiorno, ma deve abbracciare l'intero paese e, influenzando sulle condizioni dello sviluppo, deve indirizzare il fenomeno migratorio secondo direttive definite in base ai costi complessivi d'insediamento (costi aziendali e costi sociali) e in base all'esigenza di impedire, attraverso la politica di sviluppo, spopolamenti ingiustificati di zone suscettibili di sviluppo.

CAPITOLO III: STRUTTURA DEI CONSUMI

27. Un terzo ordine di problemi riguarda la struttura dei consumi, che appare fortemente squilibrata. Infatti, mentre si assiste ad uno sviluppo notevole di alcuni consumi caratteristici di livelli elevati di reddito (alloggi di lusso, automobili, elettrodomestici), altri consumi più essenziali restano ancora notevolmente inferiori non solo al livello pro-capite che si riscontra in paesi ad alti livelli di sviluppo, ma anche al minimo richiesto per consentire un tenore di vita civile. Questi fenomeni sono anzitutto connessi agli squilibri setto-

riali e territoriali di remunerazione sopra considerati, ed alla ineguale distribuzione dei redditi (v. Cap. IV); in qualche misura, poi, dipendono da effetti di imitazione, che agiscono sulla struttura della domanda delle classi più povere a scapito dei consumi più essenziali; ed in misura notevolissima dipendono, infine, da una inadeguata azione dello Stato in alcuni fondamentali settori dei consumi pubblici.

Gravi deficienze si riscontrano, in particolare, nei consumi alimentari, negli alloggi popolari e, fra i consumi pubblici, soprattutto nell'istruzione e nella sanità.

28. Le carenze nei consumi alimentari si riscontrano considerando sia alcuni dati medi, sia, soprattutto, le stime sui consumi delle categorie più povere.

Tra i consumi alimentari più carenti va ricordato anzitutto quello di carne, pari nel 1959-60 a 27 chilogrammi annui per abitante, vale a dire inferiore alla metà di quello della Germania occidentale e a un terzo di quello della Gran Bretagna e degli Stati Uniti. Altrettanto dicasi del consumo di latte, che non raggiunge la metà di quello degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e di quello di zucchero, pari a 21 chilogrammi contro 50 della Gran Bretagna e 41 degli Stati Uniti.

Inoltre, secondo alcune stime effettuate per conto della Commissione dal Centro di studi e piani economici¹, nel 1960, i consumi pro-capite del quinto più povero della popolazione italiana erano inferiori ai pur bassi valori medi di circa il 20% per le proteine di origine animale e per lo zucchero, di oltre il 10% per il latte, del 30% per il burro.

29. Del pari insufficiente è la disponibilità di alloggi.

¹ *Situazioni e tendenze dei consumi privati in Italia, con particolare riguardo alla determinazione dei consumi alimentari*, a cura del dott. C. RIGHI e della prof. V. CAO-PINNA.

In Italia per ogni stanza si hanno in media 1,16 persone, con scarti presumibilmente elevatissimi da questa media, contro coefficienti che variano tra 0,6 e 1,0 nei paesi precedentemente citati. Il 42% degli alloggi risulta privo di gabinetto, il 69% privo di bagno, l'85% privo di gas, il 47% senza acqua corrente. In questa situazione è paradossale che gran parte dei nuovi investimenti in alloggi sia concentrata nel settore signorile o di lusso, cosicché in talune località si è creata in questo settore una disponibilità eccessiva rispetto allo stesso fabbisogno, mentre vi sono persone che vivono in tuguri o in grotte ed altre che, pur disponendo di reddito sufficiente a pagare l'affitto di un alloggio popolare, non riescono a sistemarsi adeguatamente per la carenza di costruzioni di questa categoria.

30. La carenza dei consumi pubblici è soprattutto rilevante nel campo scolastico ed in quello sanitario. Basti ricordare il sovraffollamento delle aule scolastiche e la carenza di posti-letto negli ospedali; si pensi che nel 1954, mentre in Gran Bretagna ed in Germania occidentale il rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei posti-letto era rispettivamente 91 e 94, in Italia il rapporto era 136 (in Lucania addirittura 865).

Sempre nel settore dei consumi pubblici va ricordata la carenza dell'attuale rete di trasporti urbani ed extra-urbani, che diventa ogni giorno più grave per effetto del continuo aumento del traffico.

CAPITOLO IV: LA DISTRIBUZIONE DEI REDDITI

31. Sulla distribuzione personale dei redditi mancano statistiche precise. Tuttavia già le stesse indicazioni date sopra per quanto riguarda gli squilibri set-

toriali e regionali del prodotto per addetto e il basso livello di alcuni consumi essenziali mostrano chiaramente che permane tuttora in Italia un'ampia fascia di redditi intollerabilmente depressi. Secondo una stima fornita alla Commissione dal già citato Centro di studi e piani economici, nel 1960 il 20% più misero delle famiglie agricole italiane aveva consumi pro-capite annui inferiori a 105.000 lire, ed il 20% delle famiglie extra agricole aveva consumi pro-capite inferiori a 193.000 lire.

È anche evidente, peraltro, che il raggiungimento di un migliore equilibrio settoriale e territoriale — scopo precipuo, questo, della programmazione — comporterebbe un innalzamento di buona parte dei redditi minimi. Resterebbe tuttavia il problema del reddito di alcune particolari categorie di cittadini — vecchi, invalidi, — le pensioni dei quali sono attualmente a livelli irrisori: e si pone, in questo contesto, l'esigenza di elaborare un'adeguata politica di trasferimenti.

32. In termini diversi si pone il problema della distribuzione funzionale dei redditi. La dinamica salariale è stata ed è assai complessa e non può essere considerata, come si è inclini a fare oggi, con riferimento a un periodo di tempo limitato o a un numero limitato di industrie. Se si considera l'industria come un tutto, si può dire che il salario medio espresso in termini reali è aumentato per buona parte del decennio a un ritmo inferiore e poi, negli ultimi anni, a un ritmo pari o superiore a quello del prodotto netto per addetto, pure espresso in termini reali. Questo andamento del salario medio cela vaste differenze settoriali. In alcuni settori privilegiati il salario reale è aumentato ad un tasso superiore a quello del prodotto per addetto nel complesso dell'industria, ma di molto inferiore a quello del

prodotto per addetto nei settori stessi; al contrario in altri settori, stagnanti, il salario reale è aumentato ad un tasso inferiore a quello del prodotto per addetto nel complesso dell'industria, ma superiore a quello del prodotto per addetto nei settori stessi. In generale può dirsi che l'andamento dei salari, soprattutto nella prima parte del decennio e soprattutto nei settori privilegiati, ha grandemente contribuito — come del resto è stato autorevolmente riconosciuto — all'aumento di competitività della nostra produzione sui mercati internazionali.

33. Per quanto riguarda le tendenze presenti, è evidente che ci si trova ora di fronte ad un movimento di recupero dei salari rispetto al prodotto netto e conseguentemente rispetto alla quota dei profitti; e che tale movimento è favorito dalla diminuzione delle masse di disoccupati. Da questo punto di vista appare difficile non prevedere per il futuro ulteriori aumenti salariali, che, qualora si consideri tutto il passato decennio e non solo l'ultimo anno o gli ultimi due anni, non mancano di giustificazione.

34. Anzi, l'innalzamento del rapporto tra la massa dei redditi di lavoro e quella dei redditi di capitale e d'impresa, compatibilmente con le esigenze di sviluppo definite dalla programmazione, deve costituire un preciso obbiettivo di politica economica. Il vincolo posto dalle esigenze di sviluppo riguarda da un lato la necessità di disporre del necessario ammontare di risparmi, dall'altro l'opportunità di non scoraggiare gli investimenti deprimendo troppo il saggio di profitto: come si preciserà nella seconda parte, ove si indicheranno i criteri per determinare gli obbiettivi della programmazione, si tratta di un vincolo in certa misura flessibile, che non condiziona rigidamente la distribuzione funzionale dei redditi.

35. Occorre inoltre osservare che l'eliminazione degli squilibri settoriali, che è uno dei punti essenziali della programmazione, di per sé porterebbe un contributo notevole ad una soluzione del problema della distribuzione funzionale dei redditi. Un più rapido aumento della produttività nei settori extra-industriali arresterebbe il peggioramento della ragione di scambio del settore industriale rispetto agli altri settori; in conseguenza, un dato aumento della quantità di prodotti acquistabili dal salario sui mercati al minuto comporterebbe un minore aumento della quantità di prodotto industriale pagata sotto forma di salario (contrariamente a quanto è avvenuto nel passato, in cui, come si è visto, il salario espresso in termini di prodotti venduti dalla impresa industriale è aumentato in misura maggiore del salario espresso in termini di prodotti acquistabili sui mercati al minuto). Ciò appare evidente se si considera la possibilità di una diminuzione degli oneri distributivi e quindi di una diminuzione del divario fra prezzi all'ingrosso e prezzi al minuto; e di un aumento di efficienza in alcuni servizi pubblici, che potrebbe permettere un contenimento dei prezzi nonché del carico fiscale.

PARTE II

INDIRIZZI GENERALI PER UN PROGRAMMA
A LUNGO TERMINE

SEZIONE I

I PRESUPPOSTI DEL PROGRAMMA

CAPITOLO I: LE FINALITÀ

36 L'analisi fin qui svolta ha condotto alla conclusione che la programmazione deve articolarsi sulle seguenti direttive.

37. a) Piena ed efficiente occupazione delle risorse: occorre non solo che le forze di lavoro siano tutte occupate, ma anche che siano occupate tutte al più alto livello di rendimento e remunerazione possibile. L'azione rivolta ad eliminare le forme di inefficiente impiego delle risorse si dovrà esercitare soprattutto nell'agricoltura, nel commercio, nella pubblica amministrazione, nonché in alcune attività industriali arretrate.

38. b) Conseguimento di un più soddisfacente assetto territoriale delle attività produttive per evitare sia lo spopolamento di alcune regioni sia la congestione di altre. Il problema degli squilibri territoriali di rendimento e di remunerazione si ricollega in larga misura a quello degli squilibri settoriali indicati *sub a)* e deve essere affrontato congiuntamente ad esso: i bassi livelli di remunerazione e di rendimento caratteristici delle aree meno sviluppate del Paese — Mezzogiorno e alcune zone del Centro-Nord — dipendono dalla preva-

lenza in quelle aree delle unità produttive più arretrate e dal deficiente sviluppo in esse di una moderna industria. È desiderabile che la piena utilizzazione delle forze di lavoro venga conseguita in misura prevalente, non per effetto di massicce emigrazioni interregionali, ma come risultato di un crescente impiego in attività produttive moderne ed efficienti nelle singole regioni: ciò ovviamente non esclude né un certo esodo da alcune regioni, né notevoli movimenti di popolazione in territori più circoscritti (per esempio, dalla montagna alla pianura e dai piccoli centri verso i centri di nuovi insediamenti industriali). In conclusione, si debbono articolare gli obiettivi settoriali di occupazione anche in obiettivi territoriali di distribuzione delle attività produttive fra circoscrizioni geografiche, mirando simultaneamente alla perequazione dei livelli di rendimento e di remunerazione tra tutti i settori e tutte le zone.

39. c) Più rapido sviluppo di alcuni consumi e servizi essenziali, fino al raggiungimento di livelli, o standard, che possono essere considerati soddisfacenti sulla base, fra l'altro, del confronto coi paesi più progrediti.

Le azioni volte a migliorare la distribuzione settoriale e territoriale delle risorse, pur determinando un aumento dei livelli minimi di remunerazione, non basteranno di per sé ad assicurare il raggiungimento di una soddisfacente struttura di consumi e in particolar modo l'appagamento di alcuni fondamentali bisogni civili. Scuola, assistenza, ricerca scientifica, abitazioni, sono i principali punti che interessano congiuntamente lo sviluppo economico e lo sviluppo civile ed ai quali debbono corrispondere altrettanti obiettivi del programma. È inoltre necessario porre e risolvere i problemi urbanistici riguardanti l'assetto del territorio e il più appropriato ordine degli insediamenti umani e i connessi problemi di trasporto.

40. d) Miglioramento della distribuzione dei redditi. Dal punto di vista della distribuzione personale occorre ridurre le disuguaglianze; dal punto di vista della distribuzione funzionale occorre favorire, compatibilmente con le esigenze dello sviluppo, l'aumento della quota dei redditi da lavoro rispetto a quelli non da lavoro.

e) Mantenimento, nel lungo periodo, di un alto saggio di crescita: se il processo di sviluppo fosse lasciato a se stesso quel saggio potrebbe subire pericolose flessioni. Sempre nel lungo periodo, il raggiungimento degli altri obiettivi è condizione necessaria (ma non sufficiente) per il raggiungimento di un alto saggio di sviluppo.

Non è superfluo ricordare che nel perseguimento di tutte le finalità sopra indicate si dovranno sempre scegliere, tra le varie linee di sviluppo e le varie politiche possibili, quelle che meglio rispettano le esigenze della solidarietà economica internazionale e particolarmente della solidarietà verso i paesi sottosviluppati.

CAPITOLO II: ESIGENZA DI UN PROGRAMMA A LUNGO TERMINE

41. Queste finalità impegneranno la politica economica in tutti i possibili campi dell'azione pubblica e richiedono quindi una programmazione globale in cui gli interventi vengano coordinati al raggiungimento degli obiettivi. Questa programmazione non potrà certo esaurirsi nello spazio di pochi anni, ma dovrà abbracciare un vasto orizzonte temporale. Nel contesto di essa appaiono insufficienti sia i piani settoriali, in cui si trascura l'interdipendenza dei vari problemi e se ne tentano soluzioni parziali (e come tali insoddisfacenti e fra loro incompatibili), sia gli interventi occasionali,

adottati in base a esigenze immediate, e non chiaramente inseriti in una visione di lungo periodo del processo di sviluppo. Tale visione è essenziale per la coerenza nel tempo di una politica economica, che, pur mantenendo la necessaria flessibilità, deve tuttavia sempre ispirarsi ad alcuni criteri fondamentali: solo così può essere evitata una dissipazione di sforzi e di risorse.

42. Inoltre, le varie finalità della politica economica, quando vengono espresse in termini quantitativi, si rivelano compatibili e suscettibili di armonizzazione solo se considerate nell'ambito di un periodo di tempo sufficientemente lungo. Pertanto, solo da un'analisi delle finalità e della loro reciproca compatibilità può risultare quale periodo di tempo è opportuno fissare per il conseguimento di esse (ciò vale per qualunque sistema economico, ed *a fortiori* per un sistema non collettivistico, in cui esistono possibilità più limitate per la manovra dei saggi di accumulazione e il ritmo di progresso tecnico rappresenta in larga misura un dato esterno).

43. Il conseguimento degli obiettivi sopra elencati, e soprattutto il raggiungimento di una migliore distribuzione settoriale e territoriale delle risorse impongono all'economia italiana uno sforzo molto notevole per un periodo non breve. Ciò è ben comprensibile se si riflette sull'importanza degli obiettivi, fra cui è preminente quello della graduale eliminazione degli squilibri settoriali e territoriali, che implica l'unificazione economica del nostro paese. Dalle stime eseguite, e di cui si darà conto nell'Appendice, appare evidente che il periodo entro cui è ragionevole pensare di raggiungere gli obiettivi fissati non può essere inferiore al quindicennio, a partire dal 1964, e che il programma pertanto deve estendersi al 1978.

44. L'affermazione della necessità di un programma a lungo termine è naturalmente compatibile con la divisione di esso in programmi più brevi (ad esempio quinquennali) nei quali le finalità di lungo periodo vengono gradualmente realizzate. Tale divisione è anzi indispensabile, sia per assicurare alla programmazione la necessaria flessibilità, sia per far coincidere i tempi della politica economica con i tempi della legislatura.

SEZIONE II

CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEGLI OBBIETTIVI

CAPITOLO I: OBBIETTIVI DI OCCUPAZIONE E DI PRODUZIONE

45. L'obiettivo fondamentale è dunque quello di raggiungere la piena occupazione livellando i rendimenti e quindi le remunerazioni del lavoro (e dei nuovi investimenti) nei diversi settori del Centro-Nord e del Mezzogiorno, ciò che implica un *approssimativo* livellamento (con le qualificazioni che saranno spiegate in Appendice) del prodotto lordo per addetto tra settore e settore. Il futuro livello medio del prodotto lordo per addetto dipende dal saggio di crescita del prodotto globale che viene prescelto. Resta anzitutto da stabilire il periodo in cui può essere ragionevolmente ottenuto il livellamento.

46. Naturalmente, quale che sia il periodo, il livellamento può essere raggiunto solo se il prodotto per addetto aumenta, nei settori in cui oggi è inferiore alla media, più rapidamente che nei settori in cui oggi supera la media. Ma, poiché si esclude che lo sviluppo dei settori più avanzati debba venire deliberatamente sacrificato per consentire agli altri settori di allinearsi, si deve assumere che il prodotto per addetto nei settori

più avanzati continui a crescere a tassi non molto diversi dal passato. Questo è il primo vincolo da porre alla soluzione del problema. Il secondo vincolo è dato dall'entità degli investimenti: la quota percentuale che questi rappresentano sul prodotto globale, mentre può essere inferiore, non può superare in misura sensibile quella che si è avuta negli ultimi anni.

47. Posti questi due vincoli fondamentali e assunte due ipotesi di crescita del prodotto globale — tasso annuo del 5% o, rispettivamente, del 6% — si giunge alla conclusione che è molto difficile e forse praticamente impossibile ottenere il livellamento dei prodotti per addetto nei diversi settori produttivi del Centro-Nord e del Mezzogiorno in un periodo inferiore a 15 anni, a partire dal 1964. Conviene dunque assumere un quindicennio come periodo di riferimento di un programma a lungo termine.

48. In Appendice si riportano i risultati dei calcoli relativi a due periodi (10 e 15 anni) e a due ipotesi di crescita (5 e 6%), e si commentano le procedure e le assunzioni. Scopo di questi calcoli non è, naturalmente, di pervenire a obiettivi da adottare in pratica (ben più laboriosa è la strada per arrivare a ciò), ma solo di fornire una illustrazione provvisoria dei criteri per determinare sistemi alternativi di obiettivi; sistemi che rispondano al duplice requisito, della coerenza interna e della realizzabilità. Dai risultati dei calcoli — che, si ripete, valgono solo come indicazione provvisoria — appare appunto che un sistema di obiettivi, al tempo stesso razionale e realizzabile nelle condizioni italiane, è quello che si fonda sulle ipotesi di un tasso di crescita del 5% e di un periodo di 15 anni. Pertanto, qui si considerano solo queste ipotesi.

49. La tabella 1, indica la posizione al 1978, in ter-

mini di distribuzione dell'occupazione, di prodotto globale e per addetto, che si ricava dalle due dette ipotesi. La tabella 2 indica i tassi medi annui 1964-1978 d'incremento del prodotto globale, dell'occupazione e della produttività. (Salva indicazione contraria, i valori monetari indicati nelle tabelle del testo e dell'Appendice sono espresse in lire 1961.)

50. Naturalmente i saggi d'incremento del prodotto lordo per addetto dei settori arretrati sono più alti di quelli dei settori progrediti: ciò è una conseguenza necessaria dell'obiettivo generale del livellamento dei rendimenti e delle remunerazioni. Così, i saggi d'incremento del prodotto lordo per addetto sono maggiori nell'agricoltura che nelle altre attività (6,1% contro 3,9% nell'industria e 2,9% nei servizi) e maggiori nell'agricoltura del Sud, più arretrata, che nell'agricoltura del Centro-Nord (7,1% contro 5,4%). Viceversa, i saggi d'incremento del prodotto lordo complessivo sono minori nell'agricoltura che nelle altre attività, ciò che è ben naturale. La maggiore rapidità di aumento del prodotto per addetto dipende dall'esodo rurale, che si suppone continui ad un saggio non molto diverso dal passato. I saggi d'incremento del prodotto complessivo e del prodotto per addetto nelle altre attività sono in tutti i casi maggiori nel Sud che nel Centro-Nord. Il saggio più alto d'incremento del prodotto complessivo è quello dell'industria meridionale: oltre l'11%. Non si tratta, tuttavia, di un saggio irragionevolmente alto: negli anni scorsi si è aggirato sul 9%.

51. L'esodo rurale è alquanto più rapido nel Mezzogiorno, la cui agricoltura ha bisogno di una più vasta riorganizzazione di quella centro-settentrionale. I saggi d'incremento dell'occupazione nelle attività extra-agricole sono maggiori, nel Mezzogiorno, dei corrispondenti

saggi del Centro-Nord, e il divario è particolarmente sensibile nell'industria.

Gli investimenti « produttivi »¹ sono stati stimati sulla base di rapporti marginali capitale-prodotto lievemente più alti di quelli che si sono osservati, nell'economia italiana, nell'ultimo decennio. Tali investimenti, rappresentano, in media, una quota pari a circa il 14% (dal 13 al 15%) del prodotto lordo complessivo, sempre con riferimento al quindicennio 1964-1978 e nell'ipotesi di un saggio di crescita del 5%. Tale quota è leggermente inferiore a quella del passato decennio durante il quale, con un saggio di crescita più alto (6%) la quota degli investimenti è stata mediamente di circa il 16% (nel 1961, però, la percentuale è stata di 14,4).

52. Le cifre ora riportate vanno considerate con la massima cautela, dato che esse si fondano su un coefficiente (il rapporto marginale capitale-prodotto) della cui stabilità nel tempo non si può essere affatto certi. Ma tali cifre e quelle relative ai saggi d'incremento dei diversi settori, benché approssimative, valgono ad illustrare un punto molto importante: la difficoltà costituita dallo sforzo globale, per quanto riguarda la quota del prodotto nazionale da risparmiare e investire, può essere superata scegliendo un periodo sufficientemente lungo, durante il quale lo sforzo di risparmio può essere « diluito ». Un quindicennio, come si è visto, può bastare. Avendo riconosciuto ciò, rimangono quelle che possono essere considerate le difficoltà più rilevanti che la programmazione economica del nostro paese deve affrontare: le difficoltà che s'incontrano per attuare una profonda riorganizzazione della struttura produttiva ed

¹ Il termine è usato qui convenzionalmente, per indicare i soli investimenti delle imprese. Restano quindi esclusi tutti gli investimenti pubblici, nonché gli investimenti in abitazioni.

imprimere una nuova direzione agli investimenti. È su questa via che occorre compiere lo sforzo principale;

Tab. 1 - Prodotto lordo, occupazione, prodotto lordo per addetto al 1978.

	Prodotto lordo (miliardi di lire)	Occupazione (migliaia di unità)	Prodotto lordo per addetto (migliaia di lire)
AGRICOLTURA			
Centro-Nord	3.172	2.013	1.576
Mezzogiorno	2.028	1.287	1.576
Italia	5.200	3.300	1.576
INDUSTRIA			
Centro-Nord	14.725	6.849	2.150
Mezzogiorno	7.507	3.491	2.150
Italia	22.233	10.340	2.150
SERVIZI			
Centro-Nord	9.818	5.603	1.752
Mezzogiorno	5.005	2.857	1.752
Italia	14.822	8.460	1.752
TOTALE			
Centro-Nord	27.715	14.415	1.916
Mezzogiorno	14.540	7.635	1.904
Italia	42.255	22.100	1.912

Tab. 2 - Tassi percentuali medi annui di variazione del prodotto lordo, dell'occupazione e del prodotto per addetto, 1964-1978.

	Prodotto lordo	Occupazione	Prodotto lordo per addetto
AGRICOLTURA			
Centro-Nord	2,6	- 2,7	5,4
Mezzogiorno	2,9	- 4,1	7,1
Italia	2,7	- 3,3	6,1
INDUSTRIA			
Centro-Nord	4,2	1,3	2,9
Mezzogiorno	11,2	3,2	8,0
Italia	5,8	1,9	3,9
SERVIZI			
Centro-Nord	4,2	1,8	2,4
Mezzogiorno	6,4	2,0	4,4
Italia	4,8	1,9	2,9
TOTALE			
Centro-Nord	4,0	0,7	3,3
Mezzogiorno	7,6	0,9	6,7
Italia	5,0	0,8	4,2

li, e non nella « limitatezza del risparmio da investire », sta il problema decisivo.

Come si vedrà, questa conclusione — riferita per ora agli investimenti « produttivi » — risulta confermata dall'analisi degli oneri da sostenere per portare gli essenziali consumi sociali a livelli degni di un paese pienamente civile.

CAPITOLO II: IMPIEGHI DEL REDDITO

53. Si è fin qui considerato lo sviluppo del prodotto nazionale, distinto per settori di provenienza. Di pari passo con il prodotto, ovviamente, dovrà espandersi la domanda effettiva: occorre ora analizzare le componenti di essa, ossia la ripartizione del prodotto nazionale fra i vari impieghi.

54. Per quanto riguarda la componente estera della domanda, si adotta qui, in prima approssimazione (e in attesa di conoscere i risultati delle ricerche intraprese nell'ambito della Commissione), l'ipotesi-obiettivo che il disavanzo commerciale si mantenga ad un livello percentualmente costante del prodotto nazionale; e che questo disavanzo sia coperto da un'eccedenza, per pari importo, dei redditi netti dall'estero (comprese le rimesse degli emigranti) ¹.

55. Considerando il reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato ², risulta anzitutto dalla precedente esposi-

¹ È questa un'ipotesi prudenziale, secondo cui il rapporto fra i redditi netti dall'estero ed il prodotto nazionale risulterebbe in futuro più basso di quello che è attualmente.

² Nelle precedenti stime (e nei calcoli riportati in Appendice) sono stati usati i dati ISTAT sul valore aggiunto, poiché solo questi sono distinti per circoscrizioni territoriali e per rami di attività; per ottenere il reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato occorre elevare di circa il 10% il totale dei valori aggiunti.

zione che circa il 14% di esso dovrà essere speso in investimenti « produttivi » richiesti dai vari settori. Se tutti questi investimenti devono essere finanziati con risparmio nazionale ¹, la restante quota di reddito nazionale (86%) può e deve essere impiegata in consumi privati e pubblici e in investimenti « sociali » (comprendendo in essi tutti gli investimenti « non produttivi », dagli alloggi alle opere pubbliche).

56. La distribuzione di tale percentuale del reddito nazionale tra le varie categorie di consumi e di investimenti « sociali » deve costituire oggetto di una scelta politica. Attualmente la quota dei consumi privati sul reddito nazionale lordo è pari al 65,8%; invece la quota consumata *dell'incremento* di reddito è stata, nell'ultimo quinquennio, pari al 53,4%. Si può ragionevolmente porre come obiettivo di riservare ai consumi privati il 55-58% dell'aumento del reddito lordo — ossia una percentuale superiore a quella del passato quinquennio (in termini reali la percentuale si eleverebbe anche più di quanto appaia dalle cifre sopra riportate, poiché l'aumento verificatosi in passato del rapporto tra prezzi al minuto e prezzi all'ingrosso dovrebbe in futuro perlomeno arrestarsi).

In tale modo la quota dei consumi privati sul reddito si abbasserebbe in media nel periodo 1961-78 a circa il 62% o 63% ².

¹ O se eventuali investimenti stranieri in Italia sono compensati da investimenti di risparmio italiano all'estero.

² I valori indicati nel testo sono naturalmente quelli *medi* della quota di consumi sul reddito per l'intero periodo, e non quelli dell'anno terminale, che risulterebbero più bassi.

Per giudicare l'adeguatezza dell'obiettivo di un rapporto incrementale del 55-58%, si deve considerare da un lato che le finalità di sviluppo adottate comportano una rapida espansione dei redditi e dei consumi delle categorie oggi meno favorite; dall'altro

57. Se i consumi privati non superano il livello indicato, resta disponibile per consumi pubblici e investimenti sociali il 24% del reddito (contro l'attuale 18%). Questa quota va ripartita tra i programmi di spesa per la costruzione di alloggi, la sanità, la scuola e la ricerca scientifica, che saranno esposti in seguito, e gli altri impieghi.

Gli investimenti lordi in abitazioni nell'ultimo decennio hanno assorbito, al netto del costo delle aree fabbricabili, circa il 6% del reddito nazionale. Il piano edilizio esposto in seguito, se attuato in 15 anni, inciderebbe — secondo valutazioni dell'Istituto nazionale di architettura e della TEKNE, che dovranno essere riesaminate — con una quota un poco più alta: 7,3%.

Per quanto riguarda il piano sanitario, esso inciderebbe — secondo un calcolo della PRES, anch'esso da riesaminare, per il 3,4% nel quindicennio, mentre le spese oggi sostenute per scopi corrispondenti da enti pubblici (ad esclusione delle spese dei privati) incidono sul reddito nazionale per il 2,9%. Nel valutare l'ordine di grandezza delle cifre qui riportate si deve tenere conto che il piano sanitario prevede una riduzione del 30% del prezzo attuale dei medicinali e una ristrutturazione organica del settore, elementi che concorreranno ad abbassare il costo di gestione delle unità sanitarie ed a contenere l'incidenza delle spese per prestazioni terapeutiche.

Il piano della scuola — secondo un calcolo della SVIMEZ, ugualmente da riesaminare — inciderebbe

che i consumi pubblici e gli investimenti « non produttivi » previsti per il futuro andranno in parte a coprire bisogni che hanno dovuto finora essere coperti da consumi privati, come nel caso delle spese sanitarie.

per il 7,0% nel quindicennio, contro il 4,3% attuale.

La ricerca scientifica infine assorbirebbe l'1,5% del reddito nazionale nel quindicennio, a fronte dello 0,5% attuale.

Al netto delle quattro specifiche categorie sopra indicate, gli impieghi « sociali » dovrebbero passare dall'attuale 4,3% a circa il 4,8% sulla media del quindicennio.

Risulterà certamente necessario, per quanto riguarda i restanti impieghi, aumentare la quota oggi dedicata alla viabilità e ai trasporti pubblici; mentre è auspicabile che sia possibile ridurre la quota oggi assorbita dalle spese militari.

CAPITOLO III: PROBLEMI DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO

58. Quanto si è fin qui detto circa gli obiettivi del programma e circa le implicazioni di essi in termini di ripartizione del reddito nazionale fra le varie voci di spesa nazionale conduce ad alcune osservazioni, che saranno sviluppate in questo capitolo e nel successivo, sui problemi della distribuzione del reddito e della dinamica delle remunerazioni.

59. Considerando il reddito nazionale diviso in tre ampie quote, quella dei redditi da lavoro più i trasferimenti sociali (il tutto netto d'imposta), quella degli altri redditi privati tra cui in particolare i profitti (pure netti d'imposta), ed infine quella formata dalle entrate pubbliche correnti (al netto di tutti i trasferimenti), va anzitutto riconosciuto che c'è un limite al disotto del quale la seconda quota non potrebbe essere ridotta senza pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo assunti.

Infatti gli obbiettivi saranno conseguiti solo se le imprese, globalmente considerate, avranno un incentivo sufficiente per espandere l'attività nella misura prevista dal programma; e ciò significa che esse debbono avere la prospettiva di ottenere almeno certi saggi minimi di profitto (più o meno alti secondo la rischiosità e le altre caratteristiche dell'attività svolta da ciascuna). Ne deriva un certo valore minimo, al disotto del quale non si può scendere senza pregiudicare il programma, anche per il volume globale dei profitti.

Ma l'attuale volume dei profitti al netto delle imposte è notevolmente superiore a questo minimo, in quanto permangono larghissime sacche di rendita, che — senza pregiudizio per gli incentivi — potrebbero essere riasorbite in futuro attraverso vigorose politiche nel campo della fiscalità, del controllo dei monopoli, etc.

60. Spesso viene affermato che un altro limite inferiore al volume dei profitti deriva dal fatto che i profitti sono necessari per finanziare gli investimenti. L'affermazione pecca però di semplicismo perché, specialmente in un'economia programmata, si può prevedere di finanziare una parte anche notevole degli investimenti con altre fonti, tra cui in prima linea il risparmio pubblico nelle sue molteplici forme (dal diretto investimento pubblico, al semplice credito pubblico concesso ad imprese private).

61. Resta da esaminare, piuttosto, se gli obbiettivi d'investimento pongano un limite superiore alla massa di reddito destinabile alla remunerazione del lavoro ed ai trasferimenti sociali. Effettivamente, la massa lavoratrice spende una gran parte dei propri redditi in consumo, ed il suo consumo rappresenta gran parte del complessivo consumo privato. Ma da ciò non deriva che sia assolutamente impossibile avere un aumento di

salari senza un aumento di consumi privati, cioè (se si assume il reddito nazionale come dato) senza intaccare la parte degli investimenti e dei consumi pubblici.

In particolare l'obbiettivo, indicato nelle pagine precedenti, di ridurre la quota percentuale del reddito nazionale impiegata in consumi privati può essere compatibile anche con la stabilità, e perfino con l'aumento, della quota percentuale destinata ai salari, se si realizza l'una e/o l'altra delle seguenti condizioni:

a) aumento della propensione media al risparmio da parte dei lavoratori. A tal fine potrebbe risultare efficace, tra l'altro, una politica che indirizzi gli eventuali aumenti salariali eccedenti le disponibilità previste per il consumo privato verso l'investimento in alloggi, nel quadro del previsto piano edilizio. Altre forme di risparmio, contemplate in recenti proposte sotto il titolo generale di « risparmio contrattuale », possono essere utilmente impiegate allo stesso fine; (conviene qui ricordare che i contributi dei lavoratori ai fondi di sicurezza sociale — si voglia classificarli come risparmio « contrattuale » o « pubblico », poco conta — costituiscono una leva di fondamentale importanza per una politica diretta a conciliare le rivendicazioni salariali col rispetto dei limiti assegnati al consumo privato);

b) diminuzione della quota percentuale goduta, sulla massa crescente del consumo privato, dai percettori di redditi non da lavoro, a cui potrebbe contribuire da un lato la menzionata eliminazione delle sacche di rendita, dall'altro un aumento della propensione media al risparmio da parte dei percettori di profitti. Per aumentare la propensione al risparmio sono disponibili vari mezzi, da quelli che mirano a condizionare il comportamento del consumatore (imposte discriminate tipo *Purchase Tax*, tassazione progressiva del reddito con-

sumato, nonché impiego dei *mass media* per moderare l'attuale corsa ai consumi vistosi), fino a quelli che mirano a contenere la distribuzione di dividendi ¹.

62. Nel considerare le politiche rivolte a modificare la distribuzione del reddito e, in particolare, la distribuzione degli incrementi del reddito stesso, bisogna tener presente che, in base alla Costituzione, il piano economico non può sopprimere la libertà sindacale (di coloro che richiedono lavoro e dei lavoratori). In particolare, è da escludere l'imposizione autoritaria di un blocco — rigido o mobile — sui salari, così come è da escludere l'imposizione di un blocco sul volume o sul tasso dei profitti.

63. Non bisogna mai dimenticare che un certo aumento della massa salariale e dei salari unitari è comunque necessario, nel quadro del programma di sviluppo, proprio per alimentare quell'aumento dei consumi e quindi quell'espansione del mercato che è condizione della programmata espansione del prodotto nazionale.

E, come si è visto poco sopra, aumenti di salari in certa misura maggiori di quelli corrispondenti alla esigenza ora rammentata, oltre ad essere desiderabili ai fini di una più equa distribuzione del reddito, possono anche risultare compatibili con i fini di sviluppo, se si realizzano determinate politiche del risparmio.

La libera contrattazione ha probabilità di dar luogo ad aumenti salariali conformi agli obbiettivi del piano solo se i sindacati sono posti in grado di partecipare in

¹ Un contenimento nella distribuzione dei dividendi non comporta necessariamente un aumento dell'autofinanziamento, poiché, come è stato fatto in Germania, Svezia e Svizzera, i profitti non distribuiti possono essere incanalati verso determinati impieghi di interesse generale.

modo attivo all'elaborazione ed alla realizzazione del piano stesso. In tal caso, infatti, ci si deve attendere che essi autolimitino le proprie richieste in sede di contrattazione salariale, in modo da non contraddire la linea di politica economica nazionale che essi stessi hanno liberamente concorso a definire in sede di programmazione.

Tutto ciò si può riassumere sottolineando che la questione degli aumenti salariali non può in alcun modo essere isolata dal contesto generale della politica di piano e del sistema di obbiettivi da essa perseguita.

CAPITOLO IV: DINAMICA DELLE RETRIBUZIONI E DEI PREZZI

64. In concreto, l'accrescimento delle retribuzioni reali può aver luogo in due modi: attraverso un aumento delle retribuzioni monetarie di fronte a prezzi al minuto approssimativamente costanti, ovvero attraverso un aumento delle retribuzioni monetarie più rapido dell'aumento dei prezzi al minuto. Ovviamente il primo modo ha, sul secondo, il vantaggio di implicare la stabilità del potere d'acquisto della moneta. Ma c'è anche un altro punto da notare a sfavore del secondo, se questo si realizza, come è avvenuto in passato, con un forte aumento del livello dei prezzi solo per quanto riguarda i mercati di consumo, mentre il livello dei prezzi alla produzione si mantiene pressoché stabile. In passato, come è stato spiegato nella parte I, la quantità via via crescente di prodotto che i proprietari agrari e gli industriali hanno dovuto versare sotto forma di salario ai loro lavoratori per ogni ora lavorata si è tradotta solo in parte in un aumento del potere d'acquisto dei lavoratori stessi. Per il resto, ha rappresentato un maggior

onere sopportato dall'agricoltura e dall'industria per far fronte agli accresciuti margini lordi del commercio.

In futuro questi maggiori oneri potranno essere evitati se si procederà, con una vigorosa politica, alla riorganizzazione del sistema distributivo, riorganizzazione che appare pertanto come un elemento essenziale della politica di piano.

65. Ma oltre al problema del modo più economico attraverso cui deve essere conseguito l'aumento del livello generale delle retribuzioni reali, v'è il problema dell'accrescimento delle retribuzioni nei singoli settori produttivi. Questo secondo problema va posto in riferimento a quello delle variazioni della « produttività » settoriale e dei prezzi.

Nell'aggregato, le retribuzioni reali disponibili per il consumo possono crescere senza dar luogo a difficoltà per la realizzazione del piano se il loro saggio di incremento è *approssimativamente* eguale a quello del prodotto netto per addetto nell'intero sistema. Tuttavia, in alcuni settori il prodotto per addetto aumenta molto più della media, in altri meno; affinché le retribuzioni aumentino in tutti i settori in egual proporzione alla produttività *media* dell'economia nel suo complesso, è necessario, in via di principio, che i prezzi *relativi* (ed anche i prezzi *assoluti* se si mira ad un'approssimativa costanza nel livello *medio* dei prezzi) diminuiscano nei settori più progressivi ed aumentino negli altri. Ma spesso accade che nei settori più progressivi le retribuzioni effettive, sotto la pressione sindacale, che in questi settori trova minor resistenza nella controparte, aumentino più rapidamente della media. Ciò è desiderabile solo se i settori più progressivi sono anche quelli in cui più bassi sono i livelli di retribuzione: così nell'agricoltura è necessario che un rapido aumento del prodotto per addetto sia ac-

compagnato da un rapido aumento delle remunerazioni fin quando non sia stato raggiunto l'equilibrio fra produttività e remunerazioni agricole e produttività e remunerazioni negli altri settori. Ma se aumenti più rapidi di retribuzione avvengono nei settori già più avvantaggiati, le sperequazioni aumentano. Nei settori che producono beni essenziali per lo sviluppo è, poi, ancora più necessario che l'eventuale eccedenza dell'aumento di produttività rispetto alla media si traduca in gran parte in riduzione di prezzi, dato che questi prezzi costituiscono elementi di costo per molteplici altre attività produttive. Al raggiungimento di tale obiettivo possono contribuire efficacemente sia le stesse organizzazioni sindacali, che anche in questo modo verranno a svolgere una parte attiva e responsabile nello sviluppo programmato, sia, quando si tratta di settori in cui non vigono condizioni di concorrenza, una appropriata azione anti-monopolistica accompagnata dal controllo sui prezzi dei beni prodotti nei settori stessi.

PARTE III

STRUMENTI E POLITICHE

SEZIONE I *

ORGANI CENTRALI E PERIFERICI

CAPITOLO I: ORGANI DI GOVERNO

66. Qui di seguito sarà tratteggiato uno schema di quella che dovrebbe essere la futura organizzazione della programmazione. Con ciò non si vogliono enunciare come scelte definitive le soluzioni indicate sui singoli punti, ma soltanto illustrare le funzioni che dovranno essere svolte e i problemi organizzativi da affrontarsi per assicurarne lo svolgimento. Lo schema che segue viene insomma proposto non già come un punto di arrivo, ma come punto di partenza per la discussione.

67. Il piano economico deve essere approvato dal Governo, collegialmente, e presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio. Della preparazione del piano e della sua attuazione si dovrebbe occupare il Ministero del bilancio, trasformato nelle sue attribuzioni, nelle sue strutture e nei suoi uffici in modo conforme alla sua nuova denominazione di « Ministero del bilancio e della programmazione ». Al Ministero del bilancio e della programmazione spetterà l'iniziativa della elaborazione

* A questa sezione hanno collaborato il dott. Antonio Giolitti e i professori Siro Lombardini e Sabino Cassese.

del programma e della presentazione dei provvedimenti relativi.

68. Dovrà essere istituito un organismo permanente per la programmazione economica. Presieduto dal Ministro del bilancio e della programmazione, avrà il compito di procedere alla elaborazione del programma in base alle richieste e secondo le scelte e le direttive politiche indicate dal Ministro del bilancio e della programmazione, e di presentare al Ministro stesso, di propria autonoma iniziativa, proposte relative alla programmazione economica. Potrà essere composto di un ristretto numero di esperti, nominati per cinque anni, e organizzato come istituto autonomo, con proprio bilancio, dotato di uffici tecnici, abilitato a servirsi della collaborazione tecnica dell'ISTAT, dell'ISCO, di istituti di ricerca pubblici e privati e di consulenti esterni.

69. Appare opportuna l'istituzione di un *Comitato interministeriale per il credito, il risparmio e la politica fiscale*, con le attribuzioni del precedente Comitato per il credito ed il risparmio (che esso sostituisce), estese anche alla politica fiscale per quanto attiene a provvedimenti di modifica del sistema tributario e al suo impiego in funzione degli obiettivi del programma (ed esclusa perciò una sua competenza nel campo della amministrazione finanziaria e tributaria), ed eventualmente modificate per una loro maggiore adeguatezza alle esigenze della programmazione. La composizione potrà essere quella attuale del Comitato per il credito ed il risparmio, integrata ovviamente con la inclusione del Ministro delle finanze.

Spetterà in particolare al Comitato il compito di elaborare proposte nel campo monetario, creditizio e fiscale e di esaminare quelle che potranno essere avanzate dall'organismo per la programmazione economica e dalla

Commissione per la riforma tributaria istituita presso il Ministero delle finanze. Della politica monetaria e creditizia e di quella tributaria si dirà concisamente nella Sezione II.

70. Il *Comitato Interministeriale dei Prezzi* (CIP) dovrà essere modificato nella sua composizione e potenziato nelle sue funzioni ed attrezzature in relazione alle esigenze poste da una politica dei prezzi conforme agli obiettivi del programma. In particolare, questo Comitato dovrà essere posto in condizioni di svolgere serie analisi di costi, anche avvalendosi della documentazione delle imprese pubbliche, per i settori in cui esse operano.

71. Tutto il sistema delle imprese a partecipazione statale dovrà essere reso funzionale rispetto alle esigenze della programmazione economica, che trova nell'impresa pubblica uno dei suoi strumenti essenziali. D'altra parte, lo stesso programma economico sarà a sua volta il più efficace strumento per la direzione ed il controllo di tali imprese.

A livello degli organi governativi di direzione e controllo degli enti di gestione, occorre stabilire ed applicare rigorosamente il principio che tali organi devono assolvere alla funzione di *garanti dell'esecuzione del programma da parte delle imprese pubbliche*. A tal fine il Ministero per le partecipazioni statali, opportunamente integrato da un organo tecnico in grado di garantire sufficiente stabilità di orientamenti tecnico-economici, dovrebbe approvare le emissioni obbligazionarie delle società e degli enti; contribuire, col fondo di cui al paragrafo 84, all'aumento dei fondi di dotazione degli enti di gestione per l'attuazione di determinati investimenti; assumere la responsabilità delle fondamentali scelte di investimenti suggerite da conside-

razioni di convenienza generale (come la scelta che dette luogo al IV Centro siderurgico). Si pone poi l'esigenza di un *riordinamento dell'intero settore dell'impresa pubblica*, per rendere questa, nella sua forma istituzionale, più pronta a recepire gli atti di direzione e di controllo del potere politico (esecutivo e legislativo).

Il controllo che si rende necessario per l'impresa pubblica non dovrà essere inteso nel senso tradizionale del controllo della legittimità o dell'opportunità dei singoli atti. Esso dovrà essere un controllo del risultato globale. Appare comunque necessario un riordinamento del presente sistema delle *holdings* pubbliche tenendo presente l'opportunità di ridurre, anche nel settore pubblico, l'attuale eccessiva concentrazione del potere economico: l'esperienza infatti dimostra che le dimensioni raggiunte da queste *holdings* le mettono in grado non solo di prendere del tutto autonomamente decisioni di grande rilievo per la collettività, ma anche di esercitare potere di pressione politica, ciò che è evidentemente incompatibile con la programmazione nazionale.

72. Si dovrà istituire una *Commissione di vigilanza sulle società e sulle borse valori e per la tutela della concorrenza*, secondo quanto è previsto dal disegno di legge « per la tutela della concorrenza » e secondo quanto dovrà essere disposto dalla legge per la riforma delle società per azioni. Con questa legge, in particolare, dovranno essere emanate: a) norme atte a rendere il contenuto del bilancio, del conto profitti e perdite e della relazione al bilancio adeguato alle esigenze del controllo pubblico ai fini della programmazione; b) norme statuenti l'obbligo della comunicazione annuale alle autorità della programmazione dei piani generali di investimento delle aziende di grandi dimensioni (determinate, queste, in base al numero degli addetti o al fat-

turato o agli utili); c) norme per la disciplina della rappresentanza in assemblea e delle partecipazioni reciproche.

73. La suddetta Commissione, il Comitato interministeriale prezzi e le imprese pubbliche costituiscono gli strumenti fondamentali di una sistematica azione anti-monopolistica. Una tale azione, tuttavia, in alcuni settori (prodotti farmaceutici, rifornimento di mezzi tecnici per l'agricoltura, trasformazione dei prodotti agricoli, settore commerciale) non può essere efficacemente svolta senza profonde innovazioni organizzative, cui si accennerà brevemente nella sezione III (politiche di settore).

74. Condizione essenziale per un'efficiente programmazione è la riforma della pubblica amministrazione, di cui si sta occupando una Commissione appositamente costituita e che ormai è matura per una sollecita impostazione ed attuazione. Non è questa la sede per soffermarsi sugli aspetti specifici di tale riforma, che dovrà risolvere i problemi del decentramento (anche regionale), dell'attribuzione di più precise ed autonome responsabilità, delle forme di controllo da considerare in rapporto anche alla riorganizzazione delle strutture e degli organici. Inevitabilmente, tale riforma non può che essere graduale; ma ciò non impedisce di avviare la politica di programmazione costituendo subito l'organismo permanente di cui si è detto sopra (paragrafo 68) e che avrà tra i suoi compiti quello di promuovere il coordinamento fra i diversi rami della pubblica amministrazione.

La determinazione degli obiettivi della programmazione e la chiara definizione dei compiti degli organi statali e periferici che la programmazione consente può fornire indicazioni precise per le specifiche riforme da

apportare all'ordinamento amministrativo degli organi ed enti pubblici centrali e periferici.

CAPITOLO II : GLI ATTI NORMATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE E LA FUNZIONE DEL PARLAMENTO

75. Anzitutto è opportuno che il governo assuma formalmente, davanti al Parlamento, motivandolo adeguatamente, l'impegno a predisporre entro un dato termine il piano economico (prima che abbiano inizio i lavori di preparazione del piano operativo). Le discussioni al Parlamento in questa fase potranno facilitare la successiva formulazione ed approvazione del piano.

Mentre il piano nel suo complesso non ha bisogno di assumere la forma di legge, è necessario — anche per l'osservanza dell'art. 41 della Costituzione — che siano tradotti in atti aventi valore di legge gli interventi cui il piano dà luogo e che comportano obblighi non soltanto per la pubblica amministrazione ma anche per i privati.

A tale scopo alcuni studiosi suggeriscono come procedura più adeguata quella delle legge delega, cui facciano seguito decreti delegati per l'attuazione di specifici provvedimenti. Secondo il loro suggerimento, che dovrà essere ulteriormente discusso¹, l'iter legislativo può essere delineato nel modo seguente. Il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge col quale esso è delegato ad emanare entro un anno, per il raggiungimento di determinati obiettivi indicati nello stesso disegno di legge e secondo i principi ed i criteri direttivi

¹ Le discussioni svoltesi successivamente alla redazione del presente lavoro hanno fatto emergere un suggerimento alternativo, che sotto certi riguardi appare anche più interessante: quello di estendere al programma economico nazionale la formula legislativa stabilita dalla Costituzione per il bilancio dello Stato.

in esso stabiliti, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, contenenti le norme per la creazione e l'impiego di ben definiti strumenti necessari al raggiungimento degli obiettivi suddetti. La relazione del Ministro del bilancio e della programmazione al disegno di legge conterrà l'illustrazione delle scelte politiche, dei criteri, delle finalità e degli strumenti del programma di lungo periodo e la specificazione degli obiettivi e dei mezzi del programma quinquennale e del primo programma annuale (la relazione, cioè, sarà l'esposizione, sia pure riassuntiva, del piano). I successivi programmi annuali saranno presentati ed illustrati al Parlamento dal Ministro del bilancio e della programmazione insieme con la Relazione generale.

Secondo lo stesso suggerimento, per la formulazione dei decreti delegati nella legge delega dovrebbe essere fatto obbligo al Governo di consultare commissioni parlamentari all'uopo costituite.

76. La decorrenza dell'esercizio finanziario, la formazione e presentazione al Parlamento del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo, le norme sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato saranno modificate secondo i criteri indicati nel testo del disegno di legge presentato alla Camera dal Ministro del bilancio il 19 gennaio 1962 e modificato dalle Commissioni I e V della Camera (documento Camera dei Deputati numero 3568 A).

Sarà anche opportuno prevedere la presentazione al Parlamento di bilanci orientativi pluriennali dai quali risultino le proiezioni dell'entrata e della spesa pubblica in relazione agli impegni del programma.

77. Oltre ad esercitare il potere legislativo in sede di esame ed approvazione della legge delega, del programma e del bilancio di previsione, il Parlamento do-

vrà essere messo in condizione di esercitare col massimo di efficienza e di tempestività — anche mediante opportune modificazioni delle norme regolamentari — il controllo sull'attuazione del programma e specificatamente dei programmi annuali. A tal fine compiti precisi dovranno essere attribuiti alla Commissione bilancio della Camera e alla Commissione finanze e tesoro del Senato, le quali dovranno essere dotate di funzionari tecnici e disporre di documentazioni aggiornate fornite dalla Ragioneria generale, dalla Corte dei conti e dall'ISTAT. Quest'ultimo in particolare dovrà essere messo in condizione di rispondere alle esigenze di controllo e di indagine del Parlamento, specialmente allo scopo di confrontare i risultati effettivi della politica economica governativa con gli obbiettivi del programma.

CAPITOLO III: FUNZIONI DELLA REGIONE E PROCEDURE DI CONSULTAZIONE DEMOCRATICA IN RELAZIONE ALLA PROGRAMMAZIONE

78. Il piano economico nazionale dovrà essere integrato dai piani economici regionali. Al piano economico regionale va riconosciuta la duplice funzione: a) di far valere, in sede di programmazione nazionale, le esigenze e le possibilità di sviluppo locale e b) di svolgere e applicare localmente il piano nazionale.

79. La duplice funzione, preparatoria e di attuazione, esercitata dal piano regionale rispetto a quello nazionale, comporta che le fasi di elaborazione dei due piani siano strettamente coordinate. Ogni precisazione in merito alla disciplina normativa connessa a questi problemi va però rinviata, non essendo state ancora elaborate tutte le norme per l'attuazione dell'istituto regionale. Uno strumento di coordinamento per la pro-

grammazione nazionale e quelle regionali è in ogni caso rappresentato dalle leggi-quadro, per mezzo delle quali lo Stato determina i principi che le regioni devono seguire nelle materie in cui dispongono di propri poteri legislativi.

80. A livello aziendale, si possono prevedere conferenze di produzione e attribuire poteri di informazione e di consultazione a organi rappresentativi dei lavoratori. Particolari e più impegnative forme di consultazione dovranno essere adottate nelle imprese pubbliche e nelle imprese di grandi dimensioni soggette all'obbligo di comunicazione annuale del programma generale di investimento.

La consultazione dei sindacati in sede nazionale e regionale dovrà essere prevista secondo precise procedure e con regolare periodicità, sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione del programma.

Sul piano locale, la regione dovrà promuovere iniziative proprie e degli enti locali per realizzare la più ampia partecipazione popolare alla discussione del programma e all'impegno per la sua attuazione.

Già sopra si è accennata, e qui va ribadita, l'esigenza di procedure precise per quanto riguarda i rapporti fra regione e Stato, ai fini del coordinamento tra programmazione regionale e nazionale.

La funzione del CNEL come organo di consultazione dovrà essere regolata in modo da assicurarne l'efficienza e la tempestività: pareri differenziati saranno più utili, perché più rappresentativi, che non laboriosi compromessi; occorreranno inoltre procedure abbreviate, con la fissazione di termini improrogabili, in considerazione dell'importanza del fattore tempo nell'opera di programmazione.

SEZIONE II

STRUMENTI CREDITIZI E FISCALI *

81. Quelli creditizi e fiscali costituiscono strumenti essenziali sia per una politica congiunturale sia per una politica di programmazione dello sviluppo economico.

82. *Nel campo monetario e creditizio*, si dovrà anzitutto ampliare la gamma dei mezzi d'intervento. A tale riguardo importanti esempi sono forniti dai paesi che ci hanno preceduto sulla via dello sviluppo economico e potranno essere facilmente adattati alla presente situazione italiana. In particolare, si dovrà fortemente sviluppare quel fondamentale strumento che consiste nella manovra del debito pubblico; si dovranno trovare le formule appropriate per assicurare che il credito venga concesso secondo precisi criteri di priorità, ed in special modo si dovrà predisporre un sistema che consenta di regolare con la massima flessibilità il credito al consumo.

Al tempo stesso, sarà opportuno riesaminare il sistema attuale degli incentivi creditizi, che hanno finito con l'essere elargiti troppo indiscriminatamente: è necessario restituire al sistema quel carattere di consapevole selettività che solo può giustificarlo.

* Per quanto riguarda gli strumenti fiscali ci siamo avvalsi delle critiche dei professori Cesare Cosciani e Sergio Steve.

83. Bisognerà, inoltre, studiare i costi di distribuzione del credito ed attuare quelle razionalizzazioni, non solo nelle procedure, ma anche nella struttura del sistema creditizio (dimensioni aziendali, dislocazione geografica, distribuzione di funzioni), che occorrono per ridurre il livello.

84. Infine, un cenno particolare merita la necessità di creare un sistema di finanziamento dell'impresa pubblica conforme ai compiti ad essa attribuiti dalla politica di programmazione. In tale sistema potrebbe eventualmente rientrare la creazione di un fondo posto a disposizione del Governo per mettere in grado determinate imprese pubbliche di attuare specifici investimenti che avessero carattere di priorità nella pianificazione economica e che non potessero essere finanziati per altra via.

85. Le varie riforme sopra accennate e le altre che saranno suggerite da un esame più particolareggiato delle esigenze dell'economia nazionale dovranno comunque inserirsi nel quadro di una politica monetaria e finanziaria rispettosa delle esigenze della cooperazione internazionale, nell'ambito europeo ed in quello mondiale.

86. *Nel campo fiscale* si dovrà attuare un'integrale riforma, per la quale può essere opportuno proporre già in questa sede alcune indicazioni di massima, che dovranno tuttavia essere riconsiderate quando saranno disponibili i risultati dei lavori ancora in corso ad opera della Commissione appositamente istituita presso il Ministero delle finanze.

Obbiettivi principali della riforma debbono essere i seguenti:

a) conferire al sistema tributario quella progressività che è prescritta dalla Costituzione, ma che oggi difetta, e rendere la finanza pubblica nel suo insieme un

potente fattore di quella riduzione delle disuguaglianze di ricchezza, che costituisce uno degli obbiettivi della programmazione;

b) rendere le imposte strumenti efficaci e duttili al servizio di una moderna politica economica rivolta ad assicurare non solo la stabilità monetaria e la piena occupazione, ma anche un determinato tasso e precisi orientamenti di sviluppo. In altre parole, le imposte debbono essere congegnate nel modo più appropriato per consentire all'autorità di regolare sia la domanda globale, sia la sua ripartizione tra le varie voci di consumo e di investimento, sia la sua ripartizione tra le varie aree del paese;

c) liberare il sistema tributario da tutti quegli aspetti che oggi lo fanno apparire, al cittadino, oscuro ed arbitrario; in particolare sfondare le esenzioni, eliminando quelle non indispensabili per l'attuazione del piano, semplificare le norme e le procedure, rovesciare con un'azione massiccia di prevenzione e repressione l'atteggiamento che ancora sussiste in Italia per quanto riguarda l'evasione;

d) perseguire la politica di armonizzazione tra i sistemi fiscali prevista dal trattato della CEE, ciò che del resto non può che risultare conforme ad un ammodernamento del nostro sistema (che è probabilmente il più arretrato della CEE) secondo le linee esposte qui sopra.

Finché si parla, come abbiamo fatto fin qui, dei fini della riforma in termini generali, è facile l'accordo; ma quando si passa ai modi concreti per realizzarli, tutto diviene molto controverso.

Per contribuire alla discussione, tratteremo qui di seguito le grandi linee di un piano di riforma concepito per risolvere *nel modo più radicale* i problemi ri-

cordati sopra, ed in particolare quelli riguardanti la *funzionalità del sistema tributario ai fini della politica di sviluppo*. È dunque un piano ambizioso: esso comporta l'integrale rifusione del sistema, che — a riforma compiuta — verrebbe a basarsi su quattro pilastri fondamentali: l'imposta personale progressiva, l'imposta sulle società, l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta unifase sulle vendite, con totale scomparsa di quelli che sono oggi i suoi pilastri principali (l'IGE, l'imposta di RM, e — se si estende lo sguardo al campo parafiscale — i contributi basati su salari).

I principali elementi del piano vengono descritti partitamente nei paragrafi che seguono.

87. In luogo dell'attuale pluralità di imposte sul reddito, reali e personali, converrà realizzare — come primo passo — un sistema unitario di *tassazione personale progressiva del reddito*, quale già esiste nella maggior parte dei paesi progrediti, integrato dalla tassazione delle plusvalenze patrimoniali.

Si dovrà inoltre cominciare subito a preparare, con studi e soprattutto con una sistematica riorganizzazione dei mezzi di accertamento, le condizioni occorrenti per affiancare in un secondo tempo all'imposta personale progressiva sul reddito un'imposta — pure personale progressiva — *sul patrimonio*.

La presenza dell'imposta personale sul patrimonio renderebbe possibile di limitare l'imposta sul reddito al solo reddito consumato, anzi più esattamente di sostituire l'imposta personale sul reddito con l'*imposta personale sul consumo*: soluzione questa che è stata autorevolmente propugnata da Einaudi e da altri insigni studiosi e che, sebbene sollevi alcune obiezioni, appare degna della più attenta considerazione. Un sistema di

tassazione personale così congegnato, cioè che avesse come base da un lato il consumo (anziché il reddito) e dall'altro il patrimonio, oltreché essere molto convincente dal punto di vista dell'equità, sarebbe funzionale come strumento per la manovra congiunturale della domanda di consumo, che si attuerebbe con temporanei sgravi o aggravii della imposta personale sul consumo.

88. L'imposta personale — sia essa sul reddito o sul consumo — dovrà comportare un limite di esenzione molto più elevato dell'attuale, e tale da escludere la gran massa dei lavoratori. L'applicazione del principio della progressività del sistema finanziario ai redditi modesti e bassi si otterrà infatti, in modo più semplice, dalla combinazione del sistema grosso modo proporzionale di tassazione indiretta cui si accennerà tra breve, con un adeguato sistema di trasferimenti sociali. A sua volta, il fatto che l'imposta personale progressiva sia limitata alla minoranza ricca, consentirà di darle una formulazione più perfezionata, anche se meno semplice, e di curarne più minuziosamente l'amministrazione.

89. *L'imposta sulle società* dovrà essere rafforzata e perfezionata. Essa continuerà a colpire distintamente il patrimonio (con misure integrative relative alle obbligazioni) e gli utili, comprendendo in questi ultimi tutte le specie di plusvalenza. Potranno essere fissate, quando fini di politica del risparmio lo suggeriscano, aliquote diverse per gli utili distribuiti e per quelli mandati a riserva.

90. In luogo dell'IGE e delle numerose imposte di fabbricazione e sul consumo, si dovranno avere un'*imposta sul valore aggiunto* e un'*imposta unifase sulle vendite* dal produttore al commerciante o al consumatore. La coesistenza delle due formule di imposta con-

sentirà di assolvere nel modo più preciso un complesso di funzioni distinte. L'imposta sul valore aggiunto colpirà tutte le attività produttive e potrà fornire un largo gettito: modeste variazioni della sua aliquota offriranno all'autorità il modo più appropriato per regolare la domanda globale senza dar luogo a sensibili azioni discriminatorie tra settore e settore. D'altra parte, quando l'autorità vorrà spingere l'attività economica in generale verso certe aree geografiche, potrà farlo nel modo più semplice ed efficace accordando a queste aree un'aliquota ridotta d'imposta sul valore aggiunto. L'imposta unifase sulle vendite, invece, avrà aliquote differenziate per categorie di prodotti, con esclusione totale di talune categorie (per esempio i generi alimentari essenziali). Sarà quindi uno strumento appropriato non tanto per regolare la domanda globale, quanto per spingere — nella misura in cui il programma economico lo suggerisca — la produzione ed il consumo verso particolari categorie di prodotti a preferenza di altre.

Sia l'imposta sul valore aggiunto, sia quella unifase, hanno il pregio di non creare difficoltà (come ne crea invece l'IGE attuale) per i rimborsi alle esportazioni.

91. In connessione con la riforma del sistema tributario statale, si impone anche una revisione di tutto il sistema delle entrate fiscali degli enti locali, le quali dovranno configurarsi prevalentemente secondo la formula della compartecipazione ai tributi erariali, o della sovraimposizione.

L'imposizione autonoma potrà avere infatti una sua ragion d'essere solo in campi ristretti — come quello dell'imposta sulle aree (destinata del resto a lasciare il posto ad un'altra forma di entrata, secondo il regime delle aree previsto sul progetto Sullo), dei contributi

di fognatura, etc. — e non certo più in quelli della tassazione dei consumi e della tassazione personale del reddito.

Si dovrà però trovare il modo per assicurare la collaborazione degli enti locali alla fase di accertamento dei tributi erariali, ed in particolare dell'imposta personale.

Dovrà essere riformata anche la finanza della sicurezza sociale, basata oggi su contributi (con un gettito complessivo pari ad oltre la metà di quello di tutti i tributi erariali, ed a quasi quattro volte quello di tutti i tributi locali) che, commisurati come sono ai salari, finiscono per produrre — anche quando percuotono nominalmente i datori di lavoro — effetti più sfavorevoli ai lavoratori di quelli che si avrebbero con tante altre forme possibili di prelievo.

L'attuale sistema contributivo, che si spiega con le origini assicurative della sicurezza sociale, perderà ogni giustificazione con la trasformazione — che dovrà essere al più presto completata — dei vari rami della sicurezza sociale in *servizi nazionali*. Va quindi prevista l'abolizione, sia pure graduale, degli attuali contributi sui salari, e l'espansione in loro vece del gettito dei tributi erariali, espansione che dovrà essere alimentata dai quattro tipi principali d'imposta descritti sopra.

92. Insieme con la riforma del sistema dei tributi secondo le linee indicate sopra, si impone un'energica azione — che è necessario avviare subito — per la riorganizzazione e l'ammodernamento dell'amministrazione fiscale. In particolare occorre attuare una generale meccanizzazione delle operazioni, ciò che consentirà di ridurre i costi e al tempo stesso di accrescere l'efficienza dell'accertamento.

Va inoltre tenuto presente che la riforma tributaria può dare i migliori risultati solo se è accompagnata dalla riforma delle società per azioni (v. paragrafo 72), poiché le più gravi evasioni vengono compiute proprio sfruttando le carenze dell'attuale legislazione relativa a queste società.

SEZIONE III

POLITICHE DI SETTORE

INTRODUZIONE

93. Verranno qui considerate, in primo luogo, la politica agraria, quella industriale e la politica commerciale. Seguiranno note sulle politiche riguardanti la scuola e la formazione professionale, la sanità, la costruzione di alloggi e l'urbanistica.

Circa le politiche relative ai tre fondamentali settori produttivi (agricoltura, industria e commercio), occorre partire dalla considerazione che in ciascuno di essi esistono enormi divari di produttività fra i diversi tipi di unità produttive e specialmente fra aziende « moderne » e unità produttive « tradizionali ». I divari di produttività e di reddito pro-capite che si riscontrano fra ampie zone del paese — non solo fra Nord e Sud, ma anche nell'interno delle due circoscrizioni — sono essenzialmente il risultato dell'addensarsi di aziende moderne o, al contrario, di unità tradizionali nell'una o nell'altra zona. Inoltre, là dove prevalgono le unità produttive tradizionali è particolarmente estesa l'occupazione precaria e irregolare.

I problemi veramente gravi di riorganizzazione esistono per la parte premoderna di ciascun settore, quella

composta da unità tradizionali. Come si vedrà, esistono fondamentalmente tre tipi di soluzione a questi problemi: la soluzione privatistica (aziende agrarie capitalistiche, aziende industriali e commerciali « moderne » organizzate da privati), la soluzione cooperativa e quella pubblicistica.

CAPITOLO I: POLITICA AGRARIA *

94. Le finalità che deve proporsi la politica agraria risultano ampiamente dall'analisi critica delle tendenze in atto, svolta nella parte I, e dalla specificazione degli obiettivi di efficiente impiego delle risorse, fatta nella II. Perciò basterà qui un breve richiamo.

La politica agraria dovrà mirare a superare i fenomeni di ristagno e di regressione oggi lamentati ed a sviluppare — attraverso le riorganizzazioni necessarie, al livello della produzione e del mercato — tutte le possibilità produttive che consentano, a prezzi non protetti, redditi da lavoro parificati a quelli degli impieghi extra-agricoli.

95. Preliminare ad una politica di sviluppo agricolo è, nel prossimo periodo, un'impegnativa operazione di riforma agraria. Tale riforma non avrà più le finalità di rottura del latifondo e di bonifica dei territori che ebbe la riforma passata, ma dovrà proporsi di ristrutturare, zona per zona, l'agricoltura, sollecitando la costituzione di aziende vitali e procedendo al suo pieno inserimento nell'economia del paese. A questo compito di natura straordinaria si dovrà provvedere — nel

* A questo capitolo ha collaborato il prof. Giuseppe Orlando.

quadro del nuovo ordinamento regionale — con organismi anch'essi di natura straordinaria.

Dato il carattere dualistico dell'agricoltura italiana, i compiti straordinari di ristrutturazione saranno in buona misura diversi nell'*agricoltura contadina* da un lato e nell'*agricoltura capitalistica* (inclusa quella contadino-capitalistica) dall'altro. Si noti che la ripartizione ora accennata coincide praticamente con quella fra *zone di esodo* — estensive ed intensive — e *zone assestate*.

96. Nelle zone di esodo occorrerà assistere le aziende affinché mutino ordinamento produttivo ed elevino il livello tecnico e le capacità imprenditoriali; e occorrerà operare interventi pubblici diretti sulle infrastrutture per adeguarle alle nuove esigenze.

L'assistenza alle aziende e l'intervento pubblico avranno natura e compiti diversi nelle zone estensive rispetto a quelle intensive. Nelle prime, infatti, si tratterà di preparare la sostanziale restituzione dei territori di abbandono alle naturali vocazioni del bosco (anche nelle moderne forme dell'arboricoltura da legno) o del pascolo (con la formula delle medie e grandi aziende di allevamento brado specializzato). Nelle seconde occorrerà, invece, sollecitare e curare la riorganizzazione delle aziende e il loro ridimensionamento, anche in forma associativa. Occorrerà inoltre elevarne il livello tecnico, puntando da un lato sulla specializzazione e, dall'altro, sulla costituzione di attività integrative — agricole, zootecniche, di trasformazione, extra-agricole — che assicurino, attraverso il consolidarsi di economie più o meno miste, la piena occupazione delle unità lavorative rimaste.

Compiti subordinati — trattandosi di un'agricoltura oggi ancora parzialmente ad economia chiusa, se non addirittura di sussistenza — saranno quelli di assistere

le aziende dal punto di vista mercantile; di prepararle a quella integrazione orizzontale che è il primo passo per l'inserimento in una solida e durevole struttura di mercato e di trasformazione dei prodotti; di operare i fondamentali interventi pubblici sulle relative infrastrutture di base.

97. Nelle zone assestate (generalmente intensive), che coincidono grosso modo con quelle di agricoltura capitalistica o contadino-capitalistica, il compito dell'assistenza mercantile diventerà invece preminente. Le aziende, anche se sono riuscite generalmente ad adeguare i loro ordinamenti produttivi alle mutate condizioni, rimangono tuttavia in grave stato di inferiorità per quanto riguarda il potere contrattuale nell'acquisto dei mezzi tecnici e nella vendita dei prodotti e per quanto riguarda il livello di efficienza dei servizi di trasformazione e di mercato. Perciò l'intervento di programmazione, pur senza escludere l'assistenza alle aziende meno sollecite perché si ridimensionino e adeguino l'ordinamento produttivo e il livello tecnico alle mutate condizioni, dovrà tendere soprattutto a creare un moderno ed efficiente sistema di lavorazione e di distribuzione dei prodotti agricoli e di fornitura dei mezzi di produzione ed a far sì che tutte le aziende vi si inseriscano.

98. Strumento essenziale al fine della riforma delineata nei paragrafi precedenti (ed anche al fine di quell'accertamento particolareggiato degli obbiettivi della programmazione agricola che costituisce il dato da cui deve muovere la pianificazione economica e urbanistica regionale) è il piano *regionale*, nella sua articolazione in piani zionali. Un tale piano dovrà individuare, per ciascuna zona — omogenea dal punto di vista agrario e socio-economico generale — le trasformazioni che si impongono in materia di valorizzazione delle risorse (irri-

gazione, consolidamento e difesa del suolo, sviluppo delle attitudini lavorative e imprenditoriali della popolazione), di ordinamento produttivo, di organizzazione e dimensione aziendale, di infrastrutture per l'efficiente disponibilità dei mezzi tecnici e dei servizi, di struttura del mercato alla produzione.

Come si è già detto, le trasformazioni da prospettare riguarderanno specialmente le infrastrutture per i mezzi tecnici e le strutture di mercato nelle zone ad agricoltura capitalistica o contadino-capitalistica; e specialmente la valorizzazione delle risorse e le strutture aziendali nelle zone ad agricoltura contadina.

Per quanto poi riguarda le trasformazioni degli ordinamenti culturali, in ambedue i gruppi di zone si tratterà soprattutto di accelerare lo sviluppo delle produzioni zootecniche ed ortofrutticole e la riconversione della gran massa di terreni oggi destinati alla cerealicoltura non perché particolarmente idonei ma per effetto della protezione ancora accordata al prezzo del grano. Le trasformazioni indicate presuppongono, ovviamente, una svolta nella politica dei prezzi ed una risoluta azione del Governo italiano in sede CEE.

99. L'attuazione del piano — che, come si è osservato, costituisce un compito di natura straordinaria — dovrà far capo, nel quadro del nuovo ordinamento regionale, a enti regionali di sviluppo, di nuova costituzione o ottenuti dalla trasformazione di quelli esistenti. Questi enti, strettamente coordinati alle istituzioni che presiedono all'attuazione dei compiti ordinari, avranno la responsabilità dell'esecuzione del programma d'investimenti previsto, del riordinamento fondiario da operarsi a mano a mano che le unità esuberanti di lavoro abbandoneranno l'agricoltura, e infine dell'assi-

stenza alle aziende per la trasformazione e per l'integrazione a tutti i livelli.

100. L'azione dello Stato dovrà svolgersi su diverse linee: permettere e sostenere l'azione — sopra indicata — degli organismi regionali per la trasformazione delle strutture produttive (incluse quelle del mercato alla produzione); operare direttamente la ristrutturazione dei mercati agricoli (canali distributivi); ed attuare una politica degli scambi internazionali e dei prezzi che sia funzionale in vista degli obiettivi produttivi del programma e che quindi, in primo luogo, elimini la posizione di favore ancora oggi accordata alla produzione nazionale di grano rispetto a quella zootecnica.

101. Per quanto riguarda la prima direttrice di azione, lo Stato dovrà:

a) assicurare più larghi poteri di intervento pubblico in materia fondiaria, in modo che sia istituzionalmente possibile per gli organismi regionali operare i ridimensionamenti aziendali;

b) riordinare e semplificare la materia dei contratti agrari in modo da eliminare le figure non direttamente imprenditoriali, quali si hanno, ad esempio, con il contratto mezzadrile o di colonia parziaria;

c) favorire l'istruzione generale e professionale nelle campagne, in modo da eliminare qualsiasi differenza nella disponibilità dei mezzi di istruzione tra popolazione rurale ed urbana e in modo da mettere in condizione i contadini, specie le nuove leve, di diventare imprenditori informati; inoltre trasformare l'Università e gli istituti secondari in modo da provvedere adeguatamente, da una parte, alla formazione di tecnici agrari a tutti i livelli e, dall'altra, alle attività di ricerca e sperimentazione;

d) riformare l'attuale sistema del credito agrario,

modificando la legge istitutiva ed affidando la politica dell'erogazione, che va strettamente collegata alle esigenze del piano regionale, ad uno speciale organismo regionale per il credito agrario. Le modifiche alla legge istitutiva debbono essere dirette al fine di ammettere forme di credito a breve termine diverse dallo sconto di cambiali agrarie; di subordinare l'autorizzazione all'esercizio del credito agrario da parte delle banche ordinarie alla destinazione in tal senso di una quota dei mezzi a loro disposizione; di affermare il carattere personale del prestito, svincolandone la concessione dall'obbligo di garanzie reali e le scadenze dalle epoche di raccolto; ed infine, di abolire il sistema del concorso statale al pagamento degli interessi, introducendo, in suo luogo, il sistema della fissazione diretta del saggio di interesse a carico dell'agricoltore;

e) riformare il sistema di rifornimento dei mezzi tecnici, oggi soggetto, per importanti settori, a forti influenze monopolistiche (Federconsorzi, Fiat, Montecatini, ecc.).

In relazione con gli indirizzi specificati qui sopra, come pure con quelli che saranno indicati nel paragrafo successivo, si impone una profonda riorganizzazione della Federconsorzi, che dovrà porre in atto una razionale distinzione tra le varie attività (rifornimento di mezzi tecnici, trasformazione di prodotti, commercio interno e commercio internazionale), oggi raggruppate insieme ed esercitate tutte secondo il criterio privatistico del gruppo. Potrà anche risultare opportuno che certe attività vengano trasferite ad altri organismi, centrali e regionali.

102. La seconda direttrice dell'azione pubblica si deve basare sul riconoscimento che nessuna trasformazione in senso moderno della produzione può essere du-

revole se non è integrata da una analoga trasformazione delle strutture di mercato, tale da assicurare un elevato livello di efficienza dei servizi distributivi e da garantire un equilibrio sostanziale della contrattazione. La politica di riorganizzazione del mercato va attuata a due distinti livelli ¹:

a) trasformazione delle strutture del mercato alla produzione;

b) trasformazione dei successivi canali distributivi.

Al primo livello le soluzioni, strettamente connesse con quelle da adottare per le strutture produttive, formano parte integrante dei piani zonali e regionali e, quindi, rientrano nella competenza degli organismi regionali. Al secondo livello, invece, le soluzioni da adottare riguardano schemi organizzativi che hanno ambito non già zonale, ma regionale, nazionale e internazionale. Di conseguenza l'azione rivolta ad attuare la trasformazione dei canali distributivi esorbita per sua natura dalla competenza degli enti locali e va affidata ad uno speciale istituto pubblico per il commercio dei prodotti agricoli. Accanto all'azione di questo istituto, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, va potenziata l'azione degli agricoltori stessi.

Occorre in particolare promuovere tra gli agricoltori la formazione di efficienti cooperative che possano assumere l'esercizio delle prime fasi di selezione e di allestimento dei prodotti, nonché degli impianti necessari per stabilizzare nel tempo l'offerta dei prodotti stessi. Con ciò si otterrà il risultato di aumentare la forza contrattuale degli agricoltori, senza esporli alle difficoltà

¹ Come risulta dallo studio *Il mercato dei prodotti agricoli*, affidato dalla Commissione all'Osservatorio di economia e politica agraria di Bologna, e svolto dal prof. G. Orlando.

che essi incontrerebbero se si impegnassero nei successivi passaggi del circuito distributivo.

103. I compiti da attribuire al previsto istituto per il commercio dei prodotti agricoli sono:

a) la formulazione di piani regionali e nazionali per la soluzione distributiva più razionale in quei settori dove l'intervento pubblico si manifesta indispensabile (in particolare carne e latte);

b) l'elaborazione, e successivamente il controllo applicativo, di una legislazione (che dovrà investire, insieme ai problemi strettamente commerciali ed a quelli dell'azione antimonopolistica, anche problemi dell'urbanistica e dei trasporti) avente il fine di sollecitare una graduale sostituzione degli schemi tradizionali dei mercati all'ingrosso e al minuto con i sistemi moderni, verticalmente integrati, delle vendite di massa al minuto;

c) la realizzazione di un efficiente e capillare sistema di controlli e di ispezioni, per assicurare la genuinità e la classificazione delle merci;

d) la responsabilità degli interventi che si rendessero necessari nel campo delle importazioni, delle esportazioni e delle produzioni da ammassare, per conseguire, attraverso la manovra del mercato, fini di indirizzo della produzione, di stabilità dei prezzi e di incremento di alcuni consumi fondamentali;

e) la realizzazione di un efficiente e capillare sistema d'informazione a tutti i livelli, con particolare riguardo agli agricoltori e ai consumatori.

CAPITOLO II: POLITICA INDUSTRIALE

104. Il confronto fra i censimenti industriali del 1951 e del 1961 mette in luce alcune tendenze, che vanno

tenute presenti per porre nei giusti termini il problema della politica industriale.

a) l'occupazione industriale complessiva è cresciuta sensibilmente nel Centro-Nord (1.342 mila unità, pari al 36% dell'occupazione risultante dal censimento del 1951) e limitatamente nel Mezzogiorno (129 mila unità, pari al 16%);

b) l'occupazione in unità produttive con meno di 3 addetti è diminuita sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno;

c) l'occupazione presso unità produttive da 3 a 10 addetti è aumentata sensibilmente nel Centro-Nord (soprattutto in Lombardia e in Emilia), mentre è aumentata molto limitatamente nel Mezzogiorno;

d) in certi rami (industria alimentare, industria del mobilio e del legno, industria del vestiario e dell'abbigliamento) l'occupazione nel Mezzogiorno è diminuita in termini assoluti o è rimasta stazionaria, per il fatto che l'aumento dell'occupazione in unità relativamente grandi è stata inferiore o appena eguale alla diminuzione dell'occupazione nelle unità piccole e piccolissime.

Riguardo a queste tendenze si possono esprimere le seguenti osservazioni.

a) Uno dei fondamentali obbiettivi del programma sarà appunto quello di accelerare la creazione dei posti di lavoro nell'industria del Mezzogiorno.

b) La flessione dell'occupazione presso piccolissime unità (con meno di 3 addetti) è l'indice di un ammodernamento del sistema industriale italiano e, in quanto tale, è un fatto positivo; tuttavia nel Mezzogiorno a tale flessione si è accompagnato un aumento assai modesto dell'occupazione in unità più grandi.

c) L'occupazione presso piccole unità (da 3 a 10 addetti) aumenta sensibilmente nelle regioni più sviluppate, mentre aumenta assai poco in quelle più arretrate. Presumibilmente, si tratta in gran parte di unità artigianali di tipo moderno, non concorrenti ma complementari o « satelliti » delle medie e grandi aziende moderne: quelle si sviluppano con lo sviluppo di queste. Ne segue che nelle regioni arretrate lo sviluppo delle piccole unità artigianali moderne è legato a quello delle medie e grandi aziende; e poiché le prime assorbono un capitale per addetto relativamente modesto, l'ammodernamento e la riorganizzazione delle unità artigianali tradizionali rappresenteranno un compito non straordinariamente oneroso se si darà un impulso adeguato allo sviluppo delle aziende moderne, specialmente di quelle medie e grandi. Una tale trasformazione potrà essere facilitata da opportuni provvedimenti a favore di cooperative artigiane, di cui si dirà.

d) Fra i rami industriali in declino o stazionari, nel Mezzogiorno, si trovano proprio quelli che, tenuto conto della disponibilità locale delle materie prime e del modesto ammontare di capitale per addetto, erano ritenuti i più adatti ad economie come quella meridionale (tale è il caso, in particolare, della industria alimentare). Ormai è chiaro che queste industrie possono svilupparsi solo se si fondano su aziende modernamente attrezzate sia per la produzione sia per la distribuzione. Anche in questo caso un adeguato intervento pubblico potrà rovesciare le tendenze in atto. (Gli organismi pubblici, statali o regionali, che sovrintendono alla concessione degli incentivi o alla creazione di nuovi stabilimenti industriali, dovranno predisporre, con l'aiuto di economisti e di tecnici, analisi approfondite per individuare

i rami industriali e i tipi di organizzazione aziendale che abbiano buone prospettive di sviluppo).

105. Nel settore industriale, la politica di sviluppo delle aree depresse (non solo di quelle meridionali) ha finora fatto ricorso principalmente agli incentivi creditizi e fiscali, senza riferimento a precisi obbiettivi. Il cambiamento fondamentale che si richiede consiste, in primo luogo, nel fissare appunto obbiettivi precisi, da rivedere ogni anno e, in secondo luogo, nelle seguenti misure.

a) Determinazione, in base all'esame organico delle esigenze e possibilità rispettive di *tutte* le parti del paese, di un complesso ben distribuito di aree di sviluppo industriale sulle quali si dovranno concentrare gli incentivi, le infrastrutture e i servizi essenziali per l'industria.

b) Riforma del sistema di incentivi, che deve diventare appunto un « sistema » unitario, i cui caratteri saranno indicati nel paragrafo seguente.

c) Investimenti pianificati delle imprese pubbliche operanti nel settore industriale, per l'impianto di stabilimenti di grandi e medie dimensioni.

d) Investimenti di società finanziarie, regionali o interregionali, per l'impianto di stabilimenti di medie e piccole dimensioni.

e) Concessione di aiuti, non soltanto sul piano creditizio e finanziario, ma anche su quello dell'assistenza tecnica e di mercato, a consorzi e cooperative di piccoli artigiani, specialmente per favorire la trasformazione e l'ammodernamento delle unità artigiane tradizionali. A quest'ultimo riguardo si impone l'unificazione e razionalizzazione delle « provvidenze » a favore delle cooperative artigiane; e la costituzione di organismi regionali per l'assistenza tecnica, per le vendite

dei prodotti e per l'approvvigionamento di materie prime e di mezzi tecnici.

106. Per quanto riguarda la riforma degli incentivi, vanno tenute presenti le seguenti considerazioni.

Il sistema attuale presenta vari inconvenienti. Da un lato, esso provoca un affollamento di iniziative nella zona immediatamente a sud della linea che delimita l'area di applicazione delle provvidenze per il Mezzogiorno, a scapito di zone maggiormente bisognose che si trovano più a sud, ed anche più a nord. D'altro lato, si verificano fenomeni di dispersione dei provvedimenti di favore, con conseguenti sprechi e confusioni, cui contribuisce anche la concessione di agevolazioni — senza unità di criteri — da parte degli enti locali.

Occorre riorganizzare il sistema in modo da graduare esattamente gli incentivi secondo le esigenze e le attitudini di ciascuna zona, valutate nel quadro complessivo dell'economia nazionale. La concessione dei principali incentivi, inoltre — come si è detto nel paragrafo precedente — dovrà essere limitata alle imprese che si localizzano all'interno delle aree designate per lo sviluppo industriale. Anche con il nuovo sistema di incentivi gradualizzati e concentrati, ovviamente, sarà sempre il Mezzogiorno nel suo complesso a dover ricevere una quota preponderante delle provvidenze.

In concreto, la riforma potrebbe basarsi sull'introduzione di un nuovo tipo fondamentale di incentivo-disincentivo che funzionerebbe come segue. Si prevederebbe un sussidio, commisurato alla massa dei salari o del valore aggiunto, da corrispondersi con aliquota prefissa per dieci anni a favore delle aziende che si localizzano in un'area designata per lo sviluppo industriale; viceversa, si prevederebbe un tributo speciale, analogamente congegnato, per le aziende che si loca-

lizzano in un'area congestionata. (Se si attueranno gli indirizzi di riforma fiscale esposti nella sezione I, l'incentivo-disincentivo potrà opportunamente prendere la forma di uno sgravio-aggravio decennale della normale imposta sul valore aggiunto.)

Le aree designate per lo sviluppo industriale e le aree congestionate verrebbero classificate, secondo che pongano l'esigenza di incentivi o disincentivi più o meno forti, in varie categorie, cui si applicherebbero aliquote di sussidio o di tributo diverse. La classifica e le aliquote verrebbero rivedute ogni anno o biennio alla luce dei risultati frattanto ottenuti; la revisione varrebbe ovviamente per le nuove iniziative soltanto, mentre per quelle già in essere continuerebbe ad applicarsi il trattamento precedente.

Altri incentivi fiscali o creditizi potrebbero eventualmente essere conservati, ma andrebbero comunque riorganizzati in modo unitario.

107. Gli obbiettivi fondamentali della politica industriale si possono formulare in termini di quantità di prodotto e in termini di posti di lavoro. È necessario che precisi obbiettivi in termini di quantità da produrre siano definiti, nel programma economico nazionale, per tutte le industrie fondamentali per lo sviluppo economico. Inoltre, l'organo della programmazione dovrà studiare le strutture e le tendenze di tutti i settori di rilievo e non solo di quelli fondamentali, per stabilire gli obbiettivi di massima e per predisporre linee di politica adeguate a ciascun settore. In particolare si ravvisa fin d'ora l'urgenza di studiare programmi di sviluppo per vari settori meccanici, fra i quali meritano speciale attenzione — per motivi diversi — il settore delle macchine utensili e quello degli alloggi prefabbricati.

È evidente la funzione decisiva che il primo settore

ha nello sviluppo della produttività dell'intera economia. Se si saprà attuare una riduzione dei prezzi dei principali tipi di macchine utensili, ciò darà impulso all'ammodernamento e allo sviluppo di tutti i settori industriali, oltre ad alimentare interessanti correnti di esportazione, specie verso i paesi in via di sviluppo. Il compito di guidare l'industria delle macchine utensili verso il sistematico miglioramento qualitativo e la sistematica applicazione delle tecniche più avanzate dovrebbe essere affidato ad un apposito istituto di ricerche e progettazione, che potrebbe essere costituito congiuntamente dall'IRI, dal Consiglio nazionale delle ricerche e da privati.

Lo sviluppo della produzione di alloggi prefabbricati è essenziale per l'industrializzazione dell'edilizia, che verrebbe così gradualmente a perdere il suo carattere nettamente stagionale e che potrebbe superare la grave strozzatura rappresentata dalla scarsità di mano d'opera, di cui si dirà nel successivo capitolo VI.

Gli obbiettivi in termini di posti di lavoro possono essere stabiliti, congiuntamente, dall'organo centrale e da quelli regionali, per ciascuna regione, al fine di predisporre e coordinare conseguentemente gli interventi. Per quanto riguarda le regioni meridionali e le altre regioni arretrate e depresse il perseguimento degli obbiettivi in termini di posti di lavoro dovrà essere considerato come preminente responsabilità degli organi centrali. Sui criteri per determinare questi obbiettivi si dirà nella sezione IV. Qui occorre mettere in rilievo che, nelle regioni arretrate o depresse, un ruolo di particolare importanza spetta agli investimenti delle società finanziarie, le quali dovranno poter concorrere alla formazione del capitale di rischio delle imprese, con partecipazione anche maggioritaria. Poiché gli investimenti

delle società finanziarie si concreteranno nell'impianto di medi e piccoli stabilimenti, essi presenteranno un buon grado di flessibilità e potranno venire manovrati in modo da « riempire i vuoti » che si manifestassero, anno per anno, fra l'aumento dei posti di lavoro dipendente dagli investimenti delle imprese private e pubbliche e l'aumento richiesto dagli obiettivi.

108. Si è già accennato che nel programma economico bisognerà specificare, per alcune industrie fondamentali, gli obiettivi di produzione; bisognerà inoltre determinare gli investimenti a tal fine necessari, e gli oneri connessi con l'importazione di beni strumentali occorrenti per raggiungere i detti obiettivi. Per compiere tali valutazioni si dovrà far ricorso alla matrice dell'economia italiana, che è ancora in via di elaborazione. A titolo puramente indicativo, si è tentato un primo calcolo dei fabbisogni di alcune produzioni di base — l'elettricità, l'acciaio, il cemento ed il petrolio — e del relativo onere in termini di investimenti e di importazione. Il calcolo è spiegato in Appendice e conduce alla conclusione che si dovrebbe portare entro il 1968 la produzione di elettricità a oltre 100 miliardi di kwh, quella di acciaio a circa 16 milioni di tonnellate, quella di cemento a circa 30 milioni di tonnellate, e la disponibilità di petrolio a quasi 90 milioni di tonnellate. Il raggiungimento di questi obiettivi richiede, entro i prossimi cinque anni, investimenti valutati in prima approssimazione a 2.300-2.400 miliardi di lire per l'elettricità, 970 miliardi per l'acciaio e 170 miliardi per il cemento. Per il petrolio, pur assumendo una lieve diminuzione del prezzo di importazione, si deve prevedere il raddoppio dell'onere annuo complessivo delle importazioni stesse, che si avvicinerà quindi nel 1968 agli 800 miliardi.

Sarebbe importante considerare anche i prodotti chimici di base, i fertilizzanti e le macchine agricole; ma, trattandosi di gruppi di prodotti non omogenei, sorgono difficoltà che non possono essere affrontate in questo scritto.

109. Gli obiettivi relativi alla produzione e agli investimenti nel ramo elettrico sono rilevanti per la politica dell'ENEL: le stesse tariffe vanno riesaminate e, se il caso, differenziate territorialmente sulla base degli obiettivi di produzione.

Gli obiettivi relativi all'acciaio comportano un compito preciso per le imprese pubbliche operanti nella siderurgia, le quali ormai producono la maggior parte dell'acciaio, e dovranno garantire la copertura di tutto il futuro incremento del fabbisogno. Dopo aver considerato il margine dell'attuale capacità produttiva che può essere ulteriormente utilizzato e le possibilità di espansione degli impianti esistenti, occorrerà esaminare l'opportunità di procedere alla costruzione di nuove acciaierie di alta potenzialità (da 1 a 2 milioni di tonnellate annuali): si profila a breve scadenza lo « spazio economico » per tali acciaierie.

Anche nel cemento operano imprese pubbliche. È probabile che la domanda di cemento cresca, nei prossimi anni, anche più rapidamente di quanto indichi il calcolo provvisorio riportato in Appendice, a causa dei programmi di investimenti addizionali in scuole, ospedali e abitazioni. Poiché si tratta di una domanda certa, essendo assicurata, direttamente o indirettamente, dall'intervento pubblico; e poiché una temporanea scarsità di cemento, mentre comporterebbe un aumento del prezzo e ridurrebbe il potere d'acquisto delle somme stanziare nel bilancio pubblico per i suddetti investimenti, potrebbe causare ritardi nell'esecuzione delle opere,

appare evidente l'opportunità che il Ministero delle partecipazioni statali faccia predisporre fin da ora un programma di massiccia espansione della capacità produttiva del cemento, in modo da far fronte a buona parte della domanda addizionale e da prevenire il manifestarsi di strozzature e di aumenti di prezzi. Anzi, poiché la capacità produttiva addizionale può essere creata attraverso stabilimenti moderni di grandi dimensioni, che consentono di produrre ad un costo sensibilmente inferiore al costo medio ora prevalente, è, al tempo stesso, possibile e conveniente attuare una riduzione di prezzi.

Quanto al petrolio, vista l'imponenza dell'onere che esso rappresenterà — secondo il calcolo esposto in appendice — per la bilancia dei pagamenti, risulta chiara l'opportunità di rilanciare col massimo vigore la politica avviata nel passato dall'ENI per la riduzione dei prezzi d'importazione.

CAPITOLO III: POLITICA COMMERCIALE

110. Prima di affrontare i problemi specifici del settore commerciale, è opportuno un breve cenno ad una questione che riguarda l'attività distributiva in generale, compresa quella svolta direttamente dalle imprese di produzione.

Si tratta della necessità di stabilire una nuova disciplina della pubblicità e dei mezzi di vendita.

Non c'è dubbio che entro certi limiti l'uso dei mezzi pubblicitari può andare a vantaggio del consumatore, illuminando le sue scelte e rendendo la distribuzione meno costosa di quanto risultava quando si applicavano metodi più primitivi di penetrazione nel mercato. Ma oggi la maggior parte della pubblicità ha oltrepas-

sato quei limiti: anziché illuminare il consumatore, tende ad influenzarlo. Da questo primo aspetto negativo ne discende un secondo, cioè che la gara pubblicitaria per la conquista del consumatore comporta elevati costi, che vanno a gonfiare i costi di distribuzione.

Si impone pertanto una radicale riforma della disciplina legislativa in materia, volta a sottoporre la pubblicità ad un opportuno controllo. Questo potrebbe essere esercitato da un ente che avrebbe come scopo di assicurare la migliore informazione dei consumatori nell'interesse sociale, e che potrebbe eventualmente essere finanziato anche con un'imposta sulla pubblicità.

Analogamente si impone una disciplina delle vendite a rate, da impiegarsi come strumento congiunturale nel breve periodo, e come mezzo per orientare la composizione dei consumi nel lungo periodo.

Un regime severamente restrittivo deve essere stabilito, infine, per tutti gli espedienti di vendita, come per esempio i concorsi a premio.

111. Passando ora a trattare del commercio in senso stretto, va concentrata l'attenzione sui gravi problemi posti dall'attuale inefficienza del commercio al minuto.

È forse superfluo premettere che per guarire i mali di cui soffre attualmente il commercio al minuto non basterebbe attuare quegli interventi all'interno del settore stesso, che saranno indicati in questo capitolo, se contemporaneamente non si intervenisse anche, come si è indicato nei precedenti capitoli, per assicurare lo sviluppo delle altre parti del sistema economico. Gli attuali difetti del commercio al minuto sono infatti, in gran parte, il riflesso di situazioni esterne.

Tra queste va ricordata anzitutto la situazione del mercato del lavoro, in cui si è avuto un gran numero di persone — prive di qualifica professionale ma in parte

dotate di qualche disponibilità — che non potendo o volendo impiegarsi in altri settori ha cercato di sistemarsi avviando minuscole imprese nel settore del commercio al minuto, che costituiva il punto di minor resistenza in tutto il sistema. Da ciò la congestione del settore.

112. L'attuale struttura della distribuzione presenta, dal punto di vista della produttività, un doppio inconveniente. In primo luogo, la maggior parte delle imprese resta molto al disotto della dimensione ottima, per cui anche se lavorasse a piena capacità avrebbe costi unitari elevati. In secondo luogo, la capacità esistente eccede notevolmente la domanda del mercato, cosicché i costi unitari risultano ulteriormente aggravati. Cioè, detto in breve, la situazione presenta in forma particolarmente accentuata i connotati negativi tipici della concorrenza imperfetta.

Ovviamente la politica commerciale dovrà promuovere la concentrazione dell'attività distributiva in un numero più limitato di imprese, rispondenti per dimensione e organizzazione ai migliori requisiti di efficienza, ed assicurare al tempo stesso che il guadagno di efficienza si traduca effettivamente in minori costi per il consumatore.

113. Il principale problema da affrontare è quello della regolamentazione dell'accesso all'attività commerciale. La legislazione vigente fissa, in tema di concessione di nuove licenze, dei limiti effettivi assai generici; tali limiti, per quanto interpretati in senso restrittivo, non consentono una decisa azione volta a contenere e ad eliminare il sovraffollamento.

La soluzione rappresentata da un blocco delle licenze non sembra la migliore, in quanto avrebbe per effetto un avallo della insoddisfacente situazione oggi esistente nel settore e non incoraggerebbe un processo

di sostituzione graduale delle imprese meno efficienti con altre imprese, in grado di introdurre forme più razionali di distribuzione di massa.

D'altro canto neppure una completa liberalizzazione dell'accesso al settore appare consigliabile. Essa sarebbe la negazione di un ordinato programma di sviluppo e condurrebbe alla chiusura *improvvisa* della massa di imprese commerciali poco efficienti, mentre i fattori in esse impiegati non potrebbero essere riassorbiti che *gradualmente* in nuovi impieghi.

114. La soluzione migliore sembra pertanto quella di fissare un piano pluriennale per la concessione di nuove licenze sulla base di criteri obbiettivi. La concessione dovrà essere subordinata a determinati requisiti, come l'impiego di un capitale iniziale e di una superficie di vendita non inferiori a certi minimi, l'applicazione di prezzi fissi, ecc. I requisiti dovranno essere stabiliti in modo che le nuove licenze vadano ad aziende che per le loro caratteristiche siano particolarmente qualificate ad assicurare un servizio soddisfacente e a basso costo: quindi in primo luogo a magazzini a prezzo unico, supermercati, grandi magazzini, negozi a catena, *discount houses* (nel senso americano del termine), *mail order houses*, senza escludere però altre medie e grandi aziende in condizioni di effettuare una distribuzione più razionale.

Non basta tuttavia — come si è detto — immettere nel settore imprese in grado di attuare una distribuzione di massa: occorre anche far sì che il minor costo di gestione che tali imprese sopportano si traduca in un effettivo ribasso dei prezzi. Le licenze per l'apertura di grandi magazzini, supermercati e simili dovrebbero pertanto essere concesse di preferenza alle imprese di carattere pubblico o associativo (vale a dire a cooperative

di consumatori o di piccoli produttori, ad enti comunali di consumo, ecc.), che per loro natura danno maggiore affidamento di esercitare una concreta azione calmieratrice. Lo sviluppo di queste imprese dovrebbe essere favorito anche con un'azione pubblica tendente a rendere i consumatori consapevoli dei vantaggi che tali forme di distribuzione sono in grado di offrire.

115. Per affrettare il processo di sostituzione delle imprese inefficienti con imprese moderne, si può pensare ad istituire uno speciale fondo di conguaglio alimentato da una sovratassa sulla concessione di nuove licenze e da un contributo dello Stato, che serva ad elargire una somma — a titolo di buonuscita e di indennizzo — ai titolari di vecchie licenze che rinuncino all'esercizio delle stesse. Con ciò si allevierebbe anche il disagio dei titolari delle imprese marginali, cui diventerà comunque — qualunque sia la politica del governo — sempre più difficile sopravvivere.

Il trasferimento diretto delle vecchie licenze da un titolare all'altro, invece, non dovrebbe essere ammesso o dovrebbe essere subordinato all'adempimento, da parte del nuovo titolare, dei medesimi requisiti che si richiedono per una nuova licenza.

Un trattamento preferenziale dovrebbe essere accordato nel caso in cui una nuova licenza sia richiesta da titolari di vecchie licenze che pongono in essere un'impresa efficiente attraverso la riconversione o fusione di imprese superate.

116. Nel I capitolo di questa sezione è già stata indicata la politica da attuare per quanto riguarda il commercio dei prodotti agricoli.

Basta ora aggiungere che, nel quadro di quella politica, si dovrà realizzare un sistema di distribuzione delle importazioni di generi alimentari tale che l'even-

tuale minore prezzo dei prodotti importati non si traduca più, come oggi troppo spesso avviene, in margini eccessivi a favore degli intermediari, ma vada a favore dei consumatori. Così, potrà risultare opportuno subordinare la concessione delle licenze alla condizione che i prodotti importati siano venduti all'interno a prezzi predeterminati, che includano, rispetto ai prezzi d'importazione, un margine moderato per le spese e i profitti; e potrà risultare conveniente dare la priorità, nella concessione delle licenze, alle cooperative e ad enti pubblici, locali e nazionali.

Più in generale, tutta la politica delle licenze di importazione nonché la politica doganale dovranno essere riesaminate con riguardo agli obiettivi della programmazione. Si pongono, in questo campo, diversi importanti problemi, fra cui sono quelli dipendenti dagli obblighi assunti col Trattato di Roma e quelli dei rapporti fra politica doganale e politica tributaria. La politica doganale e, più in generale, la politica del commercio estero richiedono un'indagine approfondita sulla situazione esistente, sulle tendenze in atto e sugli strumenti d'intervento.

CAPITOLO IV: POLITICA SCOLASTICA *

117. L'aspetto più vistoso, anche se non necessariamente il più grave, dei compiti che stanno di fronte alla politica scolastica si presenta in termini di spesa.

Il personale insegnante e tecnico, le aule e le attrezzature debbono essere aumentati in misura imponente per colmare le deficienze che già oggi si verificano e

* A questo capitolo ha collaborato il dott. Stefano Rodotà.

per far fronte ai forti incrementi di scolarità che vanno previsti, ed anzi sollecitati.

Stime approssimative dei fabbisogni per raggiungere entro il 1957 standard soddisfacenti sono state compiute dalla SVIMEZ per conto della nostra Commissione e della Commissione di indagine sulla scuola¹ e sono sinteticamente riportate in appendice. Esse indicano che gli investimenti annui per l'istruzione (in massima parte costruzione di aule) dovrebbero aumentare dai 130 miliardi circa del 1961 a circa 230 miliardi nei prossimi anni per salire quasi a 300 miliardi nel 1975. A loro volta le spese correnti annue (in massima parte spese di personale) dovrebbero aumentare dai 730 miliardi circa del 1961 ai 1.000 miliardi nell'immediato futuro, e continuare rapidamente a crescere così da avvicinarsi ai 3.000 miliardi nel 1975. Va aggiunto che, per il metodo seguito, queste stime vanno considerate come delle approssimazioni per difetto.

118. In relazione all'accennato programma di investimenti, va intanto rilevata l'urgenza di dare nuovo e più razionale assetto all'attività edilizia, eliminando le disfunzioni che attualmente derivano dalla ripartizione di competenze tra il Ministero della pubblica istruzione, Ministero dei lavori pubblici ed enti locali.

Per quanto riguarda le competenze a livello ministeriale, va presa in considerazione la creazione di un organismo autonomo, al quale dette competenze potrebbero essere affidate.

Per quanto riguarda gli enti locali, è urgente liberare i comuni dagli oneri finanziari, cui la maggior parte di essi non può far fronte adeguatamente, mentre do-

¹ SVIMEZ, *Progresso economico e strutture formative nell'Italia del 1975*.

vranno invece esser loro conferiti i poteri opportuni al fine di adeguare l'attività scolastica ai bisogni locali. (In questa prospettiva di riordinamento e decentramento delle competenze scolastiche, un ruolo preminente spetterà naturalmente alle regioni.)

119. Come si è avvertito fin dall'inizio, bisogna guardarsi dall'errore — molto diffuso — di polarizzare tutta l'attenzione sugli aspetti quantitativi del problema scolastico. Il compito che si pone, infatti, non è quello di gonfiare la vecchia struttura, ma di trasformarla in vista delle nuove esigenze.

In breve, bisogna passare da una struttura che aveva come finalità prevalente la *selezione* di una *élite*, ad una che abbia come finalità prevalente la *qualificazione* della massa della popolazione. È tuttavia opportuno precisare subito che con qualificazione si intende qui una formazione polivalente, che eviti di esasperare l'aspetto della specializzazione professionale.

Dalla nuova finalità deriva anzitutto l'esigenza che l'ordinamento scolastico venga interamente ripensato in funzione dell'obiettivo di ridurre lo scarto, oggi elevatissimo, tra il numero di coloro che entrano nei vari livelli e tipi di scuole e coloro che conseguono la relativa licenza.

120. La politica relativa agli studenti dovrà essere fondata sul principio della gratuità assoluta dell'insegnamento e di tutti i mezzi di studio, ma questa non è che la prima delle condizioni da realizzare. Per il buon rendimento degli studi è di fondamentale importanza lo sviluppo su grande scala di centri residenziali di studio, centri che potranno al tempo stesso consentire di risolvere — in modo più efficace dei semplici aiuti finanziari sotto forma di borse o presalario — il problema del mantenimento degli studenti meno agiati.

Per quanto riguarda la politica relativa al corpo inse-

gnante, i compiti sono particolarmente gravi, in quanto il maggiore ostacolo ad uno sviluppo adeguato della scuola è proprio l'insufficienza degli insegnanti. La stessa necessaria espansione della popolazione studentesca universitaria incontrerà per diversi anni a venire un serio ostacolo nella scarsità del personale insegnante della scuola di terzo grado. In questo campo si pone anzitutto un problema di formazione, per il quale — a parte le soluzioni di emergenza che potranno essere adottate transitoriamente nei prossimi anni — sarà necessario cercare una soluzione a più lungo termine nel quadro della riforma dell'Università, che dovrà essere finalizzata anche alle nuove esigenze della preparazione didattica.

Bisognerà combattere inoltre le difficoltà che oggi si incontrano per attrarre verso l'insegnamento un numero sufficiente dei giovani più capaci. A tal fine non basta il miglioramento delle retribuzioni e delle carriere, che pure è condizione pregiudiziale, ma occorre rivalutare nei fatti e nel giudizio sociale la funzione del docente.

Ciò si otterrà restituendo all'insegnante la libertà e l'autonomia che oggi in molti casi mancano, sia a causa del carattere burocratico e autoritario di varie strutture istituzionali della pubblica istruzione, sia a causa delle difficoltà e lungaggini che l'insegnante deve superare prima di raggiungere una posizione di impiego stabile.

121. Passando ai problemi specifici dei diversi livelli di scuola, va notato anzitutto che la scuola elementare e dell'obbligo suscita le preoccupazioni meno gravi. Questo è infatti il settore oggi più avanzato quanto ai contenuti ed alle tecniche di insegnamento. I maggiori problemi che restano da affrontare sono quelli di una adeguata qualificazione del corpo insegnante e quello delle aule e delle attrezzature.

La scuola del terzo grado, invece, oltre alla deficienza

di personale, aule e attrezzature, presenta una grave situazione di disordine e arretratezza per quanto riguarda le sue strutture ed i contenuti degli insegnamenti. È questo il settore che pone alla politica scolastica i problemi più difficili, per la cui soluzione mancano ancora orientamenti chiari e su cui quindi è urgente concentrare i massimi studi ed i massimi sforzi.

Un problema di riforma delle strutture e dei contenuti si pone anche per l'insegnamento universitario. Sui problemi e sulle esigenze concernenti la riorganizzazione e lo sviluppo dell'Università si sofferma la citata indagine della SVIMEZ, alla quale si rinvia. Sotto l'aspetto organizzativo, la riforma del sistema universitario dovrà poggiare sulla costituzione di centri residenziali e sulla progressiva generalizzazione di adeguate borse per gli studenti; essa dovrà includere, oltre questi, altri provvedimenti per ottenere che i professori facciano esclusivamente i professori e gli studenti esclusivamente gli studenti.

In via generale, per le scuole di primo e di secondo grado, il cui sviluppo costituisce la condizione per la progressiva qualificazione della massa della popolazione, valgono il principio della obbligatorietà e quello della gratuità dell'insegnamento. Per le istituzioni scolastiche di grado superiore (scuola di terzo grado e facoltà universitarie), valgono il principio della gratuità e quello degli aiuti agli studenti meritevoli. A questi livelli si pone il problema di far corrispondere il numero dei licenziati e dei laureati nei diversi rami di studio alle esigenze dello sviluppo programmato. Va esaminata la opportunità di introdurre il sistema di fissare ogni anno un certo numero di posti da mettere a concorso, o per entrambi i livelli di scuola (terzo grado e Università) o per le sole facoltà universitarie.

122. Gravemente carenti sono le strutture per la ricerca scientifica. Un generale censimento degli istituti che svolgono ricerche di carattere scientifico e tecnico si rende necessario per predisporre un piano di integrazione e distribuzione delle risorse, anche in rapporto alle esigenze di sviluppo dell'economia italiana.

Il Consiglio nazionale delle ricerche, le cui competenze sono state allargate da una recente legge, può divenire il principale strumento dello sviluppo della ricerca scientifica, a condizione che venga riorganizzato in modo efficiente e che ottenga finanziamenti adeguati, ossia di gran lunga superiori a quelli attuali.

Lo sviluppo della ricerca scientifica, e in particolare di quella applicata, nel prossimo futuro condiziona in misura crescente lo sviluppo economico del nostro paese. Finora, e soprattutto in questo dopoguerra, noi siamo stati quasi esclusivamente « consumatori » piuttosto che produttori di innovazioni tecnologiche: ci siamo limitati, in gran parte, ad importare nuove macchine o ad acquistare brevetti da altri paesi. Gli stessi laboratori e uffici di ricerca delle nostre grandi aziende hanno svolto la loro attività principalmente per adattare innovazioni straniere. È stato relativamente facile attingere al progresso tecnologico di altri paesi, più evoluti, perché esisteva un divario considerevole nella massima parte delle attività produttive fra il grado di progresso tecnico, e quindi di produttività del lavoro, del nostro paese e quello di altri paesi. Ma quel divario in parecchie industrie tende oggi a ridursi sensibilmente e diviene quindi sempre più necessario, se si vuol mantenere un elevato saggio d'incremento della produttività, promuovere all'interno e su vie originali il progresso tecnologico. Tutto questo significa che le spese per la ricerca scientifica debbono crescere rapidamente nei prossimi

anni; che il CNR deve essere messo in grado di dare un vigoroso impulso alla ricerca scientifica, pura e applicata; e che lo stesso CNR deve studiare forme particolari di collaborazione con l'industria, pubblica e privata, come per esempio quella indicata nel paragrafo 107.

123. Per finire, è opportuno ancora un cenno all'istruzione professionale. In questo campo urge riformare radicalmente l'organizzazione dei corsi, oggi in parte svolti da organi pubblici (e, in particolare da diversi Ministeri, con sovrapposizione e conflitti di competenze), in parte attuati da aziende private con finanziamento a carico totale o parziale dello Stato. Occorre costituire un unico organismo propulsivo, che sovrintenda a tutte le iniziative, concentrando gli sforzi sull'azione di formazione professionale e lasciando ai privati l'iniziativa e l'onere finanziario integrale per la qualificazione in specifici mestieri. In questo organismo i sindacati operai dovrebbero avere una adeguata rappresentanza e una ben determinata responsabilità. La riorganizzazione e il vigoroso sviluppo dell'istruzione professionale costituiscono una condizione essenziale per accrescere la mobilità intersettoriale del lavoro: esigenza, questa, che deve essere soddisfatta se si vuole ottenere quella più efficiente distribuzione delle forze di lavoro che rappresenta il principale obiettivo della politica di programmazione.

CAPITOLO V: POLITICA SANITARIA

124. Le assicurazioni sociali contro il rischio di malattia nel 1961 hanno coperto, tra soggetti assicurati ed assistiti, il 90% della popolazione. La gestione dei servizi non è tuttavia soddisfacente, essendo affidata ad una

pletora di enti di assicurazione ed assistenza, che seguono criteri difformi, con dispersione di energie e profonde sperequazioni e carenze. La copertura degli oneri finanziari è finora avvenuta con il metodo già criticato dei contributi assicurativi basati sui salari.

125. A fronte dello sviluppo quantitativo delle assicurazioni sociali non si è avuto un parallelo sviluppo ospedaliero: le attuali costruzioni ed attrezzature ospedaliere ed ambulatoriali sono per numero e qualità inferiori agli standard minimi stabiliti dall'Organizzazione mondiale della sanità e inadatte a garantire cure moderne ed efficaci ad ogni cittadino.

Si hanno inoltre carenze nell'igiene sociale e nella medicina preventiva, con particolari deficienze nella tutela dell'infanzia e della maternità, nella prevenzione delle malattie e degli infortuni sul lavoro e nell'assistenza sanitaria agli anziani.

126. Seri ostacoli all'estensione di un'efficace protezione sanitaria a tutta la popolazione sono i prezzi molto elevati e le scarse garanzie di qualità dei medicinali, la carenza di personale sanitario, particolarmente sensibile nelle professioni ausiliarie, e lo scadimento delle prestazioni, dovuto anche al mancato soddisfacimento di talune legittime aspirazioni professionali del personale sanitario.

Data questa situazione, non bastano parziali modifiche dell'attuale ordinamento: è necessaria l'istituzione di un servizio sanitario nazionale, che assicuri una protezione sanitaria completa e gratuita a tutta la popolazione, e un adeguato sviluppo in tutto il paese di attrezzature sanitarie ed igieniche. In particolare, occorre accentuare il carattere preventivo dell'intervento sanitario, al fine di combattere l'incidenza delle malattie di maggior rilievo sociale. Ciò comporta il superamento

del principio assicurativo e l'istituzione di un servizio sanitario gratuito a carattere nazionale, finanziato da tutti i cittadini attraverso le imposte e gestito da un unico ente pubblico, che faccia capo al Ministero della sanità ed operi a livello locale attraverso le regioni, le provincie ed i comuni.

127. In tale quadro, la produzione delle sostanze attive e dei medicinali dovrà offrire adeguate garanzie di controllo della qualità e di riduzione dei prezzi.

La PRES in uno studio compiuto per conto della Commissione, che contiene un progetto di riforma per l'intero settore¹, ha prospettato come soluzione una nazionalizzazione della produzione di sostanze attive e di alcuni medicinali di più largo impiego ed una parallela regolamentazione della produzione privata.

Un'altra soluzione, più pratica, potrebbe essere la costituzione di imprese pubbliche per la produzione di sostanze attive e di medicinali particolarmente importanti, in concorrenza con le imprese private. Tale soluzione lascerebbe ampi margini all'iniziativa privata, che potrebbe approvvigionarsi in sostanze attive presso l'industria di Stato. Questa riforma non consentirebbe solo una azione calmieratrice, ma porterebbe ad un reale adeguamento dei prezzi ai costi di produzione, meglio controllabili, con riduzioni che possono valutarsi dell'ordine del 30% e che lascerebbero ragionevoli margini ai produttori. Una riduzione ulteriore può avvenire mediante l'abolizione dei prezzi fissi e la imposizione, al loro posto, di prezzi massimi per la vendita nelle farmacie e mediante una proibizione della pubblicità diretta e indiretta, che incide notevolmente sul co-

¹ *Il sistema sanitario italiano: situazioni, prospettive e obiettivi*, a cura del prof. G. BERLINGUER.

sto dei medicinali. La sola funzione valida della pubblicità potrebbe essere espletata direttamente dal Ministero della sanità con una pubblicazione distribuita gratuitamente ai medici.

Occorrerà inoltre rendere più agevoli i controlli qualitativi, che dovrebbero essere più severi nella fase di registrazione e realizzati con prelevamenti e analisi di campioni da parte di laboratori opportunamente attrezzati per quanto concerne la fase di distribuzione. Ne conseguirebbe una considerevole riduzione del numero delle specialità ed una semplificazione (non certo limitativa della libertà di prescrizione) del compito dei medici e dei farmacisti.

128. Gli obbiettivi quantitativi specifici e l'onere finanziario del piano sanitario hanno formato oggetto di una valutazione di massima nello studio commissionato alla PRES, che prevede l'estensione delle prestazioni terapeutiche a tutta la popolazione.

Il fabbisogno di nuovi posti-letto ospedalieri per il quindicennio 1964-78 è stato stimato — sulla base del rispetto in ciascuna regione degli standard minimi dell'OMS — in 300 mila unità, così ripartite: 70 mila nel primo quinquennio, per far fronte alle esigenze più immediate; 155 mila nel secondo quinquennio, per coprire il fabbisogno risultante dagli standard adottati; 75 mila mila nell'ultimo quinquennio, per far fronte alle nuove necessità e rinnovare gradualmente i vecchi ospedali. La previsione di spesa globale è di 1.310 miliardi, di cui 315 nel primo quinquennio, 670 nel successivo e 325 nell'ultimo. Le spese per prestazioni sanitarie — calcolate sulla base di circa 16 mila lire annue per assistito — toccheranno nel quindicennio i 15 mila miliardi. L'istituzione di 2.100 unità sanitarie locali per l'igiene e la prevenzione comporterà inoltre una spesa di impianto

di 30 miliardi ed una spesa di gestione di 470 miliardi, per un totale di 500 miliardi.

La spesa complessiva del programma sanitario può quindi essere calcolata per il periodo 1964-78 in circa 17 mila miliardi, con una media annua nel quindicennio di 1.125 miliardi.

A questa cifra si devono aggiungere gli oneri derivanti da un piano di costruzione e di gestione di asilnido e di istituti di assistenza per anziani, voci che non sono state incluse nel calcolo della spesa sanitaria ma che rispondono ad esigenze di assistenza sociale in senso lato.

129. Secondo il rapporto della PRES, il piano dovrà prevedere un graduale aumento del personale medico, che dalle circa 85 mila unità attuali dovrà passare a 156 mila unità del 1978. In proporzione anche maggiore dovrà essere aumentato il personale ausiliario, che dovrà raggiungere le 432 mila unità e, se ben qualificato e retribuito, potrà adempiere, sotto il diretto controllo del medico, ad alcune delle mansioni che oggi sono di esclusiva pertinenza del personale laureato, sebbene non richiedano tale livello di preparazione professionale.

L'estensione a tutti i cittadini, in quanto tali, della assistenza di malattia e la pubblicizzazione del servizio sanitario consentiranno una migliore distribuzione dei medici sul territorio nazionale e la fissazione di norme generali regolanti i turni di lavoro e gli onorari. In tale campo il rapporto PRES ha proposto che si introducano incentivi alla specializzazione e che si stabilisca l'incompatibilità a ricoprire più incarichi, fermo restando il principio della libertà dell'esercizio professionale. Gli orari di lavoro dovrebbero consentire al medico un sufficiente margine di tempo per il libero esercizio dell'attività professionale e per lo studio e l'aggior-

namento scientifico. In particolare, dovrebbe essere fatta salva la facoltà per il medico di curare quei malati che, fuori dell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, desiderino ricorrere alle sue prestazioni e compensarle direttamente.

A queste riforme si dovrebbe accompagnare un deciso alleggerimento dell'apparato burocratico relativo all'assistenza sanitaria, attraverso un decentramento attuato sul piano funzionale ed organizzativo ed una prevalenza gerarchica del personale tecnico qualificato su quello burocratico.

130. Come alternativa al piano sanitario sopra descritto, si potrebbe ovviamente pensare ad una semplice estensione graduale delle prestazioni sanitarie a nuovi strati della popolazione e ad un completamento delle prestazioni per le categorie parzialmente protette, da attuarsi senza alcuna riforma radicale. Si potrebbe, in altri termini, assecondare l'evoluzione che avrebbe il sistema in mancanza di un piano, sotto la spinta rivendicativa delle categorie interessate. Non ci si è soffermati su tale soluzione, poiché essa — a parte ogni considerazione di carattere sociale — risulta economicamente meno vantaggiosa di quella dianzi prospettata. L'attuazione di un piano sanitario del tipo precedentemente esposto, permette infatti almeno tre forme di risparmio diretto, che andrebbero altrimenti perdute. Anzitutto l'accento posto sulla prevenzione delle malattie consente una riduzione dei casi morbosi e quindi del costo delle prestazioni terapeutiche. L'organizzazione di un unico servizio sanitario nazionale permette inoltre di decurtare le spese generali e quelle amministrative e di utilizzare il personale sanitario nel modo più razionale. Le soluzioni prospettate per la produzione e la distribuzione farmaceutica consentono infine di ridurre di almeno un terzo la spesa per medicinali, che attual-

mente rappresenta il 35% delle spese complessive per prestazioni sanitarie da parte degli enti mutualistici.

CAPITOLO VI: POLITICA DEGLI ALLOGGI *

131. Secondo uno studio compiuto dalla TEKNE per conto della Commissione ¹, nel 1961 mancavano in Italia oltre 18 milioni e mezzo di stanze per eliminare il fenomeno del sovraffollamento delle abitazioni (considerando sovraffollate le abitazioni con più di una persona per stanza). Inoltre 7 milioni e mezzo di stanze erano inadeguate e dovevano pertanto essere sostituite.

132. Secondo i citati calcoli della TEKNE, in cui si ipotizza che il costo medio per stanza possa essere ridotto a L. 750.000, il deficit potrà, mantenendo invariata l'incidenza attuale degli investimenti nell'edilizia residenziale sul reddito nazionale, essere eliminato in un periodo di 15-18 anni. Il fabbisogno complessivo del periodo, tenendo conto dell'incremento della popolazione e dei necessari rinnovi, ammonterebbe a 50-54 milioni di stanze.

Secondo calcoli più prudenziali di alcuni esperti dell'Istituto nazionale di architettura, in cui si assume che il costo per stanza non possa essere ridotto al di sotto di L. 900.000, nello stesso periodo solo aumentando l'incidenza degli investimenti in edilizia sul reddito nazionale lordo dal 5,5-6% al 6,6-7,3% potrà essere eliminato quasi tutto il deficit.

133. Attualmente la capacità produttiva dell'indu-

* A questo capitolo ha collaborato l'architetto Piero Moroni.

¹ *Determinazione degli standard qualitativi e quantitativi delle abitazioni e prime indicazioni per adeguare la situazione italiana agli standard e ai livelli desiderati*, a cura del dott. U. DRAGONE.

stria edilizia è di circa 1,3-1,4 milioni di stanze l'anno e il tasso annuo di incremento si aggira su una media del 5-6%. Per eliminare o ridurre quasi completamente, nell'arco di un quindicennio, il cospicuo deficit indicato dianzi, occorrerebbe un'espansione dell'ordine dell'8% annuo della capacità produttiva, pari, in cifre assolute, ad una produzione annua di circa 1,8 milioni di stanze nel primo quinquennio, 2,6 milioni nel secondo e quasi 4 milioni nel terzo.

Le misure indispensabili per ottenere una così accentuata espansione della capacità produttiva sono le seguenti ¹.

134. a) Una politica urbanistica che riduca progressivamente l'incidenza del costo del terreno sul costo totale dell'abitazione e indirizzi così l'iniziativa privata nel settore dell'edilizia economica, consentendo nel tempo stesso l'espansione, ora assai limitata, dell'edilizia sovvenzionata. In attesa della nuova legge urbanistica, la legge n. 167 del 1962 sull'edilizia economica e popolare è da considerare strumento di immediata efficacia.

135. b) Potenziamento del ruolo dell'edilizia popolare e sovvenzionata, che rappresenta oggi il 17-20% del totale in Italia e il 40-60% in vari paesi europei. A tal fine occorrerà riorganizzare gli enti preposti all'edilizia (ex-INA-Casa, IACP, INCIS, UNRRA-Casas, ecc.). Con l'edilizia sovvenzionata si potranno impostare vasti programmi a lungo termine e razionalizzare così i processi costruttivi.

136. c) Adozione su larga scala delle tecniche di prefabbricazione, favorendo nel contempo un radicale pro-

¹ V. arch. PIERO MORONI, *Edilizia residenziale, standard funzionali, intervento dello Stato e coordinamento dell'iniziativa privata*, relazione presentata alla Conferenza nazionale dell'edilizia, Roma, febbraio 1962.

cesso di industrializzazione del settore edilizio. Le esperienze straniere hanno dimostrato la possibilità di ottenere riduzioni di costo e di migliorare la qualità a condizione che si programmino a lungo termine e in grande numero le nuove costruzioni: si eliminano in tal modo le incertezze del mercato e si favoriscono, pertanto, progressi e innovazioni tecnologiche nei vari settori industriali interessati all'edilizia.

Le imprese private operanti attualmente nel settore edilizio non appaiono in grado, da sole, di assicurare una effettiva razionalizzazione e industrializzazione del settore. Pertanto è necessario l'intervento di imprese pubbliche per realizzare programmi edilizi, per produrre su larga scala manufatti di cemento, di acciaio e di materie plastiche (anche per la prefabbricazione) e per favorire l'adozione di nuove tecniche produttive, fornendo alle imprese private i risultati di attività sperimentali.

137. d) Revisione del complesso delle norme giuridiche, tecniche, igienico-sanitarie, di protezione, ecc., ora insufficienti e superate, che consentirebbe una più agevole adozione dei nuovi processi tecnici di costruzione e una più razionale progettazione architettonica, con ridotti standard volumetrici. Un primo auspicabile provvedimento sarebbe la revisione e il coordinamento dei regolamenti costruttivi da parte degli enti preposti all'edilizia sovvenzionata.

138. Una condizione essenziale per la attuazione del programma indicato è costituita dalla costante disponibilità di mano d'opera. Sono note le crescenti difficoltà che si riscontrano in tutte le grandi città del centro e del nord Italia. La progressiva riduzione della disponibilità della mano d'opera potrà quindi superarsi soltanto con la razionalizzazione prima e con la industrializzazione poi dell'edilizia. E da notare a questo punto come l'ob-

biettivo produttivistico coincida con quello sociale, perché si arriverebbe in tal modo all'impiego continuativo della mano d'opera appartenente a uno dei più cospicui settori oggi caratterizzati da precaria occupazione.

CAPITOLO VII: URBANISTICA *

139. L'obiettivo fondamentale della politica urbanistica è di tradurre sul territorio i programmi economici. La programmazione economica e la pianificazione urbanistica non rappresentano due fasi separabili sotto il profilo operativo ma sono due aspetti di un unico processo.

Ciò premesso, conviene esaminare i problemi che si presentano nell'immediato futuro, distinguendoli da quelli che si pongono con riferimento ad un più vasto orizzonte temporale.

140. I due grandi movimenti migratori (esodo dalle campagne, emigrazione dal Sud verso il Nord), che in parte coincidono, hanno determinato negli ultimi anni una violenta accentuazione dell'urbanesimo: nell'ultimo decennio l'incremento demografico dei capoluoghi di provincia rappresenta infatti il 91,4% del totale, lasciando a tutti gli altri comuni appena l'8,6%.

L'urbanesimo accentuato del decennio 1951-1962 si presenta prevalentemente secondo le caratteristiche dello sviluppo monocentrico, ma specialmente negli ultimi anni in certe provincie comincia ad assumere caratteristiche metropolitane, con l'espansione residenziale e industriale di numerosi comuni circostanti ai poli princi-

* A questo capitolo ha collaborato l'architetto Giuseppe Campos-Venuti.

pali di sviluppo. Tipico l'esempio della provincia di Milano, che in tutto il periodo 1951-1961 ha un fortissimo incremento demografico assoluto (644.842 abitanti pari ad un incremento del 25,7%), indirizzato però solo per il 47,6% nel capoluogo e per il 52,4% negli altri comuni. In particolare le provincie di Milano, Torino, Roma e Napoli assorbono, fra il 1951 e il 1961, il 66% dell'incremento demografico del paese (circa 1,95 milioni di abitanti su circa 2,95 milioni).

141. La pianificazione territoriale nel decennio considerato ha completamente fallito il compito di disciplinare razionalmente questo fenomeno di urbanesimo accentuato. La legge urbanistica del 1942 ha permesso la formazione di qualche centinaio di piani regolatori comunali, tradottisi tutti in uno strumento di semplice codificazione delle tendenze in atto; questi piani non sono riusciti neppure a costituire una remora al caos edilizio.

142. Ciò si deve a diversi motivi. In primo luogo il distacco radicale intercorrente, in base alla legge vigente, fra sviluppo economico e pianificazione territoriale. In secondo luogo, la debolezza degli enti locali, cui la legge affidava il piano senza fornire i mezzi e gli strumenti per farlo rispettare e attuare; inoltre, la dimensione comunale dei piani impediva di affrontare problemi che uscissero dall'ambito municipale. (La possibilità di elaborare piani intercomunali non è stata utilizzata che in pochi casi e nessuno dei piani intercomunali posti allo studio è finora stato approvato.)

Ma l'elemento che ha influito più negativamente sulla pianificazione territoriale è la pressione messa in atto dalla proprietà fondiaria urbana e dalla speculazione sulle aree.

143. Gli aspetti negativi del regime proprietario dei suoli edificabili consistono principalmente nel fatto che

la proprietà dei suoli urbani aumenta di valore sfruttando gli investimenti pubblici nelle infrastrutture civili: il meccanismo in atto per il passaggio dei terreni dalle aree rurali a quelle urbane determina un aumento del prezzo delle aree anche molto maggiore della spesa pubblica per le infrastrutture, con la formazione di elevate plusvalenze di cui si appropriano i privati.

L'aumento del prezzo delle aree edificabili dà luogo ad uno spostamento di redditi in senso generalmente regressivo e costituisce una grave remora alla stessa espansione edilizia: il prezzo delle aree incide oramai, in media, dal 25 al 50% sul prezzo degli appartamenti — avvicinandosi alla percentuale più alta nei grandi centri urbani.

144. È quindi indispensabile che la pianificazione dei territori sia disciplinata da una nuova legislazione che risolva i difetti fondamentali ricordati dianzi. Il progetto di legge elaborato dalla Commissione insediata dal Ministro Sullo può soddisfare tale esigenza. Questo progetto risolve positivamente il problema dell'integrazione fra programmazione economica e pianificazione territoriale, affidando l'attuazione dei piani ad organi decentrati: regioni, consorzi comprensoriali e comuni.

145. Le norme principali del progetto in discussione riguardano il regime proprietario dei suoli urbani. È previsto l'esproprio cui segue la cessione del solo diritto di superficie. Questa soluzione, naturalmente, è stata criticata da alcune parti; ad essa viene contrapposta la soluzione di tipo fiscale, che tende invece a difendere la proprietà privata di tutte le aree edificabili. Le due posizioni possono così riassumersi:

a) *Intervento diretto ad una redistribuzione del reddito* (sistema della tassazione). Questo metodo pre-

senta tre difetti fondamentali: 1) restituisce alla collettività, attraverso il prelevamento fiscale, soltanto una parte degli oneri che la collettività stessa ha sopportato per valorizzare i terreni dei privati; 2) non assicura neppure la esazione del tributo previsto, a causa dei tradizionali difetti dei meccanismi fiscali italiani, che difficilmente potranno superarsi di colpo con questa nuova imposta; 3) mantiene la proprietà fondiaria urbana in posizione di « interesse » nei confronti delle scelte della pianificazione territoriale e provoca quindi pressioni che la distorcono.

b) *Intervento diretto ad incidere sulla formazione del reddito* (sistema dell'esproprio con cessione del solo diritto di superficie). Questo metodo presenta due vantaggi fondamentali: 1) attraverso il pagamento dell'indennità di esproprio, che si ammortizza nel tempo, elimina dal meccanismo di espansione delle città la formazione di rendite crescenti a favore di singoli privati e a spese della collettività; 2) di conseguenza rende la proprietà fondiaria urbana (così limitata al diritto di superficie) « indifferente » alla pianificazione territoriale, eliminando pertanto le pressioni che la distorcono. Tuttavia, non basta impedire che si formino plusvalenze nel momento in cui l'area agricola diventa area edificabile; bisogna anche impedire che si formino rendite a vantaggio dei costruttori e dei proprietari di fabbricati, che abbiano ottenuto il vantaggio di aree a basso prezzo e che vendano (o affittino) i fabbricati a prezzi (o a fitti) sensibilmente superiori ai costi di costruzione. È qui che la politica fiscale può svolgere una funzione decisiva.

146. In base alle considerazioni che precedono (fenomeni di concentrazione demografica patologica, fallimento della vigente pianificazione territoriale, esigenza e caratteristiche di una nuova legislazione urbanistica) si

possono indicare le direttrici dell'intervento pubblico per quanto concerne la pianificazione territoriale, distinguendo i problemi più urgenti da affrontare in un periodo di transizione (3-5 anni) da quelli che devono essere affrontati con riferimento a un periodo più lungo (10 anni) ¹.

Il problema che riveste carattere più urgente, anzi di emergenza, è connesso ai piani propriamente urbanistici redatti secondo la legge del 1942 (comunali, intercomunali, territoriali di coordinamento). La pianificazione comprensoriale del Milanese si basa su previsioni residenziali per ben 6,2 milioni di persone; le previsioni del piano regolatore di Roma, approvato il 19 dicembre 1962, ascendono a 4,2 milioni; il piano intercomunale di Torino prevede una popolazione di circa 3 milioni. In complesso, nelle aree metropolitane di Milano, Roma e Torino, che oggi contano 5,5 milioni di abitanti, dovrebbero insediarsi ben 13 milioni di persone. Una tendenza analoga si manifesta in altri importanti centri urbani e industriali, specialmente nel Settentrione. Questo, che a un primo esame potrebbe apparire come un positivo segno di preveggenza, è invece un fatto gravemente negativo.

Le larghissime previsioni residenziali, infatti, conferiscono ai suoli oggetto di tali previsioni un valore molto maggiore di quello agricolo: se in un futuro che si auspica prossimo sarà approvata una legge che contenga le disposizioni fondamentali del progetto Sullo,

¹ Vedi on. CAMILLO RIPAMONTI, prof. GIUSEPPE SAMONÀ, prof. LUDOVICO QUARONI, *Relazione della Commissione nazionale di studio dell'Istituto nazionale di urbanistica sui problemi dell'urbanistica e della programmazione economica*, Roma, gennaio 1963.

per poter espropriare quei suoli si dovrebbe sostenere uno sforzo finanziario di enormi proporzioni ¹.

147. Emerge pertanto la necessità che, nel periodo di transizione, la pianificazione urbanistica — specialmente quella dei grandi centri urbani — sia ridotta alle previsioni minime, a quelle cioè indispensabili a un naturale accrescimento dell'organismo urbano.

Durante il suddetto periodo dovranno essere attuati i tre fondamentali interventi istituzionali, che sono indispensabili ad una pianificazione territoriale di tipo nuovo: la programmazione economica nazionale, l'istituzione delle regioni a statuto normale e la nuova legislazione urbanistica. Attuati questi interventi, sarà possibile pensare ad una pianificazione urbanistica di lungo periodo.

148. È necessario sottolineare l'urgenza di approvare al più presto il progetto di legge urbanistica elaborato dalla Commissione interministeriale presieduta dal Ministro dei lavori pubblici. Tale legge è frutto di un lungo lavoro di ricerca esperito durante vari anni ed è stata impostata in funzione sia della programmazione economica sia dell'ordinamento regionale. La sua approvazione costituisce la condizione preliminare per il completo svolgersi dell'attività urbanistica in Italia.

149. Nel periodo di transizione bisognerà estendere e approfondire il processo di formazione dei comprensori intercomunali sulla base delle prime indicazioni delle esigenze economiche e urbanistiche; nell'ambito

¹ Vedi arch. GIUSEPPE CAMPOS-VENUTI, *Rapporto alla Commissione nazionale di studi dell'Istituto nazionale di urbanistica sui problemi dell'urbanistica e della programmazione economica*, Roma, dicembre 1962.

di questi comprensori dovrà essere adottata la già menzionata politica di minime previsioni.

Sempre nel periodo di transizione, per l'attuazione dei piani urbanistici, particolare ed immediata efficacia potrà avere l'applicazione nel senso più estensivo della legge n. 167 del 1962 sulla formazione dei demani comunali per l'edilizia economica e popolare.

Ne discende quindi che nel periodo di transizione ogni forma di pianificazione territoriale di tipo tradizionale, ossia concepita ed elaborata senza tener conto delle prospettive dello sviluppo economico e della localizzazione delle attività produttive, come i piani territoriali di coordinamento dei Provveditorati alle opere pubbliche, i piani paesistici delle Sovrintendenze, i piani delle amministrazioni provinciali, vanno tenuti in sospeso per impedire la formazione sul territorio di ipoteche di ordine fisico e normativo.

150. Nel periodo di transizione dovrà inoltre essere portata a termine l'elaborazione di standard urbanistici minimi, che serviranno di riferimento alla relativa legislazione regionale ¹.

151. Nello stesso periodo una cura particolare dovrà darsi alla protezione del patrimonio storico, artistico e naturale, che ha subito, nell'ultimo decennio, gravi manomissioni. Ciò si potrà ottenere con l'applicazione sistematica di una rigida politica di salvaguardia, ri-

¹ Si definiscono standard urbanistici gli elementi che caratterizzano, ai diversi livelli degli aggregati urbani, le attrezzature ed i servizi indispensabili in una collettività civile e che l'intervento pubblico dovrà garantire. Tali standard riguardano in particolare: l'abitazione (da intendersi come un « servizio sociale »), le attrezzature scolastiche e culturali, sanitarie ed assistenziali, direzionali e commerciali, ricreative e sportive, i servizi di comunicazione e di trasporto ed altri servizi pubblici

spondente al principio della pianificazione di minima previsione.

152. Una volta avviata la programmazione economica nazionale, istituite tutte le regioni a statuto normale e codificato il nuovo regime proprietario dei suoli urbani attraverso l'emanazione di una nuova legge urbanistica, si potrà procedere ad una azione *a lungo termine* per la pianificazione territoriale. Questa azione sarà legata, anche per le scadenze temporali, alla programmazione economica; essa deve fondarsi sul riconoscimento della necessaria interdipendenza fra insediamenti umani e sviluppo e localizzazione delle attività produttive; e sul riconoscimento che l'esodo dalle campagne è motivato, oltre che da esigenze economiche, da esigenze sociali e culturali, che le città soddisfano meglio delle campagne. Questa ultima considerazione deve servire da guida, sia nella pianificazione delle città sia nella nuova sistemazione delle infrastrutture sociali per le campagne.

Diversi importanti aggregati urbani stanno oggi passando dalla struttura monocentrica ottocentesca ad una struttura policentrica; ma, di regola, in ciascuno di questi aggregati tende a crearsi una dicotomia fra centro principale e centri minori (costituiti da quartieri satelliti e da zone industriali), che non fanno veramente parte della città, ma costituiscono aggregati di seconda categoria.

Viceversa bisogna mirare ad una struttura urbana policentrica relativamente omogenea, che oggi è possibile grazie alla tecnologia moderna dei trasporti e della viabilità.

Tale struttura urbana viene definita « città territorio » o anche « città regione » e rappresenta il corrispettivo urbanistico di una programmazione che si oppone

agli squilibri economici, sociali, demografici e culturali del paese ¹.

153. In conclusione l'azione urbanistica può essere distinta in un'azione a lungo termine e in un'azione riguardante il periodo transitorio che si può identificare con quello della prossima legislatura. Per le ragioni su esposte, l'azione urbanistica che si svolgerà nel prossimo quinquennio condiziona il futuro assetto territoriale del paese. Una tale azione è essenziale e urgente, se si vuole evitare che si creino o si consolidino situazioni territoriali tali da pregiudicare gli stessi programmi economici.

È necessario pertanto costituire un ufficio di pianificazione urbanistica, opportunamente inquadrato nell'organismo permanente del piano, ma capace di entrare subito in funzione e di agire con particolare energia proprio nel periodo di transizione.

Questo ufficio dovrà avere tre compiti fondamentali: a) coordinamento e integrazione delle iniziative legislative in corso riguardanti l'assetto del territorio; b) ridimensionamento e riqualificazione dei piani urbanistici redatti secondo la legislazione esistente; c) coordinamento, sotto l'aspetto urbanistico, dei piani settoriali già in corso di attuazione (piano delle autostrade, piano delle ferrovie, piano delle aree di sviluppo industriale, piano dei porti, piano per gli alloggi dei lavoratori agricoli, piano decennale per gli alloggi dei lavoratori, ed altri). Questi piani, che sono stati concepiti ed avviati senza alcun coordinamento e senza una metodica analisi delle tendenze dell'evoluzione economica, rischiano di

¹ V. Centro di studi e piani economici, *La « città-regione » in Italia e Standard urbanistici e « città-regione » nella programmazione economica nazionale*, Roma, marzo 1963.

aggravare gli squilibri regionali alterando in modo irreversibile la struttura del paese.

L'ufficio di pianificazione urbanistica nel periodo transitorio, in attesa che si organizzino le istituzioni regionali, assume il carattere di un organismo di emergenza. Esso deve poter determinare i tempi di attuazione dei programmi dell'ANAS per ciò che concerne il piano autostradale, della Cassa per il Mezzogiorno per i suoi vari interventi a scala regionale e interregionale e di tutti gli enti la cui attività incide sugli insediamenti. Molti poteri di questo ufficio di pianificazione potranno più tardi essere deferiti alle regioni ¹; ma, nelle more dell'approvazione della legge urbanistica e per il periodo necessario a redigere i piani regionali e a costituire gli organi adatti ad applicarli, questi poteri devono essere abbastanza ampi al fine di non compromettere il futuro sviluppo economico e urbanistico

¹ Vedi ing. MARCELLO VITTORINI, *Relazione generale* presentata alla Conferenza nazionale dell'edilizia, Roma, febbraio 1962.

SEZIONE IV

POLITICA DEL MEZZOGIORNO E DELLE MINORI AREE ARRETRATE

154. Secondo quanto si è detto più volte in questo rapporto, gli interventi pubblici debbono essere nettamente differenziati, secondo le diverse aree, arretrate o dinamiche: è nelle prime, ovviamente, che essi debbono essere più vigorosi. Così, per quanto riguarda l'agricoltura, nelle aree depresse la politica per la ricomposizione e il riordinamento fondiario e per la riforma dei rapporti contrattuali comporterà interventi più energici dello Stato e delle regioni in fatto di acquisti, espropri e riordinamento culturale. Nel settore industriale, gli investimenti delle imprese pubbliche dovranno rivolgersi in primo luogo verso le aree arretrate e le società finanziarie dovranno essere costituite di preferenza nelle regioni depresse: nelle regioni progredite l'azione dei normali organi regionali (assessorati) può essere in molti casi sufficiente per condizionare e amministrare gli incentivi e i disincentivi e la costruzione di infrastrutture. Quanto agli incentivi, essi, come si è detto, dovranno essere graduati secondo le aree (fino a giungere a disincentivi nelle aree congestionate) e dovranno essere facilmente modificabili nel tempo.

155. Per l'industria è essenziale determinare, nel quadro della intera economia nazionale, una costellazione di aree di sviluppo nelle quali si dovranno concentrare gli incentivi e le infrastrutture.

156. Sebbene la politica di sviluppo delle aree arretrate debba riguardare l'intero paese e non le sole regioni meridionali, l'azione pubblica deve essere particolarmente vigorosa nel Mezzogiorno, che costituisce un'unica ampia area arretrata, con poche chiazze o strisce di sviluppo. Se si vuole che il reddito pro-capite delle regioni meridionali possa gradualmente avvicinarsi a quello delle altre regioni, si dovranno concentrare gli sforzi nel settore propulsivo per eccellenza, il settore industriale, e si dovranno determinare, dal centro, gli obiettivi in termini di posti di lavoro.

L'opinione talvolta espressa, secondo cui la sistemazione della popolazione in nuove industrie nel Mezzogiorno, seppure socialmente desiderabile, comporterebbe per l'economia nazionale costi maggiori che il trasferimento nelle città del Nord, è smentita dalle ricerche che la TEKNE ha compiuto per conto della Commissione¹. Ciò vale sia per il costo di insediamento delle industrie, sia per quello di insediamento delle persone.

157. Sulla base dei criteri illustrati nella seconda parte, si è calcolato l'ordine di grandezza del numero dei posti di lavoro da creare nell'industria e quello degli investimenti, affinché il prodotto lordo pro-capite raggiunga in un quindicennio (a partire dal 1964) il livello del prodotto lordo pro-capite medio italiano. I calcoli, spiegati in Appendice, sono stati compiuti con riferimento a due ipotesi di sviluppo (5 e 6%) e per due

¹ Costi degli insediamenti urbani e industriali in varie città d'Italia, a cura dell'ing. B. Secchi.

orizzonti temporali (1964-73 e 1964-78). Per orientamento qui si dà qualche indicazione sui posti di lavoro e sugli investimenti occorrenti per il primo quinquennio del programma (1964-68) confrontando queste stime con quelle relative agli anni scorsi, per avere una idea dell'entità dello sforzo addizionale che occorre compiere.

Si suppone che l'obiettivo del livellamento dei prodotti pro-capite sia posto con riferimento al 1978 e si considera, per il primo quinquennio, l'ipotesi di un saggio di crescita dell'intera economia compreso fra il 5 e il 6%, pur ammettendo che, in media, nel quindicennio esso si aggiri sul 5%.

158. Negli ultimi anni si è osservata un'accelerazione nello sviluppo del Mezzogiorno; questa accelerazione, presumibilmente, continuerà, per il completamento di nuovi importanti investimenti già in corso e che fin'ora non sono entrati, o sono entrati solo in parte, nella fase della produzione.

Tuttavia, *il numero dei posti di lavoro creati annualmente nell'industria è ancora inferiore a quello occorrente per far sì che il prodotto pro-capite del Mezzogiorno cresca più rapidamente del prodotto pro-capite delle altre regioni*: siamo, nel 1961-62, al livello 30-35 mila posti, mentre ne occorrono almeno 75 mila. Un'analoga considerazione vale per gli investimenti industriali annui: siamo sul livello di 300-400 miliardi, mentre ne occorrono, nei prossimi anni, da 600 a 1.000 miliardi; gli investimenti industriali nel Mezzogiorno, che oggi rappresentano meno del 20% del totale nazionale, dovrebbero crescere al 30-40%. Il saggio di sviluppo della produzione industriale, che oggi si aggira sul 9% annuo, dovrebbe salire al 12-13%.

159. È necessario apprestare o rafforzare gli strumenti per riempire i vuoti: incentivi per le imprese pri-

vate ed investimenti pianificati (imprese pubbliche e società finanziarie, le prime per la creazione di stabilimenti grandi e medi, le seconde per la creazione di stabilimenti medi e piccoli).

160. La determinazione, in sede di programmazione nazionale, di obbiettivi in termini di posti di lavoro per il Mezzogiorno, costituisce la svolta che occorre nella politica meridionalistica; ed un'analoga esigenza si pone per le altre aree depresse.

PARTE IV

ELEMENTI PER UN PROGRAMMA QUINQUENNALE (1964-68)

161. Una volta accolti i criteri per determinare gli obiettivi, in termini di posti di lavoro, di produzione e di investimenti, è facile ricavare gli obiettivi di massima per il primo quinquennio del programma. Si ritiene ragionevole assumere che nel primo quinquennio il saggio di crescita superi il 5% e che successivamente scenda sotto tale livello, dando luogo, per il periodo 1964-78 considerato nel suo complesso, ad un saggio del 5%. Di conseguenza, in prima approssimazione, sono stati calcolati il fabbisogno di investimenti e i saggi medi di incremento della produttività per il quinquennio 1964-68 assumendo che il saggio di crescita complessivo sia del 5,5% e che i saggi di incremento del valore aggiunto (per settori e zone) siano intermedi fra quelli relativi alla prima e quelli relativi alla seconda ipotesi di crescita precedentemente considerate (5 e 6%).

162. Dalle due tabelle riportate risulta quali siano le variazioni che debbono subire le tendenze verificatesi nel passato per raggiungere gli obiettivi. (Le principali variazioni, com'è naturale, riguardano il Mezzogiorno.) Tali variazioni implicano sforzi finanziari e riorganizzativi non lievi, ma ragionevoli: è essenziale però che l'azione di riforma legislativa e di politica economica *sia intrapresa subito e sia mantenuta nel tempo*. Ben più importante dello sforzo puramente finanziario è lo sforzo di riorganizzazione da compiere, sia nei settori delle

attività produttive vere e proprie sia in quelli dei consumi civili (principalmente: abitazioni, scuola e sanità).

163. Fin dall'inizio del primo quinquennio dovranno essere costituiti gli organi della programmazione ed avviate le politiche esposte nelle pagine precedenti. In particolare si dovrà provvedere:

a) *nel campo fiscale*, ad attuare un'organica riforma, che elimini le esenzioni economicamente ingiustificate e che si fondi principalmente su una imposta personale progressiva sul reddito (che potrà trasformarsi a lungo andare in un'imposta personale progressiva sul consumo, affiancata da una imposta, pure personale e progressiva, sul patrimonio), sull'imposta sulle società e su una imposta sul valore aggiunto, affiancata da un'imposta unifase sulle vendite con aliquote differenziate per categorie di prodotti; al tempo stesso dovrà essere affrontata la riforma della finanza della sicurezza sociale;

b) *per l'agricoltura*: a istituire enti regionali di sviluppo e a fornire allo Stato e alle regioni adeguati poteri per la ricomposizione e il riordinamento fondiario; a riformare il sistema dei rapporti contrattuali; a costituire un istituto per il commercio dei prodotti agricoli e a riformare radicalmente la Federconsorzi;

c) *per l'industria*: a unificare il sistema degli incentivi (con l'adozione di un incentivo-disincentivo graduato territorialmente); a costituire o riformare società finanziarie regionali o interregionali, che dovranno essere dotate di un capitale adeguato;

d) *per il commercio*: a determinare criteri precisi per una razionale politica delle licenze che favorisca in particolare lo sviluppo delle forme associative e pubbliche, fra cui le cooperative di consumo e gli spacci

comunali; ad attuare una nuova politica delle importazioni che elimini gli attuali margini speculativi;

e) *per la scuola e l'istruzione professionale*: a stabilire un effettivo coordinamento, attraverso organismi misti, fra i Ministeri interessati; a rivedere i compiti degli enti locali, attribuendo alle regioni una funzione di rilievo nella programmazione scolastica; a riorganizzare il sistema dei centri e dei corsi per l'istruzione professionale, assicurando la partecipazione dei sindacati alla elaborazione dei piani relativi a questo settore;

f) *per la sanità*: a estendere l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini e a calmierare i prezzi dei medicinali in modo efficace, anche attraverso una impresa pubblica che operi in concorrenza con le imprese private;

g) *per le abitazioni*: ad affidare ad organismi ed imprese pubbliche la produzione di elementi prefabbricati e compiti di assistenza tecnica per l'edilizia privata;

h) *per l'urbanistica*: ad approvare una legge che contenga le caratteristiche fondamentali del progetto Sullo; nel periodo di transizione, a stabilire l'obbligo per i grandi comuni capoluoghi di non superare, nella pianificazione urbanistica, le previsioni minime.

164. Per la politica congiunturale, si possono sottoscrivere le raccomandazioni contenute nel recente *Memorandum* della Commissione della Comunità economica europea relativo al perfezionamento degli strumenti di politica congiunturale destinati a combattere un'eventuale recessione o un indebolimento accentuato dell'espansione economica.

In particolare, il problema di misure anticongiunturali si pone nell'ipotesi di una diminuzione nel saggio di incremento delle esportazioni a seguito di un'evoluzione meno favorevole della congiuntura economica europea o mondiale. Il citato documento raccomanda,

fra le altre misure di compenso, lo sviluppo degli investimenti pubblici e l'adozione, da parte delle imprese pubbliche, di « stralci congiunturali », da porre in esecuzione in caso di bisogno.

Va osservato che, nell'ipotesi di una flessione nel saggio di incremento della domanda estera, gli investimenti pubblici tradizionali (opere pubbliche, costruzioni di scuole, ospedali e simili) avrebbero una limitata efficacia compensativa, poiché si rivolgono soprattutto verso le industrie delle costruzioni e dei materiali da costruzione, mentre in Italia le industrie più vulnerabili, dal punto di vista della domanda estera, sono le industrie meccaniche, l'industria tessile, quella del vestiario e dell'abbigliamento e l'industria alimentare.

Pertanto, per l'eventualità di una flessione nel saggio di incremento delle esportazioni, occorrerebbe puntare, oltre che sull'espansione degli investimenti pubblici tradizionali, su una accelerazione degli investimenti produttivi, specialmente nel Mezzogiorno, attraverso l'esecuzione di « stralci congiunturali » tempestivamente predisposti da imprese pubbliche (soprattutto nel settore meccanico) e da società finanziarie regionali e interregionali (negli altri settori ricordati). La produzione addizionale troverebbe maggiori sbocchi interni in dipendenza degli investimenti addizionali e, attraverso un'accorta politica commerciale che utilizzasse fra gli altri strumenti quello dei crediti all'esportazione, anche nuovi sbocchi esteri verso paesi arretrati in via di sviluppo e verso paesi socialisti. Va osservato che, *nel fatto*, durante le lievi flessioni della congiuntura internazionale che hanno avuto luogo nel periodo post-bellico una politica di questo genere è stata seguita, sia pure in misura limitata, dal nostro paese e da altri paesi europei.

Tab. 1 - *Variazioni del valore aggiunto, dell'occupazione e del valore aggiunto per addetto nei quinquenni 1957-61 e 1964-68.*
(tassi percentuali medi annui)

Settori	Valore aggiunto		Occupazione		Valore aggiunto per addetto	
	I	II	I	II	I	II
CENTRO-NORD						
AGRICOLTURA	2,8	3,0	- 3,2	- 2,7	5,6	5,7
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE	7,8	4,7	3,4	1,5	4,4	3,2
Industria	8,7	4,7	3,1	1,3	5,6	3,4
Servizi	6,8	4,6	3,5	1,8	3,3	2,8
TOTALE	7,3	4,5	2,0	0,7	5,3	3,8
MEZZOGIORNO						
AGRICOLTURA	2,0	3,4	- 2,5	- 4,1	4,5	7,5
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE	6,9	9,4	2,2	2,6	4,7	6,8
Industria	6,2	11,8	2,3	3,2	3,9	8,6
Servizi	7,3	7,0	2,1	2,0	5,2	5,0
TOTALE	5,3	7,8	0,7	0,9	4,6	7,2
ITALIA						
AGRICOLTURA	2,6	3,2	- 2,8	- 3,2	5,4	6,4
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE	7,5	5,9	2,7	1,9	4,8	4,0
Industria	7,8	6,3	2,7	1,9	5,1	4,4
Servizi	6,9	5,3	2,7	1,9	4,2	3,4
TOTALE	6,5	5,5	1,0	0,8	5,1	4,7

I = 1957-61 (stime molto approssimative).

II = 1964-68.

Tab. 2 - *Investimenti annuali 1961 e 1964-68.*

Settori	(miliardi di lire, prezzi 1961)			
	1961		Media annuale quinquennio 1964-68	
	Valori assoluti	Percentuali del prodotto lordo nazionale	Valori assoluti	Percentuali del prodotto lordo nazionale
AGRICOLTURA	539	2,6	590	2,2
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE	2.482	11,8	3.340	12,1
Industria	1.590	7,6	2.040	7,5
— 3 industrie di base	350	1,7	700	2,6
— Mezzogiorno	305	1,5	820	3,0
TOTALE INVESTIMENTI PRODUTTIVI	3.021	14,4	3.930	14,3
ABITAZIONI	1.192	5,7	1.670	6,1
SCUOLA	855	4,3	1.540	5,6
SANITÀ	(610) ¹	(2,9)	960	3,5

¹ Ad esclusione delle spese dei privati; stima molto approssimativa.

APPENDICI STATISTICHE
E METODOLOGICHE

Appendice alla parte I : ANALISI CRITICA DELLO SVILUPPO ECONOMICO ITALIANO.

1. La tabella 1 contiene, in sintesi, i principali indicatori aggregati dello sviluppo economico italiano nel passato decennio.

Le variazioni della popolazione sono state calcolate sulla base dei censimenti della popolazione 1951 e 1961. Per l'incremento dell'occupazione si sono adottate, per il 1951, stime fondate su dati SVIMEZ e su quelli del Censimento demografico e, per il 1961, stime elaborate secondo la metodologia indicata nell'appendice alla parte II, sezione II.

Gli incrementi del prodotto lordo per addetto e del prodotto lordo nazionale sono calcolati a prezzi costanti 1954.

Tab. 1 - Indicatori di sviluppo (tassi medi annui) 1951-1961.

a) Incremento effettivo della popolazione residente censita	6,2 ‰
b) Incremento naturale della popolazione residente	8,3 ‰
c) Movimento migratorio netto (a-b)	2,1 ‰
d) Incremento dell'occupazione	0,9 ‰
e) Incremento del reddito nazionale (a prezzi 1954)	5,9 ‰
f) Incremento del reddito per addetto (rapporto reddito nazionale a prezzi 1954/occupazione)	5,0 ‰

2. La tabella 2 analizza la composizione della domanda effettiva nel 1951 e 1961 misurata a prezzi costanti 1954.

Tab. 2 - Componenti della domanda effettiva, 1951-1961.

(miliardi di lire, prezzi 1954)

V o c i	1951	1961	Incremento % 1951-1961
Consumi privati	7.563	11.992	58,6
Consumi pubblici	945	1.737	83,8
Investimenti lordi	2.079	4.910	136,2
Saldo netto delle esportaz. di merci e servizi	- 99	+ 24	-
TOTALE DOMANDA EFFETTIVA	10.488	18.663	77,9

3. I dati della tabella 3 indicano la distribuzione settoriale dell'occupazione e del prodotto nel 1951 e 1961.

Tab. 3 - Distribuzione settoriale dell'occupazione e del valore aggiunto, 1951-1961.

Settori	Addetti (migliaia)		Valore aggiunto (miliardi di lire)				Valore aggiunto per addetto (migliaia di lire)				Variazione % del valore aggiunto per addetto		
	1951	1961	A		B		A		B		A	B	Differenza 3
			1951	1961	1951	1961	1951	1961	1951	1961			
A ricoltura	6700	5700	2502	3278	2475	2912	373	575	369	511	54,1	38,5	-15,6
Industria	6000	7560	3506	8219	3978	7479	584	1087	663	989	86,1	49,2	-36,9
Servizi (com- presa pubbli- ca ammini- strazione)	4900	6190	3324	5278	2960	5893	678	852	604	952	25,6	57,6	+32,0
TOTALE	17600	19450	9332	16775	9413	16284	530	862	535	837	-	-	-

A = a prezzi di settore costanti 1954.

B = a livello generale dei prezzi costante 1954.

1 Variazioni in termini di «produttività» fisica.

2 Variazioni in termini di potere di acquisto.

3 Guadagno (+) o perdita (-) dipendenti da variazioni dei pezzi relativi.

L'occupazione è stata stimata come si è indicato nel paragrafo 1. Il valore aggiunto, globale e per addetto, è stato calcolato a prezzi costanti 1954 in due modi diversi: nella colonna A, applicando per ciascun settore l'indice implicito dei prezzi del settore stesso, che è diverso da settore a settore; nella colonna B, applicando per ciascun settore l'indice implicito dei prezzi del prodotto nazionale.

I dati ottenuti col primo indice mostrano la variazione del valore aggiunto complessivo e del valore aggiunto per addetto avvenuta in ogni settore, nel periodo, in termini fisici — ossia depurata dalle variazioni di prezzo intervenute in ogni settore. I dati ottenuti con il secondo indice mostrano le variazioni del potere d'acquisto reale, complessivo e pro-capite, ottenuto dai fattori impiegati in un settore, in termini della produzione del complesso di tutti i settori. Se i prezzi di un settore sono aumentati in proporzione maggiore della media generale dei prezzi (cioè se è migliorata la ragione di scambio del settore stesso) l'aumento di prodotto globale e per addetto in termini di potere d'acquisto risulterà maggiore dell'aumento in termini fisici, e viceversa. Così, dalla tabella, appare che in Italia fra il 1951 e il 1961 i settori primario e secondario hanno subito un notevole peggioramento nei termini di scambio rispetto al settore dei servizi e della pubblica amministrazione; e che pertanto una parte del rilevante incremento di produzione ottenuto nei primi due settori è andato a beneficio non dei settori stessi, ma del settore dei servizi e della pubblica amministrazione.

4. La tabella 4 raccoglie alcune indicazioni relative agli squilibri territoriali, in base alle quali è stato costruito il cartogramma inserito nel testo.

Tab. 4 - Indici della struttura delle provincie.

Provincie	Numeri indice 1961 (1951 = 100)			Percentuali su popola- zione 1961		Prodotto netto per abitante		Classi- ficazione
	Popola- zione	Addetti al- l'industria	Addetti ai servizi	Addetti al- l'industria	Addetti ai servizi	1961 Lire 000	Incremento % 1951-1961	
Torino	126,6	135,9	137,6	24,6	9,3	548	83,5	I A
Vercelli	104,7	104,5	118,7	24,2	7,9	459	54,0	I C
Novara	107,9	110,6	124,8	21,6	8,0	407	66,9	I C
Cuneo	92,0	132,5	112,1	9,9	7,4	310	91,4	III B
Asti	95,0	142,5	111,7	11,1	7,1	300	95,9	III B
Alessandria	99,4	124,9	117,0	14,4	8,4	345	95,5	I C
Vai d'Aosta	100,0	90,6	146,6	16,6	8,5	472	50,2	I C
Imperia	119,8	132,1	144,8	6,4	11,7	438	79,6	I A
Savona	109,4	116,8	134,5	14,2	10,9	423	78,6	I A
Genova	109,8	112,6	127,7	14,0	14,1	518	92,5	I A
La Spezia	101,9	120,5	125,7	10,5	8,1	339	108,6	I C
Varese	121,3	123,9	136,5	30,2	6,9	445	61,3	I A
Como	110,5	123,9	129,7	25,0	7,2	384	75,4	I A
Sondrio	105,2	132,5	137,6	16,1	5,8	306	94,3	II C
Milano	125,7	143,6	150,9	31,5	9,6	635	80,7	I A
Bergamo	107,1	124,2	135,3	18,3	6,4	373	87,6	II C
Brescia	102,7	139,5	132,9	15,5	7,0	302	86,0	II C
Pavia	101,7	127,4	116,3	17,0	8,0	369	58,3	I C
Cremona	91,9	118,4	115,6	10,9	7,3	335	87,8	I C
Mantova	90,7	145,1	108,3	10,7	6,8	352	121,1	I C
Bolzano	112,2	123,4	141,6	10,0	10,5	332	69,0	I C
Trento	104,1	108,6	140,6	10,4	7,6	281	74,6	III B
Verona	102,9	165,8	126,0	12,2	8,2	333	122,2	I B
Vicenza	101,2	141,9	129,2	17,5	6,4	280	89,5	II C
Belluno	99,9	134,7	122,6	8,9	6,5	232	82,4	III C
Treviso	99,3	155,8	130,8	13,0	5,7	246	122,8	II C
Venezia	99,3	145,7	140,0	11,4	9,2	393	125,0	I B
Padova	97,2	164,5	141,3	11,3	7,8	287	122,1	I B
Rovigo	77,3	120,1	112,3	7,4	6,6	262	94,4	III B
Udine	96,7	134,5	124,3	10,5	6,3	253	85,9	III B
Gorizia	102,7	114,7	133,2	16,7	8,4	320	58,3	II C
Trieste	100,7	95,8	105,8	11,3	15,1	475	51,1	I C
Piacenza	97,3	132,8	119,7	11,2	7,7	380	105,8	I C
Parma	99,4	165,7	126,0	12,0	8,2	305	105,8	I B
Reggio Emilia	97,0	170,0	117,6	12,6	6,5	323	120,7	I B
Modena	102,3	187,8	140,4	14,4	7,5	342	125,4	I B
Bologna	109,6	163,7	141,2	14,6	10,3	412	108,1	I A
Ferrara	95,1	164,9	126,2	11,6	7,2	435	153,2	I A
Ravenna	111,3	210,7	166,8	12,2	8,4	427	144,4	I A
Forlì	105,5	186,1	134,4	9,8	7,6	268	116,5	III A
Pesaro Urbino	95,4	158,1	131,7	7,1	5,6	211	115,1	III A
Ancona	101,4	120,3	126,5	10,0	7,3	281	98,7	III A
Macerata	96,2	133,7	134,3	8,1	5,2	242	91,2	III A
Ascoli Piceno	101,3	173,6	135,4	8,4	5,3	216	104,0	III A
Massa Carrara	98,5	124,9	102,9	11,5	6,7	267	107,8	III A
Lucca	98,2	129,1	141,1	13,0	7,7	261	112,1	III A
Pistoia	104,5	166,1	131,6	13,7	8,4	263	115,9	III A

(segue tab. 4) Indici della struttura delle provincie.

Provincie	Numeri indice 1961 (1951 = 100)			Percentuali su popola- zione 1961		Reddito pro capite		Classi- ficazione
	Popola- zione	Addetti al- l'industria	Addetti ai servizi	Addetti al- l'industria	Addetti ai servizi	1961 Lire 000	Incremento % 1951-1961	
Firenze	110,3	158,4	138,2	16,5	9,9	396	105,9	I A
Livorno	109,1	113,0	136,2	12,0	9,6	395	90,8	II B
Pisa	103,5	155,3	130,7	14,0	7,0	315	103,8	II B
Arezzo	93,0	154,9	130,5	10,9	5,7	233	110,2	III A
Siena	97,4	158,3	140,1	10,6	7,4	294	100,9	II B
Grosseto	103,1	100,8	135,3	7,9	7,0	300	80,2	III B
Perugia	97,3	120,0	135,2	6,9	5,5	222	107,6	III C
Terni	100,2	106,8	130,5	11,2	6,0	303	65,0	III B
Viterbo	101,4	110,8	131,7	5,2	6,0	254	97,3	III B
Rieti	89,6	94,2	119,9	4,4	5,0	221	89,0	III C
Roma	127,4	130,1	142,5	7,9	10,1	450	120,6	I A
Latina	111,8	187,1	155,8	6,2	5,2	228	156,7	II A
Frosinone	94,6	110,9	132,1	4,6	4,2	174	121,3	III C
Caserta	107,3	124,3	122,3	3,4	3,8	168	107,0	III C
Benevento	94,0	99,6	121,1	3,3	3,7	168	84,3	III C
Napoli	116,0	141,9	132,3	6,9	7,1	272	90,7	III A
Avellino	95,5	104,8	118,2	3,3	3,6	155	114,5	III C
Salerno	108,8	116,9	129,4	6,0	4,9	200	95,7	III C
L'Aquila	90,6	103,2	127,5	4,2	5,3	221	134,0	III C
Teramo	95,0	124,2	139,3	6,0	4,8	197	90,4	III C
Pescara	104,0	133,5	139,8	7,3	6,7	250	112,7	III A
Chieti	94,8	101,9	139,4	4,7	4,6	199	88,1	III C
Campobasso	91,4	103,1	121,9	3,9	3,8	189	114,9	III C
Foggia	101,4	108,4	138,1	4,1	5,1	209	110,5	III C
Bari	104,9	135,8	138,5	5,3	5,7	216	102,9	III A
Taranto	109,2	113,2	133,3	3,7	4,5	218	79,6	III C
Brindisi	109,7	118,9	134,8	3,7	4,4	212	88,1	III C
Lecce	108,2	97,7	133,3	4,1	4,2	161	104,2	III C
Potenza	100,7	113,9	121,5	3,9	3,3	152	104,6	III C
Matera	109,6	90,7	136,7	3,2	3,5	207	84,8	III C
Cosenza	101,0	88,1	134,8	3,3	4,0	150	87,0	III C
Catanzaro	103,3	108,7	143,5	3,6	3,7	168	82,9	III C
Reggio Calabria	94,7	102,4	132,5	3,0	5,3	160	88,9	III C
Trapani	100,0	123,4	116,6	4,4	4,5	230	140,5	III A
Palermo	108,7	132,4	133,8	4,6	6,0	219	96,7	III C
Messina	102,0	97,8	118,6	3,5	5,8	195	87,8	III C
Agrigento	101,2	90,7	108,9	3,2	3,7	158	135,6	III C
Caltanissetta	101,8	113,5	116,7	4,1	3,8	164	95,6	III C
Enna	95,9	71,9	120,4	2,8	3,5	157	81,2	III C
Catania	111,1	114,8	124,6	3,9	5,7	195	91,0	III C
Ragusa	103,3	94,5	133,9	3,6	4,6	243	160,7	III A
Siracusa	108,1	170,5	137,0	4,7	4,9	308	129,3	II A
Sassari	108,5	127,9	133,8	4,4	5,7	225	107,3	III C
Nuoro	110,2	102,5	142,6	2,7	4,1	170	80,8	III C
Cagliari	112,1	88,5	139,9	5,6	3,9	236	54,1	III C
ITALIA	106,2	132,5	133,4	11,1	7,3	319	99,3	

Nella tabella, per ciascuna provincia, sono stati indicati i valori di sette parametri, di cui tre statici (prodotto pro-capite 1961; percentuale di addetti all'industria sulla popolazione residente al 1961; percentuale di addetti ai servizi sulla popolazione residente al 1961) e quattro dinamici (incremento del prodotto pro-capite 1951-61; incremento della popolazione 1951-61; incremento degli addetti all'industria 1951-61; incremento degli addetti ai servizi 1951-61).

Appendice alla parte II, sezione II: CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEGLI OBIETTIVI.

A) *Stime dell'occupazione al 1981.*

1. Si è reso necessario, in primo luogo, l'accertamento della situazione attuale dell'occupazione.

Per l'agricoltura, non essendo ancora disponibili i dati censuari, si è fatto ricorso a varie stime esistenti che concordano nel valutare l'occupazione al 1961 intorno ai 6 milioni di unità.

Poiché una parte non piccola degli occupati in agricoltura beneficia di redditi integrativi, ottenuti da lavoro compiuto, per parte dell'anno, in altri settori (per es. edilizia, opere pubbliche, industrie stagionali, artigianato), si è stimato che l'occupazione nel settore agricolo equivallesse in effetti a 5.700.000 unità « piene », cifra questa molto vicina a quella della rilevazione campionaria effettuata in gennaio, periodo in cui, per ragioni stagionali, l'occupazione agricola è più ridotta.

2. La stima dell'occupazione nelle attività extra-agricole presenta notevoli difficoltà a causa dei larghi scarti

esistenti tra le varie rilevazioni ufficiali. Nella tabella 1 vengono posti a confronto i dati sull'occupazione in attività extra-agricole tratti dal Censimento industriale e commerciale 1961 e quelli desunti dalla media delle rilevazioni campionarie delle forze di lavoro del 1961.

È probabile che la differenza tra dati censuari ed indagini campionarie (pur essendovi il sospetto che le indagini campionarie errino sistematicamente per eccesso) sia un indice significativo di alcune caratteristiche strutturali dell'occupazione italiana. V'è infatti motivo di ritenere che una parte della maggiore occupazione risultante dalle indagini campionarie rispetto al censimento sia occupazione precaria ed irregolare.

Questa ipotesi è confermata dal fatto che lo scarto tra indagine campionaria e dati censuari è sensibilmente maggiore per il Mezzogiorno.

È da notare che una differenza molto simile esiste tra i dati del Censimento industriale 1951 e quelli del Censimento della popolazione 1951, opportunamente depurati dai disoccupati, da coloro che prestavano servizio di leva, dai ricoverati in ospedali ed istituti di pena, etc. In ambedue i casi il manifestarsi di tali differenze dipende dai diversi criteri di rilevazione adottati. Nei censimenti industriali la rilevazione è effettuata per unità locale e, pertanto, riguarda la sola occupazione stabile nell'ambito di aziende regolarmente costituite; il censimento della popolazione e le indagini campionarie sono invece effettuati su base personale e coprono, oltre agli occupati stabili, anche tutte le persone occupate irregolarmente e precariamente.

Le forme di occupazione precaria e temporanea che il censimento industriale non rileva si manifestano principalmente nell'edilizia, nell'artigianato, nel lavoro a domicilio ed infine nel commercio ambulante. Ma anche

una parte dell'occupazione rilevata dal censimento industriale è precaria e irregolare. Tale è, a rigore, *tutta* l'occupazione dell'edilizia: infatti, a causa dei metodi tradizionali ancora prevalenti in Italia, l'edilizia ha un ritmo di attività nettamente stagionale e i lavoratori

Tab. 1 - *Occupazione in attività extra-agricole: confronto tra il censimento 1961 e la media delle indagini campionarie 1961.*

Settori e Circoscrizioni	Censimento 1961 (a)	Media indagini campionarie 1961 (b)	Scostamenti percentuali di δ rispetto ad (a)
INDUSTRIA			
Centro-Nord	4.772	5.610	17,6
Mezzogiorno	851	1.960	130,1
Italia	5.623	7.570	34,6
ALTRE ATTIVITÀ			
Centro-Nord	4.028	4.395	6,8
Mezzogiorno	1.272	1.945	52,9
Italia	5.300	6.250	17,9
TOTALE			
Centro-Nord	8.800	9.915	12,6
Mezzogiorno	2.123	3.905	83,9
Italia	10.923	13.820	26,5

Dai dati dell'indagine campionaria sono stati detratti gli occupati all'estero. Poiché la pubblica amministrazione non è rilevata dal censimento industriale, alla voce « Altre attività » dei dati censuari (col. a) è stata aggiunta l'occupazione nella pubblica amministrazione tratta dalle stime SVIMEZ (media degli anni 1957-59, pari a 1.627.000 unità). Nella distribuzione geografica le indagini campionarie attribuiscono al Mezzogiorno le provincie del basso Lazio (Latina e Frosinone) che nella col. a sono attribuite al Centro-Nord; le difformità derivanti da questa diversa classificazione sono di entità moderata e tali da non invalidare i giudizi formulati nel testo.

solo eccezionalmente sono legati alle imprese da contratti stabili. Altrettanto precariamente occupati sono i lavoratori (pure compresi nel censimento industriale) che sono impiegati in piccole aziende artigianali e commerciali con attività stagionale. (Va qui ricordato per inciso che il problema del lavoro precario non è meno grave in agricoltura. La massa dei lavoratori agricoli precari è costituita dai braccianti, che nel Mezzogiorno

costituiscono ancora un'ampia quota dell'occupazione agricola totale).

3. L'occupazione extra-agricola nel 1961 è stata stimata con riferimento alle rilevazioni campionarie e non in base al censimento.

In primo luogo, infatti, il censimento industriale e commerciale — a parte la lacuna riguardante l'occupazione precaria — presenta altre evidenti lacune (in particolare, non comprende che una parte minima della pubblica amministrazione). In secondo luogo è probabile che almeno una parte dell'occupazione precaria nelle attività extra-agricole consista in attività integrative dell'agricoltura: essendosi stimata l'occupazione in agricoltura in unità « piene », e quindi al netto delle attività integrative, è corretto stimare l'occupazione nei settori extra-agricoli al lordo di tali attività.

Si è pertanto sottratto dal dato di occupazione globale (al netto degli occupati all'estero), risultante dalla media delle indagini campionarie al 1961, il dato di occupazione in agricoltura sopra stimato: la differenza è stata successivamente ridotta di un 2%, che, a giudizio degli esperti, misura il probabile errore sistematico per eccesso delle rilevazioni campionarie.

Nella stima della distribuzione settoriale e territoriale si sono anche seguite le indagini campionarie, con due eccezioni. Per il commercio si è preso il dato del censimento (che è di poco diverso da quello dell'indagine campionaria), poiché il primo, diversamente dal secondo, è disaggregabile fra commercio vero e proprio da un lato e alberghi e pubblici esercizi dall'altro. Per la pubblica amministrazione si è presa come base una stima della SVIMEZ e la si è divisa territorialmente in proporzione alla ripartizione territoriale del valore aggiunto della pubblica amministrazione (70% circa al Centro-Nord e 30% circa al Mezzogiorno).

Le stime di occupazione adottate per il 1961 (tabella 2) e prese come termine di confronto con gli obiettivi al 1973 e al 1978, includono dunque — è importante tenerlo continuamente presente — anche gli imperfettamente e precariamente occupati.

B) *Obiettivo globale di occupazione al 1973 e al 1978 con ripartizione tra Nord e Sud.*

4. Per stabilire gli obiettivi di occupazione si è partiti da alcune previsioni dell'incremento naturale di popolazione, effettuate dalla SVIMEZ, per i quinquenni dal 1961 al 1981.

È evidente che le previsioni sullo sviluppo della popolazione hanno una buona attendibilità solo per un breve periodo; previsioni per periodi lunghi come quello qui considerato importano la riserva di una revisione periodica quinquennale o anche annuale.

Dalle previsioni SVIMEZ risulta (tab. 1) che, se in futuro non intervenissero movimenti migratori, la popolazione in età da lavoro (15-64) sarebbe nel 1937 di 35.860.000 unità e nel 1978 di 36.600.000 unità.

5. Le forze di lavoro complessive che dovranno trovare occupazione nel 1978 possono valutarsi in circa 22.100.000 unità. A tale stima si giunge tenendo conto di due ipotesi-obiettivo: a) un lieve aumento (dal 60% al 62%) del tasso di attività della popolazione in età di lavoro quale risultato di due tendenze contrastanti, cioè dell'aumento dell'occupazione femminile e dell'aumento della scolarità; b) una diminuzione della emigrazione netta complessiva verso l'estero dalle 120 mila unità annue in media del passato decennio a 60 mila unità annue in media nel prossimo decennio (nel quinquennio successivo l'emigrazione netta dovrebbe risultare praticamente nulla).

6. Nello stabilire gli obiettivi di distribuzione territoriale dell'occupazione si è ritenuto desiderabile che resti costante in futuro il rapporto tra popolazione complessiva del Mezzogiorno e popolazione complessiva in

Tab. 2 - *Distribuzione territoriale della popolazione e dell'occupazione nel 1961, 1973 e 1978.*

Circoscrizioni	Popolazione complessiva		Popolazione in età di lavoro (15-64)			Occupati			
	Migliaia di unità	%	Migliaia di unità	%	Percentuale sulla popolazione complessiva	Migliaia di unità	%	Percentuale sulla popolazione complessiva	Percentuale sulla popolazione in età di lavoro
1961									
Centro-Nord	31.940	63,3	21.850	65,8	68,4	12.820	64,6	40,1	58,7
Mezzogiorno	18.560	36,7	11.380	34,2	61,3	6.630	35,4	35,7	58,3
Italia	50.500	100,0	33.230	100,0	65,8	19.450	100,0	39,3	58,5
1973									
Centro-Nord	34.530	63,3	23.590	65,8	68,3	14.300	65,8	41,4	60,6
Mezzogiorno	20.020	36,7	12.270	34,2	61,3	7.430	34,2	37,2	60,6
Italia	54.550	100,0	35.860	100,0	65,7	21.730	100,0	43,0	60,6
1978									
Centro-Nord	35.575	63,3	23.955	65,5	68,3	14.465	65,5	40,6	60,4
Mezzogiorno	20.625	36,7	12.645	34,5	61,3	7.635	34,5	37,0	60,4
Italia	56.200	100,0	36.600	100,0	65,1	22.100	100,0	39,3	60,4

Nota: Si assumono come obiettivi: 1) che la distribuzione della popolazione fra Centro-Nord e Mezzogiorno resti invariata nel 1973 e nel 1978 rispetto al 1961; 2) che il rapporto della popolazione in età di lavoro rispetto alla popolazione complessiva resti costante nel Mezzogiorno, nel 1973 e nel 1978, rispetto al 1961; 3) che la proporzione degli occupati sulla popolazione in età di lavoro divenga identica nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno.

Italia: poiché l'incremento demografico naturale sarà, come nel passato, maggiore nel Mezzogiorno che nell'Italia centro-settentrionale, ciò comporta che l'attuale tendenza all'emigrazione netta dal Sud al Nord venga contenuta ma non eliminata.

Si è anche ritenuto desiderabile che la composizione della futura emigrazione meridionale sia tale da lasciare invariato l'attuale rapporto tra popolazione in età di lavoro nel Mezzogiorno e popolazione complessiva nel Mezzogiorno stesso. Infine si è assunto che la percentuale occupata della popolazione in età di lavoro divenga pari nelle due ripartizioni. Ne risultano i seguenti obbiettivi di occupazione per grandi ripartizioni territoriali: nel 1937, 14.300.000 unità nel Centro-Nord e 7.430.000 unità nel Mezzogiorno; nel 1978, 14.465.000 unità nel Centro-Nord e 7.430.000 unità nel Mezzogiorno.

C) Obbiettivi di occupazione per settori.

7. Nell'agricoltura le possibilità di occupazione sono fortemente condizionate dalla estensione e qualità dell'area coltivabile.

Il metodo più soddisfacente per determinare gli obbiettivi è quello di suddividere il paese in zone omogenee dal punto di vista delle potenzialità agricole e di individuare per ciascuna zona l'assetto produttivo che soddisfi anzitutto la condizione di remunerare il lavoro ed i nuovi investimenti a tassi comparabili a quelli delle attività extra-agricole, e fornisca inoltre il maggiore sovrappiù netto. Analisi di questo tipo sono già in corso nelle Marche ed in Campania; e si ritiene che in fase di stesura definitiva del piano l'obbiettivo di occupazione in agricoltura potrà essere determinato secondo questo metodo analitico.

8. Qui intanto, in prima approssimazione, si è seguito un metodo più rudimentale che consiste nel dividere i terreni in nove grandi categorie soltanto (cioè terreni di pianura, di collina e di montagna, rispettiva-

mente nel Nord, nel Centro, nel Mezzogiorno), e nel fissare per ciascuna categoria la densità di addetti per ettaro che, in base ad un provvisorio giudizio d'insieme, sembra corrispondente — come valore medio — al complesso assai vario degli assetti produttivi desiderabili su quell'insieme di terreni. (Si suppone che tali assetti produttivi, aventi la proprietà di consentire retribuzioni del lavoro parificate a quelle extra-agricole, debbano dare in media *un valore aggiunto per addetto pari all'80% di quello dei settori extra-agricoli.*)

Il calcolo è indicato nella tabella 3 e conduce a determinare in prima approssimazione l'obbiettivo di occupazione agricola al 1973 in 2.440.000 persone per il Centro-Nord ed in 1.560.000 per il Mezzogiorno. Que-

Tab. 3 - Obbiettivi di occupazione in agricoltura al 1973.

Circoscrizioni e zone agricole	Superficie agraria (ha.)	Obbiettivi di occupazione ¹		Occupazione espressa in unità piene ²
		Addetti per ettaro	Addetti in totale	
NORD	10.442.625	0,16	1.673	—
Pianura	3.692.771	0,24	875	—
Collina	2.065.611	0,20	406	—
Montagna	4.684.243	0,08	392	—
CENTRO	5.557.745	0,14	767	—
Pianura	475.535	0,17	83	—
Collina	2.989.636	0,18	529	—
Montagna	2.092.574	0,07	155	—
CENTRO-NORD	16.000.370	0,15	2.440	2.195
MEZZOGIORNO	11.779.429	0,13	1.560	1.405
Pianura	1.748.948	0,20	349	—
Collina	6.369.182	0,15	939	—
Montagna	3.661.299	0,07	272	—
ITALIA	27.779.799	0,14	4.000	3.600
Pianura	5.917.214	0,221	1.307	—
Collina	11.424.429	0,164	1.874	—
Montagna	10.438.156	0,078	819	—

¹ Al lordo delle attività integrative.

² Al netto delle attività integrative.

ste cifre comprendono persone che integrano il loro lavoro agricolo con attività extra-agricole. Depurate della frazione di attività extra-agricola, cioè ridotte ad unità « piene » di occupazione agricola, esse divengono rispettivamente 2.195.000 per il Centro-Nord e 1.405.000 per il Mezzogiorno.

Gli obiettivi per il 1978 si possono derivare da quelli per il 1973 tenendo conto della riduzione « fisiologica » di occupazione connessa al normale progresso tecnico. Essi sono stati calcolati, rispettivamente, in 2.013.000 unità piene per il Centro-Nord e 1.287.000 per il Mezzogiorno (tabella 4).

9. Gli obiettivi di occupazione nel settore extra-agricolo, globalmente considerato, si ottengono come differenza tra gli obiettivi posti per l'occupazione com-

Tab. 4 - Distribuzione settoriale e territoriale delle forze di lavoro

Circoscrizioni statistiche	Agricoltura			Industria			
	Migliaia di unità	Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settor. %	Migliaia di unità	Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settor. %	Migliaia di unità
1961							
Centro-Nord	3.160	55,4	24,6	5.506	72,8	42,9	4.154
Mezzogiorno	2.540	44,6	38,3	2.054	27,2	31,0	2.037
Italia	5.700	100,0	29,3	7.560	100,0	38,9	6.191
1973							
Centro-Nord	2.195	61,0	15,4	6.658	66,8	46,5	5.447
Mezzogiorno	1.405	39,0	18,9	3.312	33,2	44,6	2.713
Italia	3.600	100,0	16,6	9.970	100,0	45,9	8.160
1978							
Centro-Nord	2.013	61,0	13,9	6.849	66,2	47,3	5.603
Mezzogiorno	1.287	39,0	16,9	3.491	33,8	45,7	2.857
Italia	3.300	100,0	14,9	10.340	100,0	46,8	8.460

Note: Vengono assunti come obiettivi: a) l'ammontare di occupazione in agricoltura e la distribuzione territoriale di essa (calcolati a parte); b) l'ammontare e la distribuzione territoriale dell'occupazione nel commercio e nella pubblica amministrazione che vengono fissati in modo che questi settori negli anni finali (1973 e 1978) assorbano una percentuale dell'occupazione

pletiva (cfr. i precedenti paragrafi 4-6) e gli obiettivi posti per l'occupazione agricola (paragrafi 7-8).

Risulta così determinato il totale dell'occupazione extra-agricola da realizzare in ciascuna delle due grandi ripartizioni territoriali. Questo totale deve essere ora ripartito tra le varie attività extra-agricole. La ripartizione, che in questa fase dello studio può essere fatta soltanto in modo molto grossolano, è esposta nella tabella 4 e spiegata nei paragrafi che seguono.

10. Una prima indicazione di massima può essere fornita per il settore industriale, in cui trova attualmente occupazione circa il 55% degli addetti al complesso delle attività extra-agricole (57% nel Centro-Nord e 52,5% nel Mezzogiorno). L'esperienza delle economie più avanzate mostra come, oltre un certo livello di sviluppo,

nel 1973 e nel 1978.

S e r v i z i								T o t a l e			
Totale		Commercio			Pubblica amministrazione						
Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settore. %	Migliaia di unità	Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settore. %	Migliaia di unità	Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settore. %	Migliaia di unità	Ripar- tizione territ. %	Ripar- tizione settore. %	
67,1	32,5	1.362	72,7	10,6	1.139	70,0	8,9	12.820	65,9	100	
32,9	30,7	510	27,3	7,7	488	30,0	7,4	6.630	34,1	100	
100,0	31,8	1.872	100,0	9,6	1.627	100,0	8,4	19.450	100,0	100	
66,7	38,1	1.373	65,8	9,6	1.201	65,8	8,4	14.300	65,8	100	
33,3	36,5	713	34,2	9,6	624	34,2	8,4	7.432	34,2	100	
100,0	37,5	2.086	100,0	9,6	1.825	100,0	8,4	21.732	100,0	100	
66,2	38,8	1.388	65,4	9,6	1.215	65,4	8,4	14.465	65,4	100	
33,8	35,4	737	34,6	9,6	640	34,6	8,4	7.635	34,6	100	
100,0	38,3	2.125	100,0	9,6	1.855	100,0	8,4	22.100	100,0	100	

totale nelle tre circoscrizioni, pari a quella che assorbivano nel 1961 in Italia; c) l'ammontare dell'occupazione nell'industria che viene fissata, in ogni ripartizione, al 55% dell'occupazione nelle attività extra-agricole.

la quota degli addetti all'industria sul totale degli occupati aumenti meno rapidamente di quella degli addetti alle attività terziarie: ciò dipende sia dall'importanza crescente che la domanda di servizi assume in un'economia progredita, sia dall'incremento più rapido della produttività fisica del lavoro nelle industrie. Nel nostro caso, tenuto conto del sovraffollamento esistente nel commercio e nella pubblica amministrazione, è sembrato ragionevole assumere come ipotesi-obiettivi che l'attuale ripartizione degli *addetti alle attività extra-agricole* fra industria (55%) e servizi inclusa la pubblica amministrazione (45%) *nel paese nel suo complesso* resti invariata nel 1973 e nel 1978. A causa della forte diminuzione dell'occupazione in agricoltura, ciò comporta che la quota degli addetti all'industria sul *totale* degli occupati si elevi dall'attuale 38,9% al 45,9% nel 1973 e al 46,8% nel 1978 e che quella degli addetti ai servizi si elevi dall'attuale 31,8% al 37,5% nel 1973 ed al 38,3% nel 1978.

11. Per quanto riguarda la ripartizione territoriale degli addetti all'industria, sembra opportuno porre come obiettivo che la proporzione di essi sul totale degli addetti alle attività extra-agricole sia, nelle due grandi circoscrizioni geografiche, uguale a quella ipotizzata per il paese nel suo complesso. Ciò importa una diminuzione della proporzione stessa nel Centro-Nord — giustificata dall'elevato grado di sviluppo ivi già raggiunto — ed un aumento nel Mezzogiorno. Anche nel Centro-Nord, tuttavia, la proporzione degli addetti all'industria sul *totale* degli occupati aumenta — dal 42,9% al 46,5% nel 1937 al 47,3% nel 1978.

12. Determinata la ripartizione tra industria e servizi, è opportuno fissare obiettivi di occupazione anche per i rami del settore terziario che, come l'agricol-

tura, sono afflitti da sovraffollamento, bassa produttività e bassi rendimenti.

In prima approssimazione si può ritenere che sia nel commercio sia nella pubblica amministrazione il numero degli addetti debba aumentare ad un saggio appena pari a quello dell'occupazione totale, e quindi ad un saggio inferiore a quello degli addetti al complesso delle attività extra-agricole. La quota degli addetti al commercio ed alla pubblica amministrazione sulla occupazione totale resta quindi, nel 1973 e nel 1978 del 9,6% e del 18,4% rispettivamente. Anche in questo caso si è fissato un obiettivo di omogeneizzazione delle due grandi circoscrizioni territoriali, consistente in quote percentuali pari nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. Rispetto al 1961 la proporzione degli addetti al commercio sull'occupazione totale aumenta nel Mezzogiorno e diminuisce nel Centro-Nord; il che appare giustificato se si tiene presente, da un lato, la progressiva commercializzazione che dovrà subire l'economia meridionale nella quale è ancora diffuso l'autoconsumo; dall'altro, l'attuale sovraffollamento del settore commerciale nel Centro-Nord.

D) *Valore aggiunto al 1973 e al 1978.*

13. Nella tabella 5 si è calcolato il valore aggiunto complessivo di tutti i settori (al lordo delle duplicazioni ed escluso il solo settore « fabbricati » che è ovviamente irrilevante ai nostri fini) al 1973 e al 1978, sulla base di saggi composti di aumento rispettivamente del 6% e del 5%. Dato il livello di occupazione complessivo, si è calcolato quindi il valore aggiunto per addetto al 1973 ed al 1978 nelle due ipotesi. Poiché i saggi dell'incremento delle forze di lavoro al 1973 ed al 1978 rispetto all'occupazione stimata per il 1961 sono minori

del saggio di incremento dell'occupazione 1951-61, i saggi di crescita del valore aggiunto per addetto nei periodi 1961-73 e 1961-78 nell'ipotesi massima appaiono maggiori, seppure di poco, di quelli del decennio passato.

Adottando l'obiettivo, già menzionato in precedenza, che il valore aggiunto per addetto in agricoltura debba raggiungere l'80% di quello negli altri settori, quest'ultimo è ottenuto come incognita da una semplice equazione.

In questo modo si calcola il valore aggiunto per addetto nell'agricoltura e nel complesso dei settori extra-agricoli nelle quattro ipotesi di crescita (raggiungimento degli obiettivi territoriali e settoriali di occupazione nel 1973 e nel 1978; saggi di sviluppo del 5% e del 6%).

Tab. 5 - Obiettivi di sviluppo del valore aggiunto e dell'occupazione Centro-Nord: 1973 e 1978.

Settori e circoscrizioni	1961			Prima alternativa		
				1973		
	Valore aggiunto (miliardi di lire)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire) 1961
AGRICOLTURA						
Centro-Nord	2.046	3.160	647	2.770	2.195	1.260
Mezzogiorno	1.251	2.540	492	1.770	1.405	1.260
Italia	3.297	5.700	578	4.540	3.600	1.260
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE						
Centro-Nord	12.203	9.660	1.263	19.075	12.105	1.575
Mezzogiorno	2.935	4.090	717	9.490	6.025	1.575
Italia	15.138	13.750	1.100	28.565	18.130	1.575
TOTALE						
Centro-Nord	14.249	12.820	1.110	21.845	14.300	1.528
Mezzogiorno	4.186	6.630	630	11.260	7.430	1.515
Italia	18.435	19.450	948	33.105	21.730	1.523

Si è postulato che il valore aggiunto per addetto nell'agricoltura divenga uguale nelle due grandi circoscrizioni geografiche, e che analogo livellamento tra Nord e Sud si verifichi per i settori extra-agricoli. In questo obiettivo si racchiude l'eliminazione del dualismo e la desiderata unificazione economica del nostro paese.

14. Nella tabella 5a sono stati calcolati i saggi annui composti di variazione 1961-1973 e 1961-1978 dell'occupazione, del valore aggiunto e del valore aggiunto per addetto, nelle due ipotesi di saggi globali di crescita del 5% e del 6%.

15. Nella tabella 6 si è proceduto ad un'ulteriore disaggregazione degli obiettivi di sviluppo, isolando l'industria dal resto delle attività extra-agricole e ponendo

nell'agricoltura e nelle attività extra-agricole nel Mezzogiorno e nel

di crescita (5%)			Seconda alternativa di crescita (6%)					
1978			1973			1978		
Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)
3.172	2.013	1.576	3.105	2.195	1.415	3.728	2.013	1.852
2.028	1.287	1.576	1.990	1.405	1.415	2.384	1.287	1.852
5.200	3.300	1.576	5.095	3.600	1.415	6.112	3.300	1.852
24.543	12.452	1.971	21.365	12.105	1.765	28.827	12.452	2.315
12.512	6.348	1.971	10.635	6.025	1.765	14.696	6.348	2.315
37.055	18.800	1.971	32.000	18.130	1.765	43.523	18.800	2.315
27.715	14.465	1.916	24.470	14.300	1.711	32.555	14.465	2.251
14.540	7.635	1.904	12.625	7.430	1.700	17.080	7.635	2.237
42.255	22.100	1.912	37.095	21.730	1.707	49.635	22.100	2.246

per il settore industriale, accanto agli obiettivi di occupazione sopra precisati (tabella 4), obiettivi di reddito.

Tab. 5 a - *Obiettivi di sviluppo del valore aggiunto e dell'occupazione nell'agricoltura e nelle attività extra-agricole nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: 1973 e 1978.*

Settori e circoscrizioni	(tassi percentuali medi annui)											
	Prima alternativa di crescita (5%)						Seconda alternativa di crescita (6%)					
	1973			1978			1973			1978		
	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato
AGRICOLTURA												
Centro-Nord . . .	2,5	-3,1	5,7	2,6	-2,7	5,4	3,5	-3,1	6,7	3,6	-2,7	6,4
Mezzogiorno . . .	2,9	-5,0	8,2	2,9	-4,1	7,1	3,9	-5,0	9,2	3,9	-4,1	8,1
Italia	2,7	-3,9	6,7	2,7	-3,2	6,1	3,7	-3,9	7,7	3,8	-3,3	7,1
ATTIVITÀ EXTRA-AGRICOLE												
Centro-Nord . . .	3,8	1,9	1,9	4,2	1,5	2,7	4,8	1,9	2,8	5,2	1,5	3,6
Mezzogiorno . . .	10,3	3,3	6,8	8,9	2,6	6,1	11,3	3,3	7,8	9,9	2,6	7,1
Italia	5,4	2,3	3,0	5,4	1,8	3,5	6,4	2,3	4,0	6,4	1,8	4,5
TOTALE												
Centro-Nord . . .	3,6	0,9	2,7	4,0	0,7	3,3	4,6	0,9	3,7	5,0	0,7	4,2
Mezzogiorno . . .	8,6	1,0	7,6	7,6	0,9	6,7	9,7	1,0	8,6	8,6	0,9	7,7
Italia	5,0	0,9	4,0	5,0	0,8	4,2	6,0	0,9	5,0	6,0	0,8	5,2

16. L'ipotesi-obiettivo che si è adottata, in coerenza con le finalità di omogeneizzazione della struttura economica in tutto il paese, prevede che nel periodo del programma di sviluppo la produzione industriale raggiunga in tutto il paese un livello relativo all'incirca uguale a quello attuale del Centro-Nord. (Questa ipotesi-obiettivo, congiunta con quella formulata per l'occupazione nel paragrafo 10, significa dunque che si assume di dover realizzare nell'industria *un valore ag-*

giunto per addetto superiore del 22% a quello dei servizi). La quota del valore aggiunto dell'industria sul valore aggiunto complessivo dei settori extra-agricoli resterebbe pertanto del 60% nel Centro-Nord (è infatti ragionevole ipotizzare una espansione pressoché proporzionale di industria e servizi, in termini di valore aggiunto, nella parte più avanzata dell'economia); mentre dovrebbe aumentare, raggiungendo lo stesso livello, nel Mezzogiorno e nel paese nel suo complesso.

17. Nella tabella 6a sono calcolati saggi composti di incremento dell'occupazione e del valore aggiunto, globale e per addetto, rispettivamente dell'industria e dei servizi, quali risultano dalle ipotesi-obiettivo sopra specificate nelle due circoscrizioni e nei quattro casi di crescita.

E) *Fabbisogno di investimenti « produttivi ».*

18. Al fine di stimare in prima approssimazione l'ammontare di investimenti produttivi (si intendono qui di seguito sotto tale nome tutti e soltanto gli investimenti compiuti da imprese) richiesti da un processo di sviluppo in cui vengano raggiunti gli obiettivi fissati al termine dei due periodi 1961-73 e 1961-78, conviene partire dalla considerazione delle variazioni di valore aggiunto che dovrebbero verificarsi in agricoltura e nel settore extra-agricolo, e nel complesso dell'economia, nei suddetti periodi, nelle due ipotesi alternative di crescita del valore aggiunto ad un tasso annuo del 5% e del 6%.

19. Nella tabella 7 si sono ipotizzati, sulla base delle risultanze del decennio passato, due valori, uno minimo ed uno massimo, del rapporto marginale lordo capitale-prodotto per l'agricoltura e per le attività extra-agricole;

i due valori, in entrambi i periodi, sono stati fissati pari a 4,3 e 4,7 per l'agricoltura e a 2,6 e 3,0 per le attività extra-agricole.

Moltiplicando per ciascuna coppia di valori del rapporto marginale lordo capitale-prodotto le variazioni di valore aggiunto, in ciascuno dei due settori nelle due alternative di crescita, si sono ottenuti i fabbisogni settoriali e globali di investimenti produttivi, per ognuna delle due alternative nei due periodi considerati.

Sono note le limitazioni inerenti all'impiego di rapporti capitale-produzione, pur se aggregati solo a livello settoriale, e alla estrapolazione di coefficienti tecnici ricavati da grossolane stime dell'esperienza passata. Per-

tanto accurate indagini dovranno essere predisposte al più presto dalla Commissione per l'accertamento, al livello il più possibile disaggregato, dai fabbisogni di capitale e delle interdipendenze strutturali, nonché per la successiva aggregazione dei risultati così ottenuti. Le stime qui utilizzate (che hanno solo il valore di un tentativo, effettuato per indicare in prima approssimazione un ordine di grandezza e soprattutto per definire le varie fasi da seguire nella redazione di un programma di sviluppo) potranno e dovranno essere riviste appena si potrà prendere le mosse da una impostazione maggiormente disaggregata.

Tab. 6 - Obiettivi di sviluppo del valore aggiunto e dell'occupazione nell'

industria e nei servizi nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno: 1973 e 1978.

Settori e circoscrizioni	1961			Prima alternativa			di crescita (5%)			Seconda alternativa di crescita (6%)					
	Valore aggiunto (miliardi di lire)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire)	1973			1978			1973			1978		
				Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)	Valore aggiunto (miliardi di lire 1961)	Occupazione (migliaia di unità)	Valore aggiunto per occupato (migliaia di lire 1961)
INDUSTRIA															
Centro-Nord	7.255	5.506	1.317	11.445	6.658	1.719	14.725	6.849	2.150	12.820	6.658	1.926	17.295	6.849	2.526
Mezzogiorno	1.212	2.053	590	5.694	3.312	1.719	7.507	3.491	2.150	6.380	3.312	1.926	8.816	3.491	2.526
Italia	8.467	7.560	1.120	17.139	9.970	1.719	22.233	10.340	2.150	19.200	9.970	1.926	26.111	10.340	2.526
SERVIZI															
Centro-Nord	4.948	4.154	1.190	7.630	5.447	1.400	9.818	5.603	1.752	8.545	5.447	1.568	11.530	5.603	2.057
Mezzogiorno	1.723	2.037	846	3.796	2.713	1.400	5.005	2.857	1.752	4.255	2.713	1.568	5.880	2.857	2.057
Italia	6.671	6.190	1.077	11.426	8.160	1.400	14.822	8.460	1.752	12.800	8.160	1.568	17.410	8.460	2.057
TOTALE															
Centro-Nord	12.203	9.660	1.263	19.075	12.105	1.575	24.543	12.452	1.971	21.365	12.105	1.765	28.825	12.452	2.315
Mezzogiorno	2.935	4.090	717	9.490	6.025	1.575	12.512	6.348	1.971	10.635	6.025	1.765	14.696	6.348	2.315
Italia	15.138	13.750	1.100	28.565	18.130	1.575	27.055	18.800	1.971	32.000	18.130	1.765	43.523	18.800	2.315

Tab. 6 a - Obiettivi di sviluppo del valore aggiunto e dell'occupazione nell'industria e nei servizi nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno: 1973 e 1978.

(tassi percentuali medi annui)

Settori e circoscrizioni	Prima alternativa di crescita (5%)						Seconda alternativa di crescita (6%)					
	1973			1978			1973			1978		
	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato	Valore aggiunto	Occupazione	Valore aggiunto per occupato
INDUSTRIA												
Centro-Nord	3,9	1,6	2,2	4,3	1,3	3,0	4,9	1,6	3,2	5,2	1,3	3,9
Mezzogiorno	13,8	4,1	9,3	11,3	3,2	7,9	14,8	4,1	10,4	12,4	3,2	8,9
Italia	6,1	2,3	3,6	5,8	1,9	3,9	7,1	2,3	4,6	6,8	1,9	4,9
SERVIZI												
Centro-Nord	3,7	2,3	1,4	4,1	1,8	2,3	4,7	2,3	2,3	5,1	1,8	3,3
Mezzogiorno	6,8	2,4	4,3	6,5	2,0	4,4	7,8	2,4	5,3	7,5	2,0	5,4
Italia	4,6	2,3	2,2	4,8	1,9	2,9	5,6	2,3	3,2	5,8	1,9	3,9
TOTALE												
Centro-Nord	3,8	1,9	1,9	4,2	1,5	2,7	4,8	1,9	2,8	5,2	1,5	3,6
Mezzogiorno	10,3	3,3	6,8	8,9	2,6	6,1	11,3	3,3	7,8	9,9	2,6	7,1
Italia	5,4	2,3	3,0	5,4	1,9	3,5	6,4	2,3	4,0	6,4	1,9	4,5

Tab. 7 - Fabbisogno di investimenti produttivi per settore di produzione.

Settori	Prima alternativa di crescita (5%)					Seconda alternativa di crescita (6%)									
	Incremento di valore aggiunto (miliardi di lire)	Fabbisogno di investimenti (miliardi di lire 1961)		Valore aggiunto cumula-to (miliardi di lire 1961)	Quota % degli inve-stimenti produttivi sul valore aggiunto	Incremento di valore ag-giunto (miliardi di lire 1961)	Fabbisogno di investimenti (miliardi di lire 1961)		Valore aggiunto cumu-lato (miliardi di lire 1961)	Quota % degli inve-stimenti produttivi sul valore aggiunto					
		A	B				A	B							
											A	B	A	B	
1961-73															
Agricol-tura	1.243	5.345	5.842	—	—	1.798	7.731	8.411	—	—					
Attività extra agricole	13.427	35.735	41.102	—	—	16.862	44.517	51.261	—	—					
TOTALE	14.670	41.076	46.944	308104	13,3	15,2	18.660	52.248	59.712	329655	15,818,1				
1961-76															
Agricol-tura	1.903	8.183	8.944	—	—	2.815	12.104	13.230	—	—					
Attività extra agricole	21.917	58.513	67.280	—	—	28.385	75.256	86.610	—	—					
TOTALE	23.820	66.696	76.224	500184	13,3	15,2	31.200	87.360	99.840	551306	15,818,1				
Rapporto marginale capitale-prodotto	{ agricoltura attività extra-agricole totale					{ A = 4,3 A = 2,6 A = 2,8					{ B = 4,7 B = 3,0 B = 3,2				

F) *Impieghi del reddito.*

20. Nella tabella 8 è indicata in modo particolareggiato la ripartizione del reddito tra i diversi impieghi (investimenti « produttivi », consumi privati, consumi pubblici e investimenti « sociali ») per le due ipotesi di crescita — 5 e 6% — e per i due orizzonti temporali — decennio e quindicennio —. Nel testo sono stati considerati solo l'ipotesi del 5% e il quindicennio 1964-78

Tab. 8 - *Impieghi del reddito (in percentuale).*

Impieghi	1961-73		1961-78	
	Primo ipotesi di crescita 5%	Seconda ipotesi di crescita 6%	Prima ipotesi di crescita 5%	Seconda ipotesi di crescita 6%
INVESTIMENTI PRODUTTIVI	13,0-15,0	14,7-16,8	13,0-15,0	14,7-16,8
CONSUMI PRIVATI	62,7-63,6	62,2-63,2	61,8-62,9	61,1-62,4
CONSUMI PUBBLICI E INVESTIMENTI « SOCIALI »	21,4-24,3	20,0-23,1	22,1-25,2	20,8-24,2
Alloggi	9,2	8,7	7,3	6,0
Sanità	3,5	3,2	3,4	3,1
Scuola e ricerca scientifica	7,2	6,7	8,0	7,4
Altri	1,5-4,4	1,4-4,5	3,4-6,5	4,3-7,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Appendice alla parte III, sezione III, capitolo I: POLITICA AGRARIA.

1. La tabella 1 fornisce un quadro della situazione attuale dell'agricoltura e della sua evoluzione negli ultimi anni. In essa è effettuata una disaggregazione del territorio nazionale in tre zone (zone estensive di esodo;

zone intensive ed intermedie di esodo; zone assestate e di immigrazione). Questa classificazione è, naturalmente, di prima approssimazione e potrà essere notevolmente migliorata quando si disporrà dei risultati di una analisi ancora in corso per conto della Commissione.

Tab. 1 - *Zone agrarie di esodo e zone assestate: dati caratteristici.*

Z o n e	Superficie agraria e forestale %	Prodotto netto 1958-60 %	Forze di lavoro 1960 %	Prodotto netto		
				migliaia di lire per addetto agricolo (1958-60)	in % del prodotto netto per addetto extra-agricolo (1958-60)	Saggio medio annuo di incremento della PLY (prezzi correnti tra il triennio 1953-55 e il triennio 1958-60)
1. Zone estensive di esodo	40,2	23,0	35,6	290	37	— 0,2
2. Zone intensive ed intermedie di esodo	39,1	37,7	36,6	462	59	2,9
3. Zone assestate e zone di immigrazione	20,7	39,3	27,8	636	81	3,5
IN COMPLESSO	100,0	100,0	100,0	449	57	2,4

Nella tabella è indicata la distribuzione percentuale per zone della superficie agraria e forestale, del prodotto netto e delle forze di lavoro. Sono, inoltre, calcolati i rapporti tra il prodotto netto per addetto nell'agricoltura, zona per zona, e quello medio nazionale per addetto alle attività extra-agricole. Sono indicati, infine, i saggi medi annui d'incremento della produzione lorda vendibile, valutati confrontando la media del triennio 1953-55 con quella 1958-60. Si è considerato il triennio 1958-60 anziché quello 1959-61 perché non sono ancora disponibili i dati relativi al 1961 disaggregati per regione agraria.

2. Nella tabella 2 sono stati calcolati i redditi personali delle famiglie agricole disaggregandoli in redditi provenienti dall'agricoltura e redditi integrativi provenienti da attività extra-agricole. Questi ultimi sono tratti da una rilevazione dell'INEA.

Tab. 2 - Redditi delle famiglie agricole nel 1960.

Z o n e	Redditi delle famiglie agricole				
	In complesso (miliardi di lire)			Per persona occupata (migliaia di lire)	Idem in percentuale del reddito per persona occupata appartenente a famiglie non agricole ²
	redditi agricoli (1958-60)	redditi integrativi extra-agricoli	Totale		
1. Zone estensive di esodo	629	164	793	366	51
2. Zone intensive ed intermedie di esodo	849	337	1.186	642	90
3. Zone assestate e zone di immigrazione ¹	1.252	549	1.801	870	122
IN COMPLESSO	2.730	1.050	2.780	622	87

¹ Compresa la montagna alpina che nella tab. 1 è stata inclusa nelle « zone intensive ed intermedie di esodo » a causa dei notevoli redditi integrativi che l'attività turistica fornisce.

² Il reddito per occupato appartenente a famiglie non agricole è stato valutato in L. 712.000.

Nella stessa tabella sono stati indicati, per tre zone indicate, i redditi per persona occupata e si è calcolato quale percentuale rappresentino rispetto al reddito delle persone occupate appartenenti a famiglie non agricole.

3. Nella tabella 3 sono stati calcolati, per le tre zone indicate al paragrafo 1 e per il complesso dell'agricoltura, gli obiettivi di occupazione, valore aggiunto e valore aggiunto per addetto (nonché i relativi saggi

di crescita) che dovrebbero essere raggiunti per portare nel 1978 il reddito per addetto agricolo ad un livello pari all'80% del reddito per addetto extra-agricolo, nell'ipotesi di uno sviluppo globale dell'economia italiana al saggio annuo del 5%.

Tab. 3 - Obiettivi di occupazione e valore aggiunto per l'agricoltura al 1978.

Z o n e	Occupazione		Valore aggiunto		Valore aggiunto per addetto	
	Migliaia di unità piene	Saggio % di riduzione rispetto al 1960	Miliardi di lire 1961	Saggio di aumento rispetto al 1960	Migliaia di lire 1961	Saggio % di aumento rispetto al 1958-60
1. Zone estensive di esodo	973	4,5	1.533	4,3	1.576	8,6
2. Zone intensive ed intermedie di esodo	1.270	3,2	2.001	3,0	1.576	6,1
3. Zone assestate e zone di immigrazione	1.057	2,6	1.666	1,9	1.576	4,5
IN COMPLESSO	3.300	3,5	5.200	3,0	1.576	6,3

Appendice alla parte III, sezione III, capitolo II: POLITICA INDUSTRIALE.

1. La tabella 1 indica le variazioni assolute nell'occupazione industriale intervenute fra i due censimenti dell'industria e del commercio relativi al 1951 e al 1961. Va tenuto presente che non solo i livelli assoluti ma anche le variazioni dell'occupazione, quali risultano dai censimenti industriali, sono sensibilmente inferiori ai livelli e alle variazioni che risultano dai censimenti

demografici e dalle rilevazioni campionarie dell'ISTAT (v. appendice alla parte II, sez. II).

2. Per valutare gli obbiettivi di massima per i quattro prodotti di base specificati nel testo (elettricità, acciaio grezzo, cemento e petrolio) si può procedere nel modo seguente.

Nell'ultimo decennio in Italia i rapporti fra saggio di incremento della produzione di questi prodotti di base e saggio di incremento della produzione industriale sono stati:

Elettricità 0,9-1,1.

Acciaio grezzo 1,3-1,4.

Cemento 0,9-1,1.

Petrolio (produzione + importazione) 1,9-2,1.

Il saggio di incremento della produzione industriale ammonterebbe, nella prima alternativa di crescita ipotizzata (5%), a circa il 6% e, nella seconda alternativa (6%), a circa il 7%. Ci si limiterà qui a considerare solo il primo periodo di programmazione (1964-68); si può quindi prendere il saggio più alto — il 7% —, che corrisponde ad un saggio di incremento del prodotto nazionale compreso fra il 5,5 ed il 6%.

Dal 1962 al 1964 si suppone che la produzione industriale e i consumi dei quattro beni considerati crescano a saggi eguali a quelli medi del periodo 1957-62. Per il quinquennio 1964-68 si applicano i coefficienti sopra indicati, eccetto che nel caso dell'elettricità, per la quale conviene applicare un coefficiente alquanto più alto (1,2), poiché è giustificato prevedere che l'ENEL acceleri lo sviluppo della produzione nelle regioni arretrate.

Tab. 1 - *Variazioni dell'occupazione industriale secondo i censimenti industriali del 1951 e 1961.*

Industrie	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	fino a 2 addetti		da 3 a 10 addetti		fino a 2 addetti		da 3 a 10 addetti		fino a 2 addetti		da 3 a 10 addetti	
	Totale	oltre 10 addetti	Totale	oltre 10 addetti	Totale	oltre 10 addetti	Totale	oltre 10 addetti	Totale	oltre 10 addetti	Totale	oltre 10 addetti
ESTRATTIVE	1	4	6	3	1	1	1	1	2	5	15	12
MANIFATTURIERE	52	215	811	974	39	12	15	91	91	230	902	104
Alimentari	10	9	50	49	12	3	16	22	22	7	55	26
Tessili	2	16	70	56	3	1	1	1	1	16	70	53
Vestituario e abbigliamento	32	20	137	125	16	3	15	48	48	23	152	127
Mobili e legno	11	37	59	85	10	1	6	21	21	43	63	85
Metallurgiche	4	41	41	45	1	1	1	1	1	4	46	50
Meccaniche	1	98	349	449	4	2	17	22	2	115	371	484
Lavorazioni minerali	1	11	72	82	2	1	2	26	3	13	98	108
Chimiche, gomma, carta e affini	1	7	109	116	1	1	1	9	1	6	118	126
Altre manifatturiere	2	14	64	80	2	2	2	4	4	16	68	88
Costruzioni	12	77	259	343	3	3	14	44	15	91	303	409
ELETTRICITÀ, GAS, ACQUA	1	1	22	23	1	1	1	10	1	1	22	33
TOTALE	41	297	1.086	1.342	37	30	136	129	78	327	1.222	1.471

Note: I dati al 1961 sono al netto degli addetti alle unità amministrative mentre quelli del 1951 sono al lordo di tali addetti; si tratta tuttavia di differenze di lieve entità.

Gli obiettivi di produzione (e d'importazione) risultanti sono esposti nella tabella 2.

Tab. 2 - *Fabbisogno dei quattro prodotti base, 1964-1968.*

Anni	Elettricità miliardi kwh	Acciaio milioni t.	Cemento milioni t.	Petrolio ¹ (produzione + importazione) milioni t.
1964	77,4	11,7	23,3	52,2
1965	83,9	12,7	24,8	59,5
1966	90,9	13,8	26,5	67,8
1967	98,5	15,0	28,4	77,3
1968	106,8	16,4	30,4	88,1

¹ Si assume per il futuro un aumento graduale della produzione interna di petrolio greggio, fino a giungere nel 1968 a 3,2 milioni.

È possibile stimare gli investimenti necessari nei prossimi anni usando i « coefficienti di capitale » relativi a ciascuna produzione, ossia le somme necessarie, in media, per accrescere di una unità la capacità produttiva.

I coefficienti — che si riferiscono a tecnologie moderne — sono i seguenti:

Elettricità:

- da 15 a 30 lire per produrre un kwh;
- da 20 a 40 lire per trasportare e distribuire un kwh.

Acciaio: da 130.000 a 150.000 lire per t.

Cemento: da 13.000 a 20.000 lire per t.

Per il petrolio, poiché il fabbisogno è, e presumibilmente sarà, soddisfatto in gran parte con le importazioni, anziché il fabbisogno di investimenti si valuterà l'onere sulla bilancia dei pagamenti in base al prezzo del petrolio importato. Si assume che questo scenda

gradualmente dall'attuale livello medio di 9.500 lire per tonnellata importata a 9.000 lire nel 1968.

Nel calcolare gli investimenti si è fatta l'ipotesi che questi debbano precedere l'incremento di produzione di tre anni nel caso dell'elettricità e dell'acciaio e di un anno nel caso del cemento; l'onere sulla bilancia dei pagamenti per il petrolio si riferisce, naturalmente, alle importazioni dello stesso anno. Il fabbisogno di investimenti e l'onere sulla bilancia dei pagamenti sono indicati nella tabella 3.

Tab. 3 - *Investimenti ed importazioni occorrenti per coprire il fabbisogno dei quattro prodotti base, 1964-1968.*

(miliardi di lire)

Anni	Investimenti in tre industrie				Importazioni di petrolio
	Elettricità	Acciaio	Cemento	Totale	
1964	418	165	26	609	471
1965	456	185	28	669	531
1966	468	200	30	698	600
1967	506	205	32	733	681
1968	550	215	34	799	764

A questo punto si possono suggerire ulteriori sviluppi del calcolo, che tuttavia per brevità verranno omessi in questa sede. In particolare, tenuto conto che l'accrescimento della capacità produttiva dell'acciaio avverrà in massima parte con impianti a ciclo integrale, si potrebbe prevedere, sulla base dei dati indicati sopra, il fabbisogno d'importazione di minerali di ferro ed il relativo onere per la bilancia dei pagamenti.

Gli obiettivi relativi all'elettricità ed al cemento, che sono produzioni con forti vincoli territoriali, potreb-

bero a loro volta essere divisi tra compartimento centro-settentrionale e compartimento meridionale e insulare basandosi — sempre per un calcolo di prima approssimazione — sui rapporti, distinti per i due compartimenti, tra il saggio d'incremento di ciascuna delle due produzioni e il saggio di incremento della produzione industriale.

Appendice alla parte III, sezione III, capitolo IV: POLITICA SCOLASTICA.

La tabella 1 contiene la stima del fabbisogno di aule al 1961 ed al 1975 per i tre gradi d'istruzione ad esclusione dell'istruzione superiore, nel Centro-Nord, Mezzogiorno ed Italia in complesso.

Tab. 1 - *Stima delle aule necessarie, mancanti e da ricostruire al 1961 e al 1975 secondo il rapporto SVIMEZ.*

(in migliaia di unità)

Grado di istruzione	Aule necessarie al 1961			Aule mancanti al 1961			Aule necessarie al 1975			Aule da costruire al 1975 (a)		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
I grado	115,0	96,4	211,4	30,0	53,6	83,6	115,0	96,4	211,4	30,0	53,6	83,6
II grado	40,5	23,8	64,3	19,7	16,4	36,1	62,4	50,7	113,0	41,5	43,3	48,8
III grado	22,8	15,0	37,8	9,3	7,8	17,1	52,6	44,1	96,6	39,0	37,0	75,9
TOTALE	178,3	135,2	313,5	59,0	77,8	136,8	230,0	191,2	421,0	110,5	133,9	244,3
(a) Esclusi i rinnovi.												

La tabella 2 indica le stime del fabbisogno di insegnanti al 1964, 1968, 1975, nonché del numero di nuovi insegnanti da formare al 1975 per i tre grandi d'istruzione e per l'istruzione superiore.

Tab. 2 - *Stima del fabbisogno di insegnanti per ogni grado e di istruzione al 1964, 1968 e 1975 secondo il rapporto SVIMEZ.*

(in migliaia di unità)

Grado di istruzione	1964	1968	1975	Nuovi insegnanti da formare entro il 1975
I grado	210,9	211,8	213,0	80,0
II grado	145,5	176,6	248,0	170,0
III grado	88,5	116,3	192,0	145,0
Superiore	18,2	25,3	46,0	35,0
TOTALE	463,1	530,0	699,0	430,0

La tabella 3 contiene le stime delle spese totali (spese correnti e spese per investimenti) per l'istruzione al 1961, 1964, 1968 e 1975 in termini assoluti (in lire 1961) e

Tab. 3 - *Stima della spesa totale per l'istruzione al 1961, 1964, 1968 e 1975 secondo il rapporto SVIMEZ.*

(miliardi di lire 1961)

Anni	Spesa per l'istruzione			Prodotto lordo interno	Incidenza delle spese per l'istruzione sul PIL (%) ¹
	Spese correnti	Investimenti	Totale		
1961	726	129	855	19.439	4,4
1964	975	226	1.201	23.000	5,2
1968	1.666	226	1.892	28.750	6,6
1975	2.885	291	3.176	39.530	8,0

¹ Nell'ipotesi di un tasso annuale di crescita del 5,2%.

in percentuale del prodotto lordo interno degli anni corrispondenti, nell'ipotesi di uno sviluppo del sistema economico al tasso annuo del 5,2%.

I dati contenuti nella tabella — tratti dal rapporto SVIMEZ — sono preliminari ed approssimativi e, probabilmente, errati per difetto. Stime più precise si potranno avere quando si disporrà dell'indagine, attualmente in corso, predisposta dalla Commissione per la riforma della scuola.

Appendice alla parte III, sezione III, capitolo V: POLITICA SANITARIA.

1. Gli standard minimi di posti-letto ospedalieri stabiliti dall'organizzazione mondiale della sanità sono di 6 posti-letto per ammalati acuti e di 3 posti-letto per neuropsichiatrici per mille abitanti. In complesso 9 posti-letto per mille abitanti. Il livello *medio* italiano è poco inferiore a questo standard minimo (nel 1959 erano disponibili 7,4 posti-letto per mille abitanti negli ospedali pubblici e 1,3 negli ospedali privati per un totale di 8,7 posti-letto per mille abitanti). Ma le carenze che si riscontrano in numerose zone, soprattutto nelle regioni meridionali, sono gravi. In complesso, tenuto conto anche della necessità di sostituire i posti-letto che non rispondono agli standard *qualitativi*, oggi il deficit può essere valutato intorno ai 190.000 posti-letto; considerando inoltre i rinnovi e le esigenze poste dall'incremento della popolazione, nel quindicennio 1964-1978 il fabbisogno può esser valutato intorno ai 300.000 posti-letto, compresi quelli per lungo-degenti.

2. Le previsioni di spesa secondo il programma sanitario elaborato dalla PRES sono riassunte nella tabella 1. La previsione di spesa ospedaliera è stata formulata dalla PRES assunto un costo medio di 5 milioni di lire a posto-letto, comprensivo delle spese di costruzione e di attrezzatura, ridotto a 3 milioni per i convalescenti ed i reparti per lunghe degenze.

Le spese per prestazioni sanitarie, calcolate sulla base di circa 16 mila lire annue per assistito, comprendono i ricoveri e le cure ospedaliere, le prestazioni farmaceutiche, i compensi ai medici generici e specialisti, le spese di gestione degli ambulatori, ecc.

3. Il fabbisogno di asili-nido per i bambini da 6 mesi a 3 anni è stato stimato per il quindicennio 1964-78 in 21.600, con una spesa di costruzione di 650 miliardi ed una di gestione di 880 miliardi, per un totale di 1.530 miliardi.

Tab. 1 - Spesa media annua per il programma sanitario nel periodo 1964-78 secondo il rapporto PRES.

Categorie di spese	(miliardi di lire)			
	Medie quinquennali			Media del quindicennio 1964-1978
	1964-68	1969-73	1974-78	
1. Investimenti per costruzioni:	69	134	65	89
a) unità sanitarie locali ¹	6	—	—	2
b) ospedali	63	134	65	87
2. Spese per la gestione di unità sanitarie locali	17	38	38	31
3. Spese per prestazioni sanitarie	879	1000	1135	1004
TOTALE	966	1172	1238	1125
Stima approssimativa della spesa totale in mancanza delle riforme indicate nel testo	1200	1550	1650	1500

¹ La relativa spesa, per motivi di priorità nell'attività di prevenzione, è concentrata nel primo quinquennio.

4. Nello stesso periodo lo sviluppo dell'assistenza sanitaria e sociale agli anziani esigerà, secondo il rapporto PRES, la costruzione di 330 mila posti-letto in istituti di ricovero, di 32 case-albergo nelle grandi città e di 650 centri diurni di assistenza geriatrica. Queste opere comporteranno una spesa di costruzione di circa 650 miliardi; aggiungendo una spesa di gestione di 1.170 miliardi, si ha un totale di 1.820 miliardi.

Appendice alla parte III, sezione III, capitolo VI: POLITICA DEGLI ALLOGGI.

1. Saranno esposti qui di seguito gli aspetti essenziali di un programma di costruzione di alloggi elaborato da alcuni esperti dell'Istituto nazionale di architettura come variante a quello proposto nello studio TEKNE. Il programma si riferisce al periodo 1964-78, distinto in tre quinquenni.

2. Primo quinquennio.

La produzione dovrebbe passare, dall'attuale livello di 1,3-1,4 milioni di stanze, ad oltre 2,0 milioni nel 1968, corrispondenti a circa 130 milioni di mc. (assumendo uno standard di 65 mc./stanza), mentre attualmente lo standard si aggira sui 90 mc./stanza). Per ottenere una tale espansione il tasso di incremento annuo della produzione edilizia dovrà passare dall'attuale livello del 5-6% al 7,5%. La base di partenza è una ipotetica produzione di 1.460.000 stanze nel 1963 ottenuta estrapolando l'incremento che ha avuto luogo negli ul-

timi anni. Pertanto, in questo periodo si dovrebbero costruire circa 9,1 milioni di stanze con un investimento complessivo di 8.660 miliardi (assumendo un costo medio di L. 950.000 per stanza), ossia 1.730 miliardi annui. Gli investimenti in abitazioni rappresenterebbero, in media, circa il 6,6% del reddito nazionale lordo (oggi rappresentato meno del 6%), nell'ipotesi che il reddito cresca al 5,5% l'anno. In questo periodo dovrebbero essere attuati i provvedimenti indicati nel testo (paragrafi 134-137) e richiamati concisamente nel prospetto 1.

3. Secondo e terzo quinquennio (1969-1978).

Si parte da una capacità produttiva di circa 2 milioni di stanze a un costo ridotto, per effetto dell'inizio dell'industrializzazione, a L. 900.000 per stanza. Con un tasso di incremento produttivo dell'8% annuo nel quinquennio 1969-1973 verrebbero costruiti altri 13,3 milioni di stanze, con un investimento totale di 12.000 miliardi (2.400 miliardi annui). La quota degli investimenti sul reddito nazionale passerebbe, in media, al 7,1% (nell'ipotesi che il reddito crescesse ad un saggio annuo del 4,5%). Alla fine del 1973 si disporrebbe quindi di circa 23.900.000 nuove stanze rispetto al 1962, corrispondenti al 57% del fabbisogno indicato dalla stima della TEKNE (41.770.000). Nel successivo quinquennio 1974-1978, con un tasso annuo di incremento dell'8,5% si costruirebbero circa 19,8 milioni di stanze per 17.800 miliardi di investimenti (3.560 miliardi annui) con un'incidenza dell'8,4% sul reddito nazionale (nell'ipotesi che questo continui a crescere al 4,5% l'anno). Avremmo quindi alla fine del 1978 una disponibilità di 43.650.000 nuove stanze circa, pari al 91% del fabbisogno indicato

dalla stima TEKNE per coprire l'attuale deficit e per far fronte alle esigenze dipendenti dall'aumento della popolazione (48.800.000 stanze).

In tutto il quindicennio gli investimenti complessivi ammonterebbero a circa 39.900 miliardi di lire 1961, pari ad una media del 7,3% del reddito nazionale.

Prospetto 1 - Variante al programma TEKNE per la costruzione di alloggi.

Periodi	Caratteristiche del periodo	Percentuale d'incremento della produzione	Stanze da costruire	Costo a stanza	Investimenti fissi (miliardi)
1963	Continuazione delle tendenze in atto	6	1.460.000	1.000.000	1.460
I quinquennio 1964-68	— Sistemazione regime suoli — Adozione nuovi standard — Maggiore intervento pubblico nel settore — Impianto aziende per industrializzazione — Difficoltà nel reperimento di mano d'opera	7,5	9.100.000	950.000	8.660
II quinquennio 1969-73	— Industrializzazione e prefabbricazione — Riduzione impiego mano d'opera	8	13.300.000	900.000	12.000
III quinquennio 1974-78	— Riduzione costi unitari e elevamento standard qualitativi	8,5	19.800.000	900.000	17.800
TOTALE			43.660.000		39.920

Appendice alla parte III, sezione IV: POLITICA DEL MEZZOGIORNO E DELLE MINORI AREE ARRETRATE.

1. Nella tabella 1 sono calcolati gli investimenti industriali da effettuare per il primo quinquennio del programma prendendo come riferimento le due ipotesi di sviluppo (5 e 6%) ed i due orizzonti temporali (1961-73 e 1961-78) di cui alla parte II.

Nell'effettuare il calcolo degli investimenti si sono adottati per il Mezzogiorno rapporti capitale/prodotto alquanto più elevati (3,0 e 3,4) della media nazionale. Ciò perché, in primo luogo, gli investimenti nel Mezzogiorno riguarderanno l'installazione di nuovi impianti piuttosto che semplici ampliamenti e perché, in secondo luogo, essi serviranno in certa misura a riassorbire unità lavorative che abbandoneranno attività artigiane a bassa produttività.

Nella stessa tabella sono inclusi i dati consuntivi sugli investimenti industriali effettuati nel quinquennio 1956-61 in Italia e nel Mezzogiorno: ciò fornisce un termine di riferimento per valutare il maggiore sforzo necessario nel Mezzogiorno per il primo quinquennio del programma.

2. La tabella 2 mette in evidenza che (mentre la percentuale degli investimenti industriali sul reddito nazionale non subisce modifiche sostanziali rispetto al passato, qualunque sia l'ipotesi di sviluppo considerata) la quota rappresentata dagli investimenti industriali nel Mezzogiorno rispetto al totale nazionale dovrà aumentare in misura rilevante, in tutte le ipotesi di sviluppo considerate.

Tab. 1 - *Investimenti industriali: Italia e Mezzogiorno, 1956-1968.*

(miliardi di lire correnti per gli anni 1956-1961 e di lire 1961 per gli anni 1962-1968)

	I T A L I A		M E Z Z O G I O R N O	
	(a)	(b)	(a)	(b)
1956 . . .	945		154	
1957 . . .	1.068		172	
1958 . . .	1.027		167	
1959 . . .	1.086		194	
1960 . . .	1.309	1.260	256	331
1961 . . .	1.590	1.498	305	440

	Raggiungimento obiettivi 1973				Raggiungimento obiettivi 1978			
	Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %		Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %	
	A	B	A	B	A	B	A	B
	Raggiungimento obiettivi 1973		Raggiungimento obiettivi 1978		Raggiungimento obiettivi 1973		Raggiungimento obiettivi 1978	
1962 . . .	1.425	1.664	1.674	1.932	1.352	1.560	1.599	1.845
1963 . . .	1.511	1.743	1.794	2.070	1.430	1.650	1.768	1.971
1964 . . .	1.604	1.851	1.921	2.217	1.513	1.740	1.823	2.103
1965 . . .	1.700	1.962	2.057	2.373	1.599	1.845	1.947	2.247
1966 . . .	1.804	2.082	2.202	2.541	1.693	1.953	2.086	2.400
1967 . . .	1.916	2.211	2.358	2.721	1.791	2.067	2.220	2.502
1968 . . .	2.033	2.346	2.527	2.916	1.895	2.187	2.371	2.736

Fonti: (a) Dati ISTAT, pubblicati nella *Relazione sull'attività di coordinamento del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno* aprile 1962 (pag. 362). (b) Confindustria: *Previsioni di sviluppo dell'industria italiana* (quadriennio 1962-65). (I dati Confindustria riguardano la massima parte degli investimenti industriali ma non tutti). Secondo stime compiute dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, i dati dell'ISTAT relativi agli ultimi 2 o 3 anni sono da considerarsi errati per difetto (per una sottovalutazione degli ammortamenti), mentre quelli della Confindustria sono probabilmente errati per eccesso: dati intermedi sono più vicini al vero. Per le nostre stime, i rapporti marginali capitale/prodotto adottati sono: per l'Italia, 2,6 (A) - 3,0 (B); per il Mezzogiorno 3,0 (A) - 3,4 (B).

Tab. 2 - *Percentuale degli investimenti industriali nel Mezzogiorno sul complesso nazionale degli investimenti industriali (anni 1961, 1964 e 1968).*

	Con- sunti vi	Raggiungimento obiettivi 1973				Raggiungimento obiettivi 1978			
		Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %		Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %	
		A	B	A	B	A	B	A	B
1961	19,2								
1964		46,0	45,2	42,3	41,5	37,5	36,8	35,1	34,4
1968		60,9	59,8	55,9	54,9	45,9	45,1	43,1	42,4

A = Rapporto capitale/prodotto 3,0.
B = Rapporto capitale/prodotto 3,4.

3. La tabella 3 fornisce stime del numero dei nuovi posti di lavoro da creare nell'industria; e la tabella 4 indica l'investimento per addetto che risulta dalle stime precedenti.

Tab. 3 - *Mezzogiorno: incremento medio annuo dell'occupazione industriale, 1951-1978.*

	Censimenti industriali	Stime Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno	Nostre ipotesi
1951-61	12.000		
1960-61		30.000-35.000	
1961-73			100.000
1961-78			75.000

Tab. 4 - *Mezzogiorno: investimenti rapportati ai nuovi addetti nell'industria.*

(milioni di lire 1961)

	Raggiungimento obiettivi 1973				Raggiungimento obiettivi 1978			
	Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %		Ipotesi 5 %		Ipotesi 6 %	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1964	7,3	8,3	8,1	9,2	7,4	8,1	8,3	9,3
1968	12,4	14,0	14,1	16,0	11,6	13,1	13,6	15,4

A = Rapporto capitale/prodotto = 3,0.
B = Rapporto capitale/prodotto = 3,4.

ELENCO DELLE RICERCHE SVOLTE E INDICAZIONE DI ALCUNE RICERCHE DA SVOLGERE

A) RICERCHE SVOLTE

Per conto della Commissione sono state svolte, da istituti pubblici e privati, le seguenti ricerche:

- 1) CENTRO DI STUDI E PIANI ECONOMICI, *Situazioni e tendenze dei consumi privati in Italia, con particolare riguardo alla determinazione dei sottoconsumi alimentari* (a cura del dott. C. RIGHI e della prof. V. CAO-PINNA).
- 2) INEA, *Problemi di politica agraria nazionale ed europea* (a cura del prof. M. BANDINI).
- 3) INEA e CENTRO DI SPECIALIZZAZIONE E RICERCHE ECONOMICO-AGRARIE PER IL MEZZOGIORNO, *La disaggregazione della realtà agricola italiana* (a cura del prof. M. ROSSI-DORIA).
- 4) INEA e FACOLTÀ DI ECONOMIA DI ANCONA, *Studio pilota per la programmazione dell'agricoltura marchigiana* (a cura del prof. G. ORLANDO).
- 5) INEA e OSSERVATORIO DI ECONOMIA E POLITICA AGRARIA DI BOLOGNA, *Il mercato dei mezzi tecnici per l'agricoltura* (a cura dei proff. L. PERDISA e E. DI COCCO).
- 6) INEA e OSSERVATORIO DI ECONOMIA E POLITICA AGRARIA DI BOLOGNA, *Il mercato dei prodotti agricoli* (a cura del prof. G. ORLANDO).
- 7) CEGOS, *Saggio provvisorio di una carta ecologica dell'industria italiana*.
- 8) UNIONE DELLE CAMERE DI COMMERCIO, *Situazioni esistenti e possibilità di sviluppo di attività non agricole in diverse provincie italiane: indagine-campione per la provincia di Viterbo* (a cura del prof. G. TAGLIACARNE).

- 9) SVIMEZ, *Progresso economico e strutture formative nell'Italia del 1975*.
- 10) TEKNE, *Costi degli insediamenti urbani e industriali in varie città d'Italia* (a cura dell'ing. B. SECCHI).
- 11) TEKNE, *Determinazione degli standard qualitativi e quantitativi delle abitazioni e prime indicazioni per adeguare la situazione italiana agli standard e ai livelli desiderati* (a cura del dott. U. DRAGONE).
- 12) PRES, *Il sistema sanitario italiano: situazioni, prospettive e obiettivi* (a cura del prof. G. BERLINGUER).

B) INDICAZIONE DI ALCUNE RICERCHE DA SVOLGERE

1) *Agricoltura*: ricerca da svolgere secondo il metodo prospettato nell'appendice alla parte II, sezione II, lettera C. Si tratta di compiere, in base alla suddivisione del territorio nazionale in zone omogenee, una analisi particolareggiata di ciascuna zona al fine d'individuare in ciascuna zona l'assetto produttivo che consenta il tendenziale pareggiamento fra le remunerazioni del lavoro nell'agricoltura e nelle attività extra-agricole e fornisca il più alto sovrappiù netto.

2) *Industria*: tendenze della localizzazione industriale e criteri per individuare le aree suscettibili di sviluppo industriale. Si tratta di approfondire ed estendere la ricerca svolta dalla CEGOS secondo lo schema seguente:

1. *Sviluppo dei bacini e degli insediamenti industriali negli ultimi dieci anni*. - 2. *Variations della localizzazione per tipi di industrie*. - 3. *Espansione spaziale dell'industria dalle regioni nord-occidentali verso quelle nord-orientali e centrali*. - 4. *Le aree industriali nel Mezzogiorno e nelle Isole: analisi critica*. - 5. *Criteri per individuare le aree suscettibili di sviluppo industriale*.

3) *Attività extra-agricole*: situazioni esistenti e possibilità di sviluppo di attività extra-agricole nelle diverse provincie italiane (estensione della indagine-campione svolta dall'Unione delle Camere di Commercio).

4) *Relazioni economiche internazionali e politica doganale*. Si tratta di estendere la ricerca in corso per conto della Commis-

sione a cura del prof. F. DI FENIZIO, con approfondimento dei problemi relativi alla politica doganale, secondo lo schema seguente:

1. *La bilancia dei pagamenti. Tendenze delle esportazioni e delle importazioni per categorie di merci e per paesi*. - 2. *I crediti alle esportazioni*. - 3. *Analisi della tariffa italiana: notizie sulle merci provenienti dal MEC e su quelle provenienti dagli altri paesi*. - 4. *Gli obblighi che derivano dal Trattato di Roma*. - 5. *Politica doganale, politica fiscale e sistema dei rimborsi*. - 6. *I prodotti agricoli*. - 7. *Le licenze d'importazione: criteri di concessione; critica del sistema*. - 8. *Coordinamento fra politica doganale e programmazione economica*.

5) *Ricerca scientifica*: censimento degli istituti pubblici e privati che svolgono ricerche di carattere scientifico e tecnico e notizie per una valutazione critica del loro funzionamento.

6) *Trasporti*: i trasporti nel quadro della programmazione economica nazionale; costo ed efficienza dei diversi tipi di trasporti; linee di un programma globale di sviluppo. La ricerca potrebbe articolarsi come segue:

I. *Analisi della situazione presente e delle tendenze in atto*:
 1. Il sistema italiano dei trasporti e le grandi vie di comunicazione. - 2. Situazione dei grandi centri urbani. — II. *Trasporti extra-urbani*: 1. Terra: a) strade e autostrade; b) ferrovie; c) trasporti per condotte. - 2. Acqua: a) porti; b) fiumi e canali; c) cabotaggio costiero. - 3. Aria: aeroporti e linee aeree. — III. *Trasporti urbani*: 1. Trasporti pubblici. - 2. Trasporti privati. — IV. *Problemi urbanistici*. — V. *I movimenti pendolari intorno ai grandi centri*. — VI. *I piani dei singoli settori: revisione e coordinamento generale*.

7) *Turismo*: analisi della situazione e delle tendenze in atto e delle prospettive di sviluppo, secondo lo schema seguente:

1. *Le entrate e le uscite relative al turismo nella bilancia dei pagamenti*. - 2. *I piani regolatori e la salvaguardia del patrimonio artistico e delle bellezze naturali; prima individuazione delle aree di preminente interesse turistico da salvaguardare*. - 3. *Le attrezzature alberghiere: Centro-Nord e Mezzogiorno*. - 4. *Vie di comunicazioni e mezzi di trasporto*. - 5. *Coordinamento degli interventi pubblici*.

INDICE DEL VOLUME

<i>Avvertenza</i>	p. 5
PARTE I. Analisi critica dello sviluppo economico italiano	7
Sezione I. Lo sviluppo globale nel passato . .	9
Sezione II. Problemi non risolti dell'economia ita- liana	13
PARTE II. Indirizzi generali per un programma a lungo termine	35
Sezione I. I presupposti del programma . .	37
Sezione II. Criteri per la determinazione degli obiettivi	43
PARTE III. Strumenti e politiche	59
Sezione I. Organi centrali e periferici . . .	61
Sezione II. Strumenti creditizi e fiscali . . .	71
Sezione III. Politiche di settore	79
Sezione IV. Politica del Mezzogiorno e delle mi- nori aree arretrate	127
PARTE IV. Elementi per un programma quinquennale (1964-68)	131
APPENDICE STATISTICA	139

LIBRI DEL TEMPO

1. A. C. Jemolo, *Italia tormentata*, 1951.
2. M. Salvadori, *Resistenza ed azione*, 1951.
3. S. Rudie, *Harascio. Russia non inventata*, 1951.
4. T. Fiore, *Un popolo di formiche*, 1951-1953⁴.
5. E. Rossi, *Settimo: non rubare*, 1952-1954⁴.
6. G. Salvemini, *Mussolini diplomatico (1922-1932)*, 1952.
7. V. Brancati, *Ritorno alla censura*, 1952.
8. R. Pettazzoni, *Italia religiosa*, 1952.
9. G. de Rosa, *L'Azione cattolica. Storia politica dal 1874 al 1904*, 1953.
10. E. Rossi, *Lo Stato industriale*, 1953.
11. A. Garosci, *Storia dei fuorusciti*, 1953.
12. B. Russell, *Saggi scettici*, 1953.
13. A. C. Jemolo, *La crisi dello Stato moderno*, 1954.
14. A. Battaglia, *Processo alla giustizia*, 1954².
15. C. Rodanò, *Mezzogiorno e sviluppo economico*, 1954.
16. *Dall'Arcadia a Peschiera. Il processo s'agapò*. Scritti di P. Calamandrei, R. Renzi, G. Aristarco, 1954.
17. L. Chiarini, *Cinema quinto potere*, 1954.
18. R. Scotellaro, *Contadini del Sud*, 1954³.
19. G. de Rosa, *L'Azione cattolica. Storia politica dal 1905 al 1919*, 1954.
20. E. Rossi, *Il malgoverno*, 1954².
21. E. Rossi, *I padroni del vapore*, 1955-1957⁶.
22. *I sindacati in Italia*. Scritti di G. di Vittorio, G. Pastore, I. Vigliaesi, G. Rapelli, F. Santi, E. Parri, G. Canini, 1955.
23. P. Calamandrei, *Uomini e città della Resistenza*, 1955.
24. G. Russo, *Baroni e contadini*, 1955.
25. D. Dolei, *Banditi a Partinico*, 1955-1956³.
26. *La lotta contro i monopoli*. Scritti di L. Piccardi, T. Ascarelli, U. La Malfa, E. Rossi, 1955.
27. *Petrolio in gabbia*. Scritti di E. Rossi, E. Scalfari, L. Piccardi, 1955.
28. R. Scotellaro, *L'uva puttanello*, 1956.
29. L. Sciascia, *Le parrocchie di Regalpetra*, 1956².
30. L. Bianciardi-C. Cassola, *I minatori della Maremma*, 1956.
31. F. Catalano, *Storia del C.L.N.A.I.*, 1956.
32. E. Rossi, *Aria fritta*, 1956.
33. *Dibattito sulla scuola*. Scritti di L. Piccardi, R. Morghen, G. Calogero, L. Borghi, U. Zanotti Bianco, 1956.
34. A. Siegfried, *Panorama degli Stati Uniti*, 1956.
35. *Europa senza dogane*. Scritti di G. Bergmann, R. Giordano, A. de Vita, L. Madia, G. di Nardi, 1956-1957².
36. D. R. Peretti-Griva, *La famiglia e il divorzio*, 1956.
37. A. Garofalo, *L'Italiana in Italia*, 1956.
38. A. Cederna, *I vandali in casa*, 1956.
39. *I padroni della città*. Scritti di L. Cattani, A. Conigliaro, E. Scalfari, 1957.
40. *Irodalmi Ujság. La Gazzetta letteraria ungherese*, 1957.
41. M. Giacobbe, *Diario di una maestrina*, 1957³.
42. L. Piccardi, *La storia non aspetta*, 1957.
43. *Atomo ed elettricità*. Scritti di M. Ageno, E. Scalfari, T. Ascarelli, E. Rossi, 1957.
44. E. Vallini, *Operai del Nord*, 1957.
45. F. Onofri, *Classe operaia e Partito*, 1957.
46. *Stato e Chiesa*. Scritti di L. Salvatorelli, R. Pettazzoni, P. Barile, C. Falconi, L. Borghi, 1957.
47. A. M. Ortese, *Silenzio a Milano*, 1958.
48. G. de Rosa, *Storia del Partito popolare*, 1958.
49. M. Rossi-Doria, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, 1958.
50. C. Falconi, *Il Pentagono vaticano*, 1958.
51. *Stampa in allarme*. Scritti di V. Gorresio, F. Libonati, A. Battaglia, E. Rossi, 1958.
52. F. Compagna, *I terroni in città*, 1959.
53. K. S. Karol, *La Polonia da Pilsudski a Gomulka*, 1959.
54. G. Berlinguer-S. Delogu, *La medicina è malata*, 1959.
55. L. De Marchi, *Sesso e civiltà*, 1963³.
56. *Verso il regime*. Scritti di M. Boneschi, L. Piccardi, E. Rossi, 1960.
57. A. Sauvy, *Poca terra nel 2000*, 1960.
58. *Lezioni sull'antifascismo*. Scritti di N. Valeri, L. Salvatorelli, F. Schiavetti, A. Garosci, A. Spinelli, N. Chiaromonte, F. Parri, U. La Malfa, 1960.
59. P. Sylos-Labini, *Economie capitalistiche ed economie pianificate*, 1960.
60. G. Corsini, *America allo specchio*, 1960.
61. G. Rosapepe, *Inquisizione addomesticata*, 1960.
62. R. Rainero, *Il risveglio dell'Africa nera*, 1960.
63. *Le baronie elettriche*. Scritti di E. Scalfari, J. Eccles, E. Rossi, L. Piccardi, 1960.
64. E. Rossi, *Borse e borsaioli*, 1961².
65. M. Giacobbe, *Piccole cronache*, 1961.
66. G. Barilla, *Un futuro per l'Università italiana*, 1961.
67. A. J. P. Taylor, *Le origini della seconda guerra mondiale*, 1961².
68. E. Scalfari, *Rapporto sul neocapitalismo in Italia*, 1961.
69. C. Mannucci, *Lo spettatore senza libertà*, 1962.
70. A. Battaglia, *I giudici e la politica*, 1962².
71. *La generazione degli anni difficili*, 1962.
72. E. Rossi, *Elettricità senza baroni*, 1962.
73. E. Scalfari, *Il potere economico in URSS*, 1962.
74. L. De Marchi, *Sociologia del sesso*, 1963.
75. G. Bocca, *I giovani leoni del neocapitalismo*, 1963.
76. M. Rossi-Doria, *Rapporto sulla Federconsorzi*, 1963.
77. E. Scalfari, *Storia segreta dell'industria elettrica*, 1963.
78. G. Fuà - P. Sylos-Labini, *Idee per la programmazione economica*, 1963².
79. P. Vidal-Naquet, *Lo Stato di tortura*, 1963.

Finito di stampare il 5 ottobre 1963
nello stabilimento d'arti grafiche Gius. Laterza & Figli - Bari
808

cora un'utopia arrivare a quel pareggiamento. Non è un'utopia: si può dimostrare che è possibile raggiungere un tale obiettivo in un periodo non enormemente lungo (quindici anni) e con uno sforzo perfettamente sopportabile per la collettività nazionale.

Fuà e Sylos-Labini espongono in questo lavoro le linee di un grande piano economico nazionale da attuare nel prossimo quindicennio, a mezzo di piani quinquennali. E sottolineano gli aspetti su cui, alla prova dei fatti, sorge il dissenso: cioè sugli strumenti d'intervento. Cosa che era da prevedersi, perché non si tratta di un problema puramente tecnico, ma di un problema che è, al tempo stesso, tecnico e politico.

Alcuni esperti pensano che sia legittimo parlare di riforma di strumenti e di « riforme di struttura » solo con riferimento alla pubblica amministrazione, al sistema previdenziale e, se mai, al sistema fiscale. Altri esperti — fra cui gli Autori di questo volume — pensano invece che sia indispensabile, oltre che a queste, puntare decisamente ad altre riforme, come, per esempio, quelle che derivano dalla costituzione degli organismi regionali, dall'intervento nel campo industriale e agricolo, e dall'intervento nel campo dell'urbanistica.

La programmazione non è una questione tecnica che interessi un ristretto gruppo di specialisti. Interessa tutti, e tutti debbono poter conoscere le questioni dibattute. Il segreto o quel tanto che rimane di oscuro, nonostante le numerosissime indiscrezioni, alimenta timori e non giova a nessuno; o meglio, giova a chi ha interesse a screditare gli sforzi che si sono compiuti e si stanno compiendo per avviare una politica di piano nel nostro Paese. I dissensi ci sono, e si concentrano sui mezzi, fra coloro che ritengono che bisogna solo assecondare le forze private, riformando gli strumenti pubblici, ma *non* gli argini giuridici e le strutture istituzionali entro cui le forze private si muovono, e richiedono che il campo d'azione delle imprese pubbliche deve essere ridotto e non allargato; e coloro che invece ritengono che le forze private vanno assecondate quando si muovono in modo conforme agli obiettivi, altrimenti vanno modificati gli argini giuridici e le strutture istituzionali. Fuà e Sylos-Labini sono convinti che è ormai necessario uscire dalle formulazioni vaghe e polivalenti e fornire indicazioni per avviare la discussione su linee precise. Questi problemi devono essere dibattuti pubblicamente e con la più ampia partecipazione possibile.

Prezzo L. 1000

LIE
DE
TEM
71