# INTERVENTI

In apertura di seduta concedetemi di commemorare brevemente un nostro caro socio scomparso pochi giorni fa: il prof. Giuseppe Frisella Vella.

Ricordo di aver conosciuto Frisella Vella intorno al 1929, nel periodo in cui egli, superando difficoltà economiche non lievi, con encomiabile spirito di sacrificio era venuto a Roma per completare la sua preparazione di studioso. Me lo presentò il prof. Umberto Ricci, che fu il mio primo maestro negli studi di economia.

Umberto Ricci, già a disagio per la situazione politica e in dissenso con le autorità, amava riunire i suoi discepoli anche al caffè per discutere e rimanere insieme, e appunto ad uno di questi incontri egli invitò contemporaneamente il prof. Frisella Vella, allora non ancora — credo — libero docente, e me. In quella occasione, Ricci mi segnalò come quel giovane studioso avesse un entusiasmo ammirevole, che egli condivideva.

Un entusiasmo, direi, per due fondamentali argomenti: quello della libertà economica, di cui era veramente un paladino, e — già da allora — quello dell'unità economica europea. Egli si occupava però anche gli studi teorici, e sono certo che le linee fondamentali del suo saggio sull'« homo oeconomicus » e l'uomo reale erano già ben presenti alla sua mente fin da quell'epoca. D'altra parte egli manifestava fin da allora una peculiare passione, che si sarebbe rafforzata notevolmente nel dopoguerra, per gli studi relativi al Mezzogiorno: studi economici, ed anche politici, essenzialmente regionalistici.

Frisella Vella era un meridionalista convinto, amava la sua terra e operava nella sua città, Palermo, dove ritornò al termine della peregrinazione scientifica romana per assumere la cattedra di Economia Politica e per dare il meglio di se stesso, come uomo e come studioso.

Aveva appena terminato la sua attività di insegnamento, quando il primo ottobre di quest'anno è stato colpito da morte improvvisa.

Numerosi sono gli scritti che ci lascia in eredità. Ne ricordo solo alcuni. In quello su « L'orizzonte scientifico della questione meridionale », che è uno dei più importanti, tratta diffusamente l'annoso problema. « L'interesse nazionale nell'economia italiana » è un layoro in cui contempera la considerazione dell'aspetto nazionale dei problemi con quella tutela degli interessi regionali e particolarmente della Sicilia che gli stava tanto a cuore. Nello studio su « Il mercato comune europeo », egli esprime lo spirito internazionalista e particolarmente europeo che possedeva da sempre, « Vocazioni regionali ed economie duali e dualistiche » costituisce un apporto originale nel campo che abbiamo affrontato proprio in questi giorni. « L'indipendenza economica nella interdipendenza del sistema economico », e altri saggi di argomento vario, riguardano in particolare i rapporti di scambio tra l'America e l'Oriente, nonchè tra il mercato comune e il mondo arabo, che egli stimava dovessero essere più attentamente considerati dagli studiosi. Frisella Vella lascia un'opera varia e multiforme, che si fonda tutta sull'idea generosa dell'avvicinamento delle economie e degli interessi delle nazioni in vista di una umanità migliore e più serena nei suoi rapporti economici, sociali e politici.

### PROF. LELLO GANGEMI

I. Il III tomo dei miei «Sistemi finanziari comparati», in corso di stampa (UTET), comprende la disamina dell'attività finanziaria, inquadrata nello studio delle strutture economiche, sociali e politiche dei Paesi in via di sviluppo e delle zone sottosviluppate di alcuni Paesi progrediti.

Sono pervenuto a delle conclusioni comparative che ritengo possano interessare la nostra Società e perciò ho creduto di portarle a conoscenza dei Colleghi che in questa Riunione si apprestano a discutere il tema «La teoria economica di fronte al sistema delle regioni».

II. La nostra disamina prende atto del fatto che l'economia regionale presenta una importanza rilevante nazionale ed internazionale. Per questo essendo posto fra gli obiettivi della politica economica una più equa distribuzione del reddito, procedendo alla riduzione degli squilibri territoriali si opera anche per il raggiungimento di quell'obiettivo. Riconosce il fatto economico che una regione arretrata costa alla collettività più di quanto non vi apporta. Producendo un saldo passivo, questo, aggiunto alla non piena utilizzazione delle risorse produttive disponibili, è causa della riduzione della produttività media, ostacolata nel suo crescere con il ritmo desiderato.

Abbiamo distinto in due tipi principali le strutture regionali in esame: regioni sottosviluppate e zone o aree depresse, nel signifi-

cato che oggi è dato a tale distinzione. Entrambe le zone o regioni considerate sono inserite nel sistema politico economico di stati che presentano minori rischi politici ed economici rispetto ai Paesi sottosviluppati, eufemisticamente chiamati in via di sviluppo.

Abbiamo accolto la definizione di regione sottosviluppata proposta nel 1958 dalla Banca Europea degli Investimenti che, pur riferendosi al trattato di Roma, può essere generalizzata. «Una regione meno sviluppata è una regione con una popolazione di una certa importanza, con una individualità economica il cui reddito pro capite, o un indice indiretto di tale reddito, è inferiore in misura considerevole, nel senso strutturale nello stesso tempo, al reddito pro capite del Paese al quale essa appartiene ed al reddito pro capite rappresentante il minimo vitale per la Comunità ed, inoltre, non sembra suscettibile di aumento autonomo».

Dato il carattere della trattazione, rivolta a porre in confronto sistemi finanziari diversi per rilevarne somiglianze e dissomiglianze, anche per le finanze delle zone sottosviluppate e depresse, come da noi definite, è utile conoscere le caratteristiche comuni delle varie esperienze considerate e quelle specifiche di rilevante importanza.

 Le varie discussioni hanno messo in luce che i problemi dello sviluppo e le scelte di politica economica sono diversi e si fa riferimento a «zone depresse» o a «zone sottosviluppate».

In alcune esperienze le aree depresse con rilevante attività agricola tendono ad assumere le caratteristiche delle « zone sottosviluppate ». L'esistenza di un'area economicamente progredita offre allo sviluppo delle zone sottosviluppate e depresse un quadro più favorevole di quello che si presenta per i Paesi nei quali le condizioni di arretratezza sono generali.

La diversità dei problemi è dovuta principalmente al fatto che il ritardo nello sviluppo di alcune regioni ha origini storiche, geografiche, socio-culturali diverse e le soluzioni dei problemi dipendono anche dal grado di industrializzazione del Paese.

- 2) La distribuzione tra micro e macro regioni è importante: le prime richiedono provvedimenti di carattere parziale da parte dei pubblici poteri (zone depresse), le seconde una politica costosa e complessa di interventi. La zona sottosviluppata contiene delle microregioni sviluppate.
- 3) Nella valutazione delle politiche regionali dei Paesi socialisti dell'Est occorre tener presente che questi Paesi (con eccezione della Cecoslovacchia), prima di affrontare i problemi di sottosviluppo regionale hanno dovuto procedere alla soluzione dei problemi del loro sottosviluppo generale: tuttavia alcuni di tali Paesi hanno cer-

cato di tener presenti nei loro programmi di sviluppo le condizioni di sottosviluppo regionale.

Ai due motivi di intervento nei Paesi ad economia mista (aiuto alle regioni sottosviluppate e sistemazione del territorio) si aggiunge un terzo motivo: l'organizzazione regionale.

Nei paesi socialisti il problema dello sviluppo regionale si pone in termini diversi che in una economia mista per il fatto che la localizzazione degli investimenti decisa anche dalle autorità della pianificazione nazionale non elimina subito gli ostacoli allo sviluppo di certe regioni. La concentrazione degli investimenti a rendimento immediato contrasta con la riduzione delle disparità regionali.

Nei Paesi socialisti, in linea di principio, la divisione economica coincide con la divisione amministrativa, per cui le unità di sviluppo sono riconosciute ed i loro confini vengono stabiliti in funzione delle loro prospettive.

4) Le situazioni di maggiore e più diffuso sottosviluppo si riscontrano in aree periferiche: alcune zone della Scozia, nell'Irlanda del Nord, nel Lancashire, nel Galles meridionale, nella Francia Sudoccidentale e nella Corsica, nell'Italia meridionale e insulare, nella fascia orientale della Repubblica Federale Tedesca, in alcune zone prospicienti il Mare del Nord, nella Baviera, nel Palatinato Superiore, nell'Eifel, ecc., dove prevalgono piccole imprese agricole a reddito pro capite ritenuto troppo basso; molti Paesi dell'Europa Nordoccidentale; nel Sud degli U.S.A. in aree con maggioranza di popolazione negra, ed aree della tipica zona appalachiana, tutte aree con in prevalenza un reddito pro capite inferiore al 40 % di quello medio nazionale ed elevati saggi di disoccupazione.

Aree depresse sono riscontrabili negli Stati Uniti (presso i Grandi Laghi, il Nord-Ovest della costa del Pacifico, la New England del Nord); la Svezia (nel Nordland); nella Germania Occidentale (Schleswig Holstein, Bassa Sassonia); in Svizzera (Fribourg); Italia (Pianura Padana irrigua ed altri luoghi); Francia Centrale; Belgio; in misura prevalente nella Gran Bretagna ed in altri Paesi.

Si tratta di aree che presentano una rilevante partecipazione all'attività agricola, più o meno razionalizzata prevalentemente al sistema produttivo locale; scarsa industrializzazione; disponibilità di infrastrutture più o meno notevole, ma non sufficiente a suscitare localizzazioni industriali. Il problema principale è dato dall'esodo di forze di lavoro con elevate caratteristiche qualitative (giovani, manodopera qualificata).

5) Un aspetto comune alle politiche regionali è la mancanza di una effettiva base teorica sulla quale fondare la decisione di adottare una determinata politica oppure un'altra completamente di-

versa. Le ricerche teoriche si sono andate allargando ed affinando in questo ultimo dodicennio, con il miglioramento delle indagini empiriche.

Infatti. è rilevabile, ancora, una scarsezza di verifiche empiriche del successo o dell'insuccesso delle differenti misure effettivamente applicate. È caratteristica generale l'arretratezza delle indagini, la loro discontinuità e, spesso, la loro scarsa omogeneità.

- 6) Che il soggetto dell'economia regionale sia la popolazione e non l'area in quanto tale è un concetto ormai generalmente accolto.
- 7) In tutti i Paesi considerati l'intervento dei pubblici poteri si è venuto affermando sempre più profondo e si è mostrato tanto più efficace quanto meglio si sono affrontati e risolti i problemi amministrativi inerenti: disponibilità di personale e di mezzi finanziari delle amministrazioni locali e regionali; partecipazione e adesione degli interessati allo sviluppo regionale; coordinamento orizzontale e verticale; funzione degli organi speciali.

La politica regionale è favorita da una pubblica amministrazione modernamente organizzata (es. Francia, Svezia, Norvegia, Germania Occidentale, Stati Uniti ed Altri) ed è ostacolata o rallentata nei Paesi che, come l'Italia, non possono contare che su un apparato pubblico amministrativamente arretrato, sia in sede statale che locale e, quindi, non adeguato a seguire razionalmente la moderna dinamica socio-economica. La lunghezza rilevata dall'iter occorrente per l'approvazione dei progetti definiti delle « aree » e « nuclei » di sviluppo industriale nel Sud è la prova della inefficienza amministrativa pubblica in Italia.

La politica regionale non è favorita dalle misure di aiuto di carattere parziale (esperienze italiana e francese). Occorre un'azione globale e coordinata dopo aver preso coscienza dell'interdipendenza regionale nell'ambito dell'intero Paese e dei costi sociali ed economici per tutta la Società di zone arretrate.

- 8) Le soluzioni non sono nè potevano essere uniformi. Gli organi centrali locali e regionali intervengono in modo assai diverso in relazione alle varie situazioni economiche ed amministrative. Alcuni Paesi come il Benelux hanno risolto il problema considerando che lo Stato costituisce una regione economica. La Francia ha costituito « commissioni di sviluppo regionale ». In Germania Occidentale e negli Stati Uniti la politica regionale è libera. Tuttavia in questo Paese si sono seguite esperienze pubbliche (esempi della T.V.A. e della regione appalachiana), ma si è affermata anche una prevalente iniziativa privata (Minnesota). In Italia si sono determinate zone sottosviluppate e depresse.
  - L'esperienza americana e gli studi teorici ed empirici fioriti

in U.S.A., specialmente nel primo e nel secondo dopoguerra, hanno stimolato importanti studi ed esperienze in Europa Occidentale, e hanno confermato la validità degli studi e delle esperienze attuate negli Stati Uniti.

- 10) Nei Paesi dove è stata applicata la tecnica della programmazione nazionale e questo è accaduto solo nei tempi più recenti, la politica regionale è attuata nel quadro della programmazione generale. Tranne la Germania Federale tutti i Paesi del M.E.C. seguono il principio della pianificazione. La Gran Bretagna iniziò tardi. La pianificazione spagnola si appoggia ad una procedura fortemente centralizzata, formulata da Commissioni Tecniche.
- 11) Le politiche regionali hanno concentrato i *primi sforzi* nella formazione del capitale fisso sociale (strade, comunicazioni, acquedotti, bonifiche, insegnamento e formazione professionale, vita scientifica, ecc.), trattandosi, nella maggior parte dei casi, di zone sottosviluppate (Italia, Francia, Spagna, Stati Uniti, ecc.). La predisposizione di infrastrutture è un incentivo necessario (più necessario nel caso delle *infrastrutture umane*), ma non sufficiente.
- 12) L'industrializzazione, contemporanea alla creazione delle infrastrutture o successiva a queste, ha seguito, con maggiori o minori ritardi, specialmente in Europa, la tesi tecnico-economica dei « poli di sviluppo », « aree industriali », « imprese motrici », per concentrare gli sforzi finanziari in « aree industriali » ben definite con una programmazione regionale connessa con il piano economico generale del Paese.

Questa idea del concentramento degli interventi sul piano spaziale in poli non deve però essere dominata dalla sola preoccupazione di realizzare iniziative e complessi altamente specializzati, ma inserirsi nel sistema produttivo esistente attraverso la realizzazione di un complesso di iniziative « secondarie » e « complementari ».

- 13) Nella disamina del caso dell'Italia sono stati rilevati i motivi del rallentamento della politica regionale, riconosciuti dalle « relazioni previsionali e programmatiche ». Si sono prospettati alcuni nuovi criteri e strumenti nuovi fra i quali: nuovi indirizzi ed organismi di coordinamento e di attuazione degli interventi a livelli territoriali; l'accelerazione della esecuzione delle infrastrutture ed il ricorso al metodo delle consultazioni con le imprese industriali (metodo largamente applicato in Francia, U.S.A. e Svezia, con diverse modalità), connesso con la realizzazione di « blocchi di intervento ». Tuttavia, data la carenza della pubblica amministrazione, hanno ragione i meridionalisti nel non credere ad una politica che manca di capacità di agire.
  - 14) I mercati, in un sistema internazionale che tende ad inte-

grarsi sempre più, non hanno più neppure dimensioni nazionali. La prospettiva internazionale propone pure una serie di altre riflessioni in chiave di teoria e di politica dello sviluppo regionale.

Da qui l'esigenza di predisporre in loco iniziative secondarie, pur sempre nel quadro della valorizzazione della capacità di crescita dell'economia locale e dell'economia nazionale, unitamente considerate.

In alcuni Paesi (Francia, Gran Bretagna, Grecia, Stati Uniti) si è cercato o si cerca di collegare lo sviluppo delle zone sottosviluppate con il riordinamento del territorio e la creazione di metropoli di equilibrio, con risultati che si sperano positivi. Tale legale è auspicato anche in Italia. Più che in altri Paesi in Gran Bretagna i diversi interventi sono stati integrati dal «phisical planning», cioè dallo studio dell'ambiente fisico e dall'assetto territoriale (politica di nuove città oltre che di decentramento industriale).

- 15) Il finanziamento può venire attraverso le fonti abituali, cioè banche, sovvenzioni delle collettività pubbliche, organismi finanziari misti, organismi speciali (F.D.E.S. in Francia, Cassa del Mezzogiorno, Imprese Pubbliche, Enti finanziari specifici in Italia, Bund e Länder in Germania Occidentale, A.R.A. negli Stati Uniti ed anche organismi intercomunali o interregionali, ecc.).
- 16) Le modalità di intervento finanziario, varie e variamente applicate nei vari Paesi, presentano una comune visione tecnica:
- a) Spesa pubblica. Riguarda la creazione del capitale fisso sociale, la cui importanza ben conosciamo; essa ha il carattere di spesa aggiuntiva e non sostitutiva e riguarda anche le infrastrutture amministrative ed umane;
- b) Incentivi finanziari. Le categorie principali sono: acquisto o costruzione di stabilimenti industriali (Belgio, Gran Bretagna, Stati Uniti) per locarli o venderli ad imprese industriali; sovvenzioni (a fondo perduto per acquisto di macchinari, premi di razionalizzazione, di adattamento o di demolizione; o per consentire il trasferimento di imprese da una zona all'altra come per es. in Francia dalla zona parigina; per la formazione professionale specialmente in quelle zone che richiedono per il loro sollevamento, azione di trasformazione industriale); partecipazione diretta, totale o parziale, ad imprese industriali come la società di sviluppo industriale in Francia, con carattere o permanente o momentaneo; agevolazioni di natura creditizia (prestiti diretti come in Francia e in Italia, specialmente con durata limitata con garanzia dello Stato totale o parziale, e con interessi ridotti e spesso limitati nel tempo);
- c) Incentivi fiscali. Si tratta di sgravi fiscali decisi dalle autorità locali (molto discussi negli Stati Uniti) e dallo Stato, che as-

sumono le forme più varie. Giova tener presente che le facilitazioni fiscali possono essere considerate come delle sovvenzioni nascoste.

Con l'esonero o la riduzione fiscale si possono provocare fenomeni di traslazione inattesi e causare distorsioni economiche indesiderabili. Comunque, la scelta di questa via può essere il risultato di un confronto tra la eventuale diminuzione dell'entrata fiscale e gli effetti positivi che si vogliono ottenere (sollevamento economico dell'area sottosviluppata o depressa, generatore, a medio termine, di entrate fiscali ed economiche immediate consistenti nel risparmio dei contributi di disoccupazione).

Nell'esame del caso dell'Italia si è visto come la tecnica degli incentivi fiscali sia stata sottoposta a discussione con conclusioni divergenti. Il ricorso alla fiscalizzazione degli oneri sociali, timidamente applicato come strumento contro l'avversa congiuntura, trascurato come incentivo nella politica economica regionale solo recentemente è stato riconsiderato dai poteri pubblici.

d) Disincentivi. Può essere adoperata la fiscalità per scoraggiare degli investimenti in alcune regioni già congestionate industrialmente; lo stesso scopo può essere raggiunto con il rifiuto di permessi di costruzione con speciali ordinanze, disposizioni legali.

Si sono applicati provvedimenti con la riduzione delle costruzioni di fabbricati residenziali in certe aree e il loro aumento in altre (Gran Bretagna).

Tali provvedimenti per essere efficaci ed utili richiedono una definizione accurata della politica prescelta ed un buon coordinamento ed una Amministrazione Pubblica onesta non influenzata dall'azione dei politicanti.

Comunque, risulta limitato l'impiego di tali « politiche negative » che hanno lo scopo di dissuadere gli individui e le imprese dal fare qualcosa nonostante la *ratio* consistente nel far sì che l'investimento privato sopporti esso stesso almeno una parte del maggior costo sociale causato dalla sua decisione di investire in una zona già congestionata per le note ragioni esposte nei riguardi del caso italiano.

In Italia, la tecnica della disincentivazione è vivamente discussa anche perchè essa è stata applicata altrove in rapporto al congestionamento di grandi città come Londra e Parigi, che non ha riscontro in Italia.

e) Infine, va rilevata l'importanza di una incentivazione, oltre che ben pensata e non ristretta ed isolata, coordinata nelle sue varie forme.

Attraverso verificazioni empiriche è possibile mostrare come i processi di incentivazione sono fra loro complementari. Non è facile determinare il dosaggio di ciascuna forma per ottenere risultati con-

cretamente positivi. Nessun programma di agevolazioni fiscali o sovvenzioni o di agevolazioni creditizie avrà effetti degni di nota se non è inserito nel più ampio quadro di un vero e proprio piano di sviluppo regionale coordinato al piano di sviluppo economico nazionale.

- 17) Tutta la politica di sviluppo regionale, se considerata come semplice strumento per rendere un po' più sopportabile la situazione economica di certe regioni, anzichè come mezzo per raggiungere un più razionale equilibrio strutturale, alla fine risulterà più dannosa che utile, per l'incoraggiamento dato alla permanenza di situazioni di inefficienza cronica.
- 18) È tutto l'insieme socio-economico, sottoposto a trasformazione, attraverso la politica economica e finanziaria regionale, che determina l'installazione di attività industriali.

Due esperienze (Spagna e Grecia) di Paesi in via di sviluppo confermano le utilità di connettere, e subito, ai fini dello sviluppo economico nazionale, piano economico nazionale e piano economico regionale.

19) Le esperienze riguardanti la Cecoslovacchia, la Polonia e l'U.R.S.S., confermano l'esigenza, anche in questi paesi, di tener presenti le economie regionali, coordinando a queste il piano economico generale.

Nella società socialista lo sviluppo regionale è assicurato da una visione centralizzata e pianificata con determinazioni coercitive, mentre negli altri Paesi lo sviluppo regionale è attuato democraticamente ed è assicurato da imprese private e pubbliche la cui azione è collegata al piano economico nazionale.

Anche nei sistemi collettivisti si ritiene che le regioni sottosviluppate possano superare il loro stato di arretratezza, con estremo gradualismo, ed è accettata la logica dei poli di sviluppo.

In Cecoslovacchia, in Polonia e in Jugoslavia, si sta riconoscendo il ruolo fondamentale delle infrastrutture « umane » agli effetti della politica regionale.

- 20) La politica economica regionale è una politica di «lungo termine»; è necessario tuttavia per intanto assicurare un ritmo di crescita rapportato a quello delle regioni più avanzate. A dimostrazione dell'inconsistenza del discorso sui tempi brevi o lunghi da tener presenti nelle politiche regionali, è utile ricordare che essi si presentano complementari.
- 21) Gli indici di squilibrio regionale dei Paesi considerati variano da Paese a Paese come risulta dal prospetto che segue (1), il

<sup>(1)</sup> WILLIAMSON J. G., Le ineguaglianze regionali: ieri, oggi e domani,

quale mostra, anche, che quando si entra nello stadio di economia matura, le ineguaglianze regionali cominciano a ridursi. Lo Stato interviene con maggior consapevolezza in favore delle regioni sotto-sviluppate e depresse nei modi che conosciamo. Gli imprenditori ed i capitali da una parte cominciano ad avvedersi che, di fronte alla iniziata saturazione delle regioni ricche, quelle povere offrono ancora ampie possibilità di lavoro e di rendimento. Le stesse zone rimaste indietro, dall'altra parte, ormai compenetrate dall'azione degli istituti finanziari, delle infrastrutture ecc., trovano la possibilità di meglio integrarsi con la parte più avanzata economicamente della Nazione.

Paese	Reddito pro capite (in dollari)	Indice di ineguaglianza regionale	
Stati Uniti	2.308	0,61	
Canadà	1.459	0,64	
Svezia	1.445	0,67	
Nuova Zelanda	1.313	0,21	
Australia	1.237	0,19	
Inghilterra	1.149	0,47	
Germania occ	1.072	0,69	
Norvegia	1.036	1,03	
Francia	1.034	0,95	
Finlandia	889	1,11	
Olanda	864	0,44	
Austria	736	0,75	
Portorico	685	1.74	
Irlanda	570	0,90	
Italia	561	1,20	
Giappone	402	0,82	
Cile	377	1,09	
Grecia	364	1,01	
Spagna	271	1,39	
Jugoslavia	223	1,14	
Colombia	222	1,81	
Filippine	200	1,86	
Brasile	129	2,34	
India	60	0,92	

22) Esistono numerose interferenze tra le politiche regionali e l'integrazione europea tra i Paesi facenti parte del M.E.C., ed è difficile procedere alla comparazione degli aiuti attuati nelle politiche

<sup>«</sup>Mercurio», gennaio 1966. V. anche: Beltrame C., Gli squilibri regionali nei Paesi europei, «Mondo Economico», 8 giugno 1968.

di sviluppo regionale e, quindi, difficile confrontarne le incidenze nei riguardi dei Paesi del M.E.C. onde stabilirne la liceità degli aiuti stessi nei riguardi della salvaguardia delle concorrenze in conformità con gli obiettivi e le regole del Trattato di Roma.

L'Italia è il paese che possiede l'arsenale più complesso in materia di strumenti rivolti a favorire lo sviluppo regionale tradotto in un numero impressionante di leggi e di decreti. Non mostra preferenze precise per una forma di aiuto, ma fa contemporaneamente leva sulle sovvenzioni in capitale, crediti preferenziali o a tassi ridotti, esoneri o riduzioni fiscali, garanzie di crediti, partecipazione dello Stato, bonifica di interessi, riduzioni tariffarie nei trasporti ecc.

Prof. Volrico Travaglini (resoconto sommario dell'intervvento).

Il prof. D'Alauro ha dedicato molta parte del suo rapporto alla delimitazione del concetto economico di regione ed ha considerato alcune delle definizioni correnti, esprimendo la sua preferenza per la definizione avanzata da Ohlin. Non sono in disaccordo nei riguardi di questa scelta, anche se — oggi come quarant'anni fa (quando comparve « Interregional and International Trade ») — la definizione ohliniana suscita in me qualche perplessità, poichè Ohlin, pur prendendo le mosse dalla teoria dell'equilibrio economico generale, nel corso della sua analisi poi se ne allontana.

Circa il concetto di regione, vorrei tentarne una definizione in termini generalissimi. Con riferimento alla concezione dell'equilibrio economico generale (che non è detto debba necessariamente essere statico), la regione potrebbe essere definita come un qualsiasi sistema economico, spazialmente determinato, che non sia il sistema economico ecumenico.

Si tratta di una definizione che abbraccia tutte le possibili regioni e che consente un'analisi tendenzialmente dinamica. Ciò significa, tra l'altro, che non ci si può limitare alla considerazione di due fattori, per quanto importantissimi o fondamentali come il capitale ed il lavoro, ma che occorre considerare tutti gli elementi del processo economico, il quale — naturalmente — ha un suo passato ed un suo avvenire.

Partendo da questa impostazione, occorre però qualificare la definizione generale con altre condizioni relative agli elementi geografici, storici ed anche religiosi. Invero gli economisti, e i politici che operano con loro, hanno talvolta l'esigenza di creare una nuova espressione allo scopo di individuare un'entità che sembra stagliarsi in modo autonomo nell'universo economico che sta svolgendosi. Così,

il concetto di area monetaria che abbiamo usato per tanto tempo individua semplicemente un sistema economico considerato in relazione ai problemi monetari di un certo periodo storico.

È evidente tuttavia che qualora si facciano queste qualificazioni, si incontrano tutte le difficoltà di cui ha parlato questa mattina il prof. D'Alauro, quando ricordava che, a seconda dei punti di vista, i vari criteri si possono sovrapporre ed intrecciare.

Vorrei ora affrontare una vecchissima questione, che in parte riguarda anche la definizione di Ohlin. Dopo due secoli e più di scienza economica, noi usiamo ancora i concetti di capitale e di lavoro come se si trattasse di unità indifferenziate che esprimono la realtà concreta della vita economica. Tuttavia, per limitarci al lavoro (ma considerazioni analoghe valgono anche per il capitale), sappiamo che non esiste un lavoro omogeneo, ma tante unità e tante specie diverse: da quello del grande scienziato a quello dell'umile, modestissimo analfabeta che è costretto ad impiegare il lavoro materiale e muscolare per vivere.

Uno dei problemi fondamentali nel campo dello studio delle regioni, soprattutto ai fini del superamento delle differenze tra regione e regione, è costituito appunto dal fatto che il lavoro non è un'entità omogenea e che i diversi tipi di lavoro non sono presenti nelle stesse proporzioni nelle differenti regioni. Ciò porta talvolta alla necessità di trasformare un certo tipo di lavoro in un altro.

È necessario pertanto tener conto del problema del finanziamento del capitale umano, cui occorre dedicare un'attenzione adeguata nel quadro di una politica effettiva, concreta, feconda di eliminazione o di attenuazione delle differenze regionali.

Il finanziamento del capitale umano costituisce lo strumento fondamentale per consentire alla regione di avanzare con i propri mezzi e risolvere, col tempo, i problemi del sottosviluppo.

## Prof. Manlio Resta

 Chiedo anzitutto scusa se prendo la parola pur non avendo potuto ascoltare stamattina le relazioni del prof. D'Alauro e degli altri relatori, perchè impegnato in questioni accademiche.

Il mio intervento non potrà beneficiare degli apprendimenti conseguibili dalle relazioni sul grosso problema della scienza economica di fronte alle regioni.

Credo che noi economisti — lasciatemelo dire in una forma un po' rude — vogliamo inguaiarci sempre in troppe cose. La regione è un momento empirico non ancora ben chiarito, che già vogliamo inse-

rire nel tessuto logico della scienza economica. È la regione da considerarsi una nuova grandezza, e se tale è la considerazione, come la inseriamo insieme alle altre grandezze economiche di questa scienza? È appena utile ricordare che la nostra scienza ha già molte difficoltà a chiarire in modo più vicino alla realtà verificabile le relazioni logiche tra le grandezze economiche. Questo problema « della regione nell'economia » è, dunque, uno dei grossi problemi che non dovrebbe essere risolto come noi teorici usiamo fare: creando un modello di fantasia o di simulazione che non ha la più lontana parentela con la concretezza di una regione sub o supernazionale.

A mio modo di vedere preoccupa il fatto che nella scienza economica c'è già una sproporzione tra abbondanza di modelli astratti e scarsezza di informazioni sui fatti riguardati da quei modelli. La regione aggrava ancora la situazione.

Contrariamente alla mia appartenenza intellettuale, è ai fatti concreti della regione che intendo riferirmi.

Per mia avventura ho dovuto purtroppo occuparmi professionalmente di problemi regionali e, più precisamente, di sviluppo regionale, quando ho prestato la mia opera alle Nazioni Unite facendo il consigliere economico, di qua e di là, in varie regioni del mondo. Mi sono sempre proposto il problema — quando mi si affidava il compito di fare o di coordinare progetti di sviluppo di una regione — come si potesse intendere in senso economico una regione, quale parte di un più ampio sistema economico.

Ma un compito più difficile è far accettare queste definizioni nostre agli uffici di una Technical Assistance, di una OCSE o di una F.A.O. C'è il pericolo di guastare i rapporti professionali con queste agenzie.

Se consideriamo dal punto di vista più generale, noi abbiamo momenti regionali nelle aree monetarie; abbiamo regioni supernazionali come l'Europa Occidentale o l'America Centrale. Abbiamo ancora regioni coincidenti con le nazioni; abbiamo infine regioni subnazionali come la Renania, il Nordest brasiliano, l'Antalya turca, ecc.

Queste discriminazioni geografiche od amministrative delle regioni non le possiamo inserire con effetti operativi nei nostri modelli logici. Negli archivi delle Nazioni Unite c'è un autentico cimitero di simili conati modellistici. Quando mi proponevo questi problemi concreti di sviluppo economico di una regione, ho sempre tentato di stabilire se esista una dimensione economica soggiacente all'idea di regione. Se la regione è qualche cosa che s'integri o si opponga al sistema economico. Intanto è sconcertante scoprire che noi continuiamo a parlare di sistema economico, ma quando, poi, consultiamo i

trattati della scienza economica non troviamo nè una definizione accettabile di sistema economico, nè una definizione convenzionale.

Praticamente me la sono cavata spesso cercando di identificare il sistema economico con l'economia nazionale e per tal modo era possibile rendere compatibili piani di sviluppo regionale subnazionale con quello più ampio di tipo centrale. Si rendeva, così, possibile inserire questi piani di sviluppo regionale in un tessuto più ampio di sviluppo economico del sistema o della nazione. Ma chi può sostenere che gli Stati Uniti del Brasile o la Malaisia tanto per citare due esempi, costituiscano rispettivamente due economie nazionali se sono prese nel loro insieme? Ecco perchè mi trovo, allora, di fronte a questa tematica della regione in una posizione alquanto scettica. Non riusciamo a trovare una sistemazione che sia scientificamente accettabile e perciò professionalmente proponibile per gran parte di coloro che sono chiamati a migliorare la situazione economica e sociale del Riff o del Borneo o del Sertão.

2. Premesso questo, rifacciamoci agli esempi che ci provengono dalla storia della nostra prestigiosa scienza. Siamo passati, nella microeconomia, dall'impresa al settore per merito della versione walrasiana dell'equilibrio economico generale. Come si ricorderà, il Walras ha voluto estendere taluni principi, taluni teoremi validi nell'ambito dell'impresa al settore; è stata una difficoltà non indifferente, ma superata disinvoltamente per il fatto che quella nuova entità che è il settore, è stata introdotta come un insieme di imprese omogenee coerentemente alla logica concorrenziale e statica dell'equilibrio economico generale.

Oggi si tende a paragonare il settore alla regione, nel senso che c'è una differenza intersettoriale, come c'è una differenza interregionale, come disaggregazione del sistema. Questo va bene per un discorso di carattere dinamico spaziale; non va altrettanto bene per un discorso statico. Mi domando, allora, se la regione si possa inserire rigorosamente nell'economica a prescindere dallo schema statico.

Questo — dicevo — è l'aspetto teorico del problema; ma c'è, poi, un risvolto empirico perchè la regione ci crea grosse difficoltà funzionali sul piano dello sviluppo nazionale.

Prendiamo il caso italiano, che è quello più vicino a noi. Noi stiamo oggi avvalorando la regione e l'ente regione come istituti che si aggiungono per il miglior utilizzo dello stock delle risorse reali e sperabilmente per il sorgere di vocazioni industriali finora inesistenti.

Ebbene, anche questo tentativo di far passare dal piano nazionale al piano regionale il problema del miglior sfruttamento delle

nostre risorse è un tentativo che ci crea delle difficoltà. Per quel che ne so, per quello che è la mia esperienza — per modesta che sia sono arrivato alla conclusione che i sistemi economici, dopo decine o centinaia di anni d'esistenza, sono riusciti a creare internamente un qualche cosa di compatto, cioè una sorta di omogeneizzazione di grandezze, di istituti e di elementi eterogenei coesistenti in una contiguità del territorio. In quanto è pacifico che la regione induce la considerazione dell'elemento spazio nei nostri schemi. Il sistema economico, grosso modo, nasce come un insieme di quantità, di grandezze eterogenee che però, a forza di convivere, di coesistere nello spazio e di interagire danno luogo al risultato che segue. L'agricoltura di quel territorio elevato a sistema, si conforma via, via alle esigenze dell'industria di quel paese e viceversa; così accade al commercio ed al settore terziario di quel paese nei rispetti dell'industria nazionale. In maniera che tra questi tre grandi settori, industria, agricoltura e servizi, si stabiliscono delle relazioni di interdipendenza, di reciproco dimensionamento e condizionamento, per cui, in realtà, possiamo dire che l'economia nazionale è un tutto che funziona con una certa organicità.

Una notevole prova di questo mutuo conformarsi di dimensioni di settori differenti nel sistema economico si è avuta dopochè si è creato il Mercato Comune agricolo; altre se ne stanno profilando per il costituendo Mercato Comune Industriale e l'integrazione monetaria europea. Di che cosa ci si è accorti a Bruxelles? Ci si è accorti di avere messo insieme per il mercato comune agricolo le agricolture di sei paesi, credendo che queste agricolture, solo perchè tali, avessero prevalentemente dei caratteri di similarità tra loro e potessero essere scorporate dai loro rispettivi sistemi economici. In realtà si è veduto, invece, che erano sei corpi tra loro estranei, una volta disintegrati se non proprio amputati dai rispettivi sistemi economici nazionali ed una volta messi insieme faticosamente per creare un'agricoltura comunitaria.

Queste agricolture — lungi dall'integrarsi come ci si sarebbe aspettato — soffrono ancora oggi di quell'amputazione, perchè si tratta di settori che hanno stabilito relazione di simbiosi, di intimi rapporti con gli altri settori non rurali di ciascun sistema economico di provenienza. L'integrazione economica europea non si potrà effettuare finchè non si troverà la maniera di cancellare in qualche misura quei legami strutturali ai paesi d'appartenenza.

Questo ci suggerisce per analogia che quando noi pensiamo alla regione non pensiamo mai a qualche cosa di autonomo separabile dal resto: la regione come spazio subnazionale (o « infrasistema », come si è detto poco fa si è inserita in un tutto economico che è il si-

stema. Se noi diamo corpo al concetto di infrasistema economico evidentemente ci accorgiamo del fatto che la regione non ha una possibilità di essere identificata in maniera significativa come entità distinta e distintiva dell'economica. Non so se possa essere sufficiente il fatto che di una regione si può arrivare a proporre uno schema di sviluppo economico autonomo rispetto ad altre regioni, solo in quanto abbia un obiettivo distinto dagli altri obiettivi regionali. In quanto ancora, messi insieme questi obiettivi, certamente divergono dagli obiettivi che sono dell'economia nazionale, che pure raduna in sè queste regioni.

Quando operavo nel Sud America, la scuola di Santiago del Cile, che era — e credo che sia ancora — una delle scuole di economia più apprezzate nelle Americhe (la scuola di Santiago del Cile è un po' la longa manus dei più grandi istituti universitari e di taluni apprezzati nomi della scienza economica statunitense), cercava, invece, di definire la regione come entità economica appoggiandosi al sistema dei prezzi. Ogni spazio che possiede un proprio e distinto sistema di prezzi costituisce dal punto di vista economico una regione.

La definizione è seducente. Ogni qual volta noi troviamo che prezzi di diverse merci riescono a formare un certo livello e, per converso, una certa merce ha nei diversi luoghi uno stesso prezzo ivi abbiamo una regione. Quando invece i prezzi della più gran parte delle merci sono differenti da spazio a spazio vuol dire che stiamo passando da una certa regione ad un'altra. Il sistema di prezzi connoterebbe, quindi, la regione come mercato. La regione sarebbe cioè uno spazio in cui vige un certo insieme di prezzi opportuni in quanto variabili d'aggiustamento di un certo equilibrio. Entro quell'insieme i prezzi hanno la caratteristica di rendersi interdipendenti.

Una seducente definizione, che forse va bene soltanto nel Sud America, perchè lì, evidentemente, la difficoltà dei trasporti è tale che crea molte isole spaziali di sistemi di prezzi. Lì abbiamo sistemi di prezzi che si formano in dipendenza della difficoltà del traffico soprattutto stradale interlocale e quindi l'interscambio che così è possibile crearsi tra zona e zona del Sud America si prospetta come problema esterno. Uno sviluppo stradale e del traffico relativo abolirebbe, al limite, la regione.

Un altro criterio di regione sarebbe quello del grado più stretto di interdipendenza tra un settore e gli altri di una qualsiasi tavola leontieviana. La regione prenderebbe corpo dal fatto che un settore distribuisce prevalentemente la sua merce come inputs di altri settori locali produttori di altre merci e questi a loro volta con maggior frequenza costituiscono i vari inputs nella produzione della prima merce.

Per quanto riguarda l'Italia, debbo subito dire un criterio di questo genere ci porterebbe a dire che le regioni non esistono. Ciò per l'esperienza che mi sono fatto studiando qui tale problema.

Facendo parte o dirigendo centri di sviluppo regionale, mi sono accorto che il nostro paese, ancorchè sia uno dei sistemi economici di più recente formazione (appena un secolo di vita in comune mercato) presenta relazioni intersettoriali che sono allacciate in maniera talmente interregionale da rendere difficile allentare questi legami. Orbene, per configurare un'entità spaziale a sè stante secondo l'assunto di partenza è necessario ridurre i legami tra regione e regione. Mentre, effettivamente, la nostra economia è un'economia legata in maniera nazionale e mi documenterò al riguardo.

Quando capita di occuparci di una regione depressa il problema è quello di creare una proliferazione di industrie insediante, tale che formi un certo numero di combinat, come dicono i sovietici. Cioè una concatenazione tra attività economiche create che possa stimolare reciprocamente l'espansione e che possa, quindi, aumentare i posti di lavoro del settore secondario e terziario, aumentare la domanda globale, attivare altre produzioni di servizi e di beni per dare un rilancio alla regione. Si tratta di formare attività tali che in un ambito regionale gli investimenti moltiplichino i consumi ed i consumi accelerino gli investimenti.

Supponiamo che una regione abbia, in ipotesi, solo cartiere, mettiamoci accanto una industria cartotecnica perchè la cartotecnica di quella regione possa contare sulla carta e sui cartoni prodotti dalle cartiere che già esistono. Il ciclo di produzione si allunga, si crea altra occupazione. Poi si amplia ancora il ciclo mettendo altre industrie che arrivino al prodotto finito per esempio cartoncini per fotografia, cartoni ondulati e così via.

Questa idea che noi abbiamo — buona o fasulla che sia — di poter riempire i vuoti di un'intera catena, creando una specie di grosso combinat regionale, in un paese del tipo nostro (specie nel Centro-Nord) per lo più non tiene. Tutte le volte che abbiamo cercato di inserire, per es. dei calzaturifici dove stavano le concerie, delle industrie conserviere dove stavano grandi frutteti e via discorrendo, ci siamo accorti dell'esistenza di rapporti preesistenti irresolubili tra cartiere di una certa regione e le industrie cartotecniche di un'altra regione chissà quanto distante. Se l'industria cartotecnica già si fosse formata in quella nostra regione essa sistematicamente avrebbe comprato da tutti la materia prima tranne che dalle cartiere locali. Quelle cartotecniche preferiscono prendere la materia prima e le altre sussidiarie al Nord o al Sud, a distanza di centinaia di chilometri, difficilmente si servono delle industrie locali. Quelle industrie

del cuoio o quelle cartotecniche si specializzano spesso in prodotti che nemmeno richiedono come materia prima quella prodotta localmente dalle concerie o dalle cartiere locali. Certamente c'è un motivo.

Prima di scoprire questo motivo apparentemente strano andiamo avanti con qualche altro esempio. Così se ci sono industrie dolciarie nella regione, che so io, del Veneto occidentale sarebbe da supporre che se noi andiamo a mettere lì impianti di allevamento. industriali di uova ed impianti di centrifugazione del burro, queste industrie dolciarie, che sono fortemente consumatrici di burro centrifugato e di uova, ne approfittino ben liete di avere il burro e le uova in quella regione dopo una semplice ordinazione nello stesso distretto telefonico. Niente di tutto questo, se andiamo a scandagliare bene i fatti ci si accorgerà che ci sono per lo mezzo dei contratti per cui le imprese dolciarie anche nuove fanno parte di complessi industriali o di centrali finanziarie che posseggono o controllano anche centrifughe per burro o allevamenti industriali di polli che magari si trovano ad un centinaio di chilometri dal luogo ove le imprese dolciarie sono sorte e hanno dunque l'impegno da parte dei gruppi di appartenenza di servirsi dei propri centri di produzione della materia prima.

L'ambito regionale non conta per i rifornimenti, quanto invece più propriamente conta se mai il raggio chilometrico del costo competitivo. Che so io, i mattoni possono essere venduti competitivamente nel raggio di cinquanta chilometri dalla fornace, il cemento nel raggio, poniamo, di 120 km. dal cementificio di produzione, il vetro comune ha, per esempio un raggio di 150 km. e così via. Sono questi parametri di rispetto per società di un gruppo?

Questo dimostra che per lo più in un paese di medie dimensioni e di un certo grado di sviluppo, la regione non costituisce il luogo dei legami negli affari. Non c'è, dunque, un tessuto economico regionale, voglio dire che se noi prendiamo una di queste regioni subnazionali e la vogliamo sviluppare o vogliamo migliorare la gestione delle sue risorse non riusciamo a trovare il bandolo della matassa perchè la regione è di solito inserita in un fitto reticolo di relazioni industriali, commerciali e finanziarie con tutto il resto dell'economia nazionale. Allora che cos'è la regione negli schemi della scienza economica?

Mi ricordo che si fecero ostinati sforzi per mettere un camicificio di serie in una regione dell'Alta Italia, un'industria che poteva avere il suo rilievo dal punto di vista della mano d'opera femminile già abbondantemente disoccupata. Dopo qualche anno mi sono personalmente preso la briga di andare a vedere se i magazzini di abbigliamento ed i negozi di camicerie locali, cioè centri cittadini di quella re-

gione sede del grande camicificio — esempio di tecnologia moderna — vi comprassero le camicie. Niente, nessun commerciante locale aveva comprato le camicie e neanche ci pensava lontanamente.

Mi interessava di venire a capo di questa faccenda perchè qualche volta c'è un po' la curiosità dell'economista per queste "stranezze" dal punto di vista razionale. Alla domanda di sapore ingenuo perchè non comprate queste camicie? Il senso della risposta molto spesso fu questo: se noi vogliamo vendere una camicia, supponiamo, a seimila lire e si vicne in qualche modo a sapere che questa camicia è stata comprata dal camicificio locale ad un prezzo molto minore, le conseguenze tra la clientela sono facili a comprendersi.

Che cosa succedeva allora? Che questo comicificio era costretto a vendere in mercati lontani. Si accertò che i suoi maggiori affari li aveva non nell'Emilia o nel Veneto, ma addirittura nelle province di Bari e di Lecce. Ciò conferma che se le camicie costano troppo non è colpa della fabbrica che le produce ma della distribuzione commerciale che ha certe sue convenienze non conciliabili con un livello di efficienza. (È gran tempo che la rete commerciale italiana ha bisogno di essere riformata). Di questi esempi se ne possono fare molti. Ricordo ancora che un grosso e noto calzaturificio che ha una notevole attività produttiva, non vendeva le calzature nei centri urbani prossimi ai suoi stabilimenti perchè i commercianti per i motivi che abbiamo ricordato, non intendevano servirsi di questo calzaturificio.

Molte altre volte è una questione di proporzione tra dimensione dell'impresa e dimensione del mercato che costringe una società od un'industria ad uscire fuori dell'ambito della regione. La produzione di serie ha una sua propria legge dei costi, per rispettarla occorre una scala di produzione. La interpretazione tra industrie nei cicli di lavorazione dei pezzi è un altro motivo di extra regionalità e così via.

Allora questa regione come la mettiamo economicamente in piedi, se tutto è così? Che risultato può avere nelle condizioni predette lo sforzo che noi facciamo di decentrare lo sviluppo economico, demandandolo alle regioni, sia pure sotto il controllo di un piano centrale di programmazione? D'altra parte conviene tentare di marciare a ritroso di quasi ottanta anni di vita in cui le industrie, indifferentemente dalle regioni in cui sono sorte, hanno allacciato rapporti di interdipendenza dando luogo a tutta un'economia nazionale ed oltre.

Nel momento in cui ci troviamo a fare sforzi per dare un diritto di cittadinanza alla regione subnazionale nell'ambito della scienza economica, siamo sicuri che i problemi dello sviluppo, cioè della dinamica operativa continuino a giocare nel prossimo futuro su una tavola di parametri nazionali? Questo era il motivo per cui, trasferendomi adesso di nuovo dal piano della pratica al piano della teoria, mi dolgo molto se non posso, su questo tema, essere d'accordo con tutti coloro i quali ritengono che questo della regione almeno subnazionale sia un tema fruttuoso a trattarsi nell'economica. D'altra parte che novità costituirebbe il tema di una regione nazionale o supernazionale? Se è vero che l'informazione empirica sui singoli accadimenti deve orientare coloro che devono trasformarli in istituti della logica, credo che su questo concetto di regione non ci siamo proprio: esso è — almeno quanto mai impalpabile ed indefinibile.

Mi domando allora se per inserire questa nuova entità così infruttuosa dentro alla scienza economica non andiamo inutilmente a complicare le cose. L'economica lamenta già tante difficoltà e tra l'altro una grave sproporzione tra modelli inventati e fatti accertati, vogliamo contribuire ulteriormente all'eccedenza dei primi sui secondi?

### PROF. GIORGIO STEFANI

Nonostante l'elevatezza scientifica di questa riunione mi permetto prendere la parola per esporre alcune osservazioni elementari relative a due proposizioni contenute nell'intervento del prof. Gangemi, e precisamente riguardanti i confronti tra regioni sviluppate e regioni sottosviluppate.

La prima, grosso modo, è questa. Le misure di politica economica e finanziaria intese a creare industrie e altre attività produttive in regioni sottosviluppate implicano una diminuzione di produttività.

La seconda è connessa: l'attività pubblica che porta al processo redistributivo di ricchezza implica un trasferimento di risorse, le quali potrebbero essere più produttivamente investite in regioni sviluppate.

Queste due proposizioni sono corrette, ma richiedono alcune precisazioni per evitare di fraintendere il polivalente concetto di produttività e di convenienza collettiva. Innanzitutto sono corrette in un tempo relativamente breve. Già il vecchio discorso delle industrie bambine della teoria classica ci ricorda che può darsi il caso che anche in termini di razionalità economica vi siano delle industrie che sono meno produttive nella fase iniziale e che diventano adeguatamente produttive in seguito. A maggior ragione questo va detto se ci si riferisce alla produttività delle industrie di una intera regione in via di sviluppo, onde la valutazione, necessariamente di lungo periodo, richiede che si tenga conto di tutti quegli elementi che gradual-

mente vanno creati per realizzare quelle infrastrutture ed economie esterne che porteranno a creare adeguati poli di sviluppo industriale nella regione stessa.

Un'altra considerazione riguarda il concetto di produttività. Questo termine è nebuloso perchè viene attribuito a fenomeni enormemente diversi per dimensioni e struttura. Si parla di produttività dello stabilimento, dell'impresa, del settore, dell'economia regionale e di quella nazionale. Inoltre la produttività riguarda tanto il rapporto tra il prodotto e tutti i fattori produttivi impiegati (produttività globale), quanto il rapporto tra il prodotto e un fattore (specialmente il lavoro).

Il discorso sulla produttività non può venire ora svolto in alcun modo. Mi limiterò ad osservare che qualunque misura della produttività ha rilevanza soprattutto in termini comparativi, o tra imprese simili, o tra dati storici della stessa impresa. È quanto dire che ha rilevanza la variazione della produttività. In questi termini la « diminuzione della produttività » che si avrebbe trasferendo risorse dalle regioni sviluppate a quelle sottosviluppate è poco chiara perchè risulta dal confronto di valori non omogenei. Ha significato invece ed un significato positivo — se le attività produttive in tal modo create nelle regioni sottosviluppate registreranno degli incrementi di produttività, nella successione degli anni, più rapidi di quelli delle affini produzioni delle imprese operanti nelle regioni sviluppate. In tal modo, pure partendo da valori inferiori, potranno gradualmente raggiungere livelli uguali di produttività. Si intende che questo avverrà non soltanto in forza dell'organizzazione aziendale, ma anche del miglioramento e adeguamento delle infrastrutture e delle « economie esterne », che appunto la finanza pubblica concorre a creare.

Naturalmente non dico che questo avvenga, ma semplicemente che questo può avvenire se i programmi di sviluppo sono concepiti e concretati secondo razionalità economica.

Questo — molto sommariamente — per quanto concerne la comparazione della produttività e la sua variazione nel tempo. Circa il processo redistributivo provocato dall'intervento della finanza pubblica, a parte il fatto che questo è proprio dell'azione statale, ci si domanda perchè si vuole lo sviluppo delle regioni arretrate.

Non lo si vuole per motivi di efficienza economica; lo si vuole per motivi sociali, valutati a livello tipicamente nazionale (non so quanto stia a cuore ai piemontesi o ai lombardi di essere uniti ai siciliani e che giudizio positivo possa esprimersi sull'opera della Regione siciliana). Si tratta quindi di stabilire qual'è il costo economico politicamente accettabile per ottenere i risultati sociali voluti. Questo costo comporta ovviamente una redistribuzione di ricchezza

da regioni ricche a regioni sottosviluppate ed anche da contribuenti ricchi a contribuenti poveri, a condizione che il sistema tributario sia efficiente e perequato. Quali siano le implicazioni di questa redistribuzione della finanza pubblica sulla produttività è difficile dirlo, specie di fronte ad un sistema fiscale complicato e sconnesso come il nostro. Si pensi ad esempio alla ripartizione delle imposte sugli affari e gli scambi, unitamente alla caterva di esenzioni e riduzioni esistenti, proprio in relazione all'impiego per l'ampliamento di nuove produzioni nelle regioni della Cassa per il Mezzogiorno. D'altra parte l'esenzione decennale dall'imposta di ricchezza mobile sui profitti delle nuove imprese operanti nelle regioni sottosviluppate contribuisce certo a creare questa redistribuzione, che risulta confermata se si considera la ripartizione di numerose spese pubbliche. Tuttavia questo non mi pare autorizzi a ritenere che in tal modo si ha un trasferimento di risorse che avrebbero potuto essere altrimenti investite più produttivamente nelle regioni sviluppate. Gli è che resta la dipendenza delle regioni sottosviluppate da quelle sviluppate, sicchè, come è noto, una certa parte di quanto viene redistribuito attraverso la finanza pubblica ritorna attraverso i canali del mercato ad incrementare le produzioni delle regioni ricche. Una valutazione della portata della redistribuzione operata dalla finanza pubblica sulla produttività a livello aziendale e regionale è quindi assai complessa e richiede un approfondimento specifico di caso in caso, non generalizzabile in forma teorica.

Prof. Volrico Travaglini (resoconto sommario dell'intervento).

Il prof. Gasparini nella sua ampia e interessante relazione ha detto molto opportunamente, constatando la realtà, che purtroppo l'interpretazione teorica ed il sussidio dell'analisi teorica ai fini pratici, ossia di natura politico-economica ed operativa, non sono stati notevoli, anzi sono decisamente mancati. Questo è vero, ma solo in parte. In realtà, l'apporto dell'analisi teorica non è venuto meno perchè, in sostanza, il compito della scienza economica consiste proprio nel mettere in luce i limiti delle possibilità pratiche. Sono certo che se i politici avessero esaminato accuratamente la produzione teorica di questi ultimi quindici o venti anni, essi avrebbero meglio impostato i loro interventi di politica economica.

A proposito dei problemi di coerenza e di convergenza citati dal prof. Gasparini, vorrei osservare che forse si tratta di problemi diversi. Il problema della coerenza fra strumenti per un certo fine è esclusivamente teorico. Per contro, il problema pratico è quello della

convergenza, che consiste nello stabilire se, una volta presente o assente l'attributo della coerenza, ciò porti oppure no effettivamente a raggiungere lo scopo prefisso.

Il prof. Gasparini ha ricordato anche l'esperienza sovietica e dei paesi dell'Est. Si tratta di esperienze di grande importanza, che tuttavia sollevano notevoli perplessità se si tiene conto del sostanziale fallimento dei tentativi di decentralizzazione della pianificazione sovietica. Questi tentativi hanno portato, tra l'altro, ad una certa tendenza all'autarchia.

Il prof. Gasparini ha illustrato la complessità dei rapporti tra regione e regione e le difficoltà della pianificazione regionale nei rapporti con le pianificazioni delle altre regioni e con la pianificazione nazionale. Quando parliamo di problemi di pianificazione regionale o nazionale ci troviamo immediatamente di fronte a due criteri che, entro certi limiti, sono paralleli, ma fondamentalmente divergono. Uno è il criterio della decentralizzazione amministrativa, o spaziale, e l'altro è il criterio in base al quale si considerano i diversi settori del sistema economico contemporaneamente. Qual è il criterio che ci consente di dare corpo a ciò che il prof. Gasparini, parlando in termini quasi marxiani, ha chiamato la dialettica del processo tra regione e regione e tra regione e nazione? L'esperienza teorica in questo campo ci dice che i migliori economisti sovietici sono arrivati a concepire la soluzione ottimale negli stessi termini avanzati da Enrico Barone sessant'anni fa.

In conclusione, dovremmo studiare a fondo le esperienze dei paesi dell'Est in questo settore per evitare di commettere errori analoghi o peggiori di quelli da loro commessi negli ultimi quindici o vent'anni.

#### Prof. Francesco Parrillo

Gli interventi di ieri e di questa mattina mi hanno convinto che il Convegno promosso dalla Società Italiana degli Economisti non aveva soltanto, come poteva sembrare, un valore puramente accademico, sia pure di grandissima utilità, perchè, accanto ai primi approfondimenti sui profili teorici del problema, sono già venuti emergendo alcuni aspetti di natura operativa.

Del resto, che questo Convegno avesse delle particolari motivazioni di attualità è dimostrato da alcune circostanze.

Innanzitutto sta per scadere — è questione proprio di mesi — il primo quinquennale di sviluppo economico e si deve provvedere all'elaborazione del secondo. Ci troviamo, in sostanza, di fronte ad

un'esperienza sia di carattere nazionale sia di carattere regionale, quale è stata rapidamente evocata nella prima parte della giornata da Gasparini; ci troviamo di fronte ad un fatto nuovo che ha trattato ieri il collega Campolongo, cioè alla prima vera programmazione della Comunità Economica Europea. Non si usa la parola « programmazione » perchè i tedeschi hanno una certa allergia per questo termine, ma il primo programma di politica economica a medio termine che ha registrato un salto di qualità rispetto ai due precedenti è proprio quello elaborato in questi giorni.

Ci troviamo in presenza di un fatto nuovo, originale, per quanto concerne l'Italia, cioè l'inserimento della regione, e questo sarà, a mio avviso, l'elemento qualificante del secondo periodo della programmazione nel nostro Paese.

Abbiamo infine le esperienze straniere, specialmente quella sovietica, e vorrei dire che quest'ultima veramente ci suggerisce degli ammaestramenti. Anch'io ho fatto, l'anno passato, un lungo viaggio in Russia, ho avuto degli incontri con degli economisti di quel Paese e posso, a titolo conclusivo, perchè evidentemente un discorso su tale argomento è molto articolato, soltanto affermare che anche nell'U.R.S.S. sono maturate delle svolte, non tanto sul piano del decentramento perchè tutti i colleghi da me avvicinati hanno concordemente riaffermato il carattere centralizzatore della pianificazione, cioè non si sono spostati da questa posizione teorica.

È però emerso soprattutto un elemento nuovo, cioè la sostituzione ad una programmazione di lungo periodo di una programmazione sottoposta a continue revisioni, anche semestrali; questo è un fatto che noi dovremmo tenere presente.

C'erano quindi tutti questi fattori che davano e dànno validità ed attualità alla trattazione del nostro problema.

Sino da ieri, d'altra parte, quando il primo relatore, professor D'Alauro ed altri, hanno trattato dell'analisi teorica della regione, hanno convenuto, praticamente, con alcune implicazioni di politica economica: quale valore avrebbe l'analisi teorica della regione se essa non fosse finalizzata a centrare meglio, attraverso un supporto conoscitivo, gli interventi di politica economica?

Abbiamo quindi sentito alcune indicazioni sugli investimenti, sull'efficienza delle imprese produttive, sugli incentivi, così come a me sono sembrate particolarmente pertinenti le conclusioni dell'amico D'Alauro sul concetto economico di regione; la regione in senso economico non può essere che quella che rappresenta una certa omogeneità, perché tutte le altre definizioni (costruite da autori quali Von Thünen, Palander) sono così complicate, dal punto di vista

statistico, da essere assolutamente non recettive, anche agli effetti puramente teorici.

Questa mattina si è affrontato il problema dei rapporti tra programmazione nazionale e programmazione regionale.

Ho anch'io da fare qualche comunicazione su un'esperienza precisa che ho vissuto, ma siccome i termini del rapporto sono due, programmazione nazionale e programmazione regionale, e poichè mi pare che le nostre conclusioni debbano essere globali, vorrei accennare rapidissimamente al fatto che, pur usando da noi un'espressione piuttosto pittoresca, si è parlato di macerie del primo piano quinquennale.

È un'esperienza che noi dobbiamo analizzare, non soltanto per gli impegni futuri, per le scelte di politica economica che si dovranno effettuare, ma anche se vogliamo approfondire il tema delle relazioni con la programmazione regionale.

Sono mancati completamente quei due elementi, quelle due condizioni, che furono definite a suo tempo le condizioni-vincolo della stabilità interna e della stabilità dei conti con l'estero; abbiamo avuto incertezza e fluidità congiunturali in questi cinque anni del piano ed in più si aggiunge — si è parlato più volte, con accenti accorati, di Italia provvisoria — una serie di calamità che hanno trasformato la legge del piano, che è la legge dell'ordine, del coordinamento e della razionalità, in una legge dell'emergenza.

Dobbiamo tenere conto di queste circostanze, ma dobbiamo considerare anche la strutturazione del piano e l'indirizzo che ad essa si vuol dare.

Abbiamo poi il problema della programmazione regionale; Gasparini ha elencato una serie di esperienze della Russia, che ha iniziato prima di noi; ma comincio a pensare che anche noi abbiamo una certa vetustà in materia di programmazione, sia pure per un certo tipo di programmazione.

La nostra prima esperienza di programmazione si può far risalire, infatti, ai piani di bonifica integrale, ai piani urbanistici della legge del 1942, i cosiddetti piani territoriali di coordinamento, ai piani regionali di sviluppo economico che furono promossi dal Ministro dell'Industria e Commercio, sia pure costituiti con un decreto ministeriale, al piano della rinascita della Sardegna, al piano rosso, al piano azzurro, al piano verde, ecc. (ad un certo momento — consentitemi la battuta di spirito — ebbi a dire che forse non sarebbero bastati i colori dell'iride per classificare la vasta gamma dei piani italiani!).

D'altra parte, basta vedere per un attimo quello che è detto nella relazione introduttiva al bilancio per il 1961: a proposito degli impegni poliennali, l'Italia ha una spesa di dodicimila miliardi, che proiettano un'ipoteca fino all'anno 2000.

Che cosa sono gli impegni poliennali? Sono una serie di pianificazioni di spesa.

La programmazione regionale, quindi, ha avuto da noi, sia pure a diverso titolo, con diverse tipologie, un diritto di cittadinanza che merita di essere riconsiderato.

Gasparini ha parlato in modo particolare dell'esperienza fatta nella redazione del piano del Veneto ed io mi voglio riferire ad una esperienza particolare che ho fatto recentemente esaminando dieci piani regionali elaborati da quei comitati che si possono autenticamente definire assisi eterogenee della programmazione regionale, quei comitati che erano stati nominati dal Ministero del bilancio e della programmazione economica e dei quali hanno fatto parte studiosi, professori universitari, rappresentanti di camere di commercio e di altri enti locali.

Queste assisi eterogenee hanno indubbiamente avuto delle benemerenze perchè hanno fornito un contributo alla conoscenza del nostro Paese.

Mi trovo in difficoltà nel dire se, dal punto di vista storico o logico, sorga prima la programmazione economica nazionale o la programmazione economica regionale; certo non ho considerato mai come un'involuzione, come un declassamento, il passaggio da una programmazione per vasti aggregati ad una di minori aggregati.

È stata l'esigenza, soprattutto conoscitiva, di allargare gli orizzonti della realtà economica e sociale di un paese; programmare significa anzitutto prevedere e prevedere significa conoscere il passato e gettare delle proiezioni nell'avvenire.

Come poter esaminare queste tendenze del passato se non attraverso un maggiore approfondimento? Debbo quindi dire che, realmente, c'è stato questo contributo alla maggiore conoscenza, direi — con un'espressione suggestiva di De Stefani — « all'anima ed al volto » economico e sociale del nostro Paese.

Che cosa hanno rilevato questi piani? Hanno evidenziato in primo luogo, un'esplosione di insorgenze regionali. Gasparini ha parlato di autarchia; sono dei piani di tipo chiuso, che non gettano lo sguardo nemmeno al confine della regione collegata a quella che è stata esaminata.

Un'esplosione di esigenze, tanto che a un certo momento mi è sembrato di poter affermare che se quei piani regionali fossero stati realizzati, in Italia avremmo avuto non solo l'autarchia ma l'imperialismo regionale, perchè sono elaborazioni che si preoccupano solamente ed esclusivamente di massimizzare o ottimalizzare — come

si dice adesso con una brutta espressione — le risorse della regione e di ricercare la piena occupazione.

A questo punto, il discorso si modifica profondamente; finora c'era una commissione presso il Ministero del bilancio e della programmazione, presieduta dal Sottosegretario, che si occupava della programmazione regionale, e vi era un apporto puramente conoscitivo, ma, adesso, la regione è uno strumento anche sul piano giuridico.

Questo lo debbo sottolineare perchè recentemente, in un Convegno sulla programmazione svoltosi a Modigliana e nel quale ho avuto il piacere di assolvere la funzione di relatore generale, è venuto fuori un tale conflitto sul terreno squisitamente giuridico tra poteri economici della Regione e poteri economici dello Stato per cui si è arrivati alla conclusione che, se queste tesi dovessero avere attuazione, si determinerebbe un frazionismo, una parcellizzazione di quella che è la situazione economica e di quelli che sono i poteri decisionali del nostro Paese, compromettendo la stessa finalità ultima del piano, che è quella della globalità, della visione d'insieme degli obiettivi e, soprattutto, delle risorse.

Indipendentemente, però, da questo problema giuridico che esiste, abbiamo gli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione, che andrebbero sviluppati, perché essi costituiscono un dettato di estrema sintesi così come l'art. 117 della Costituzione che parla delle attribuzioni economiche delle Regioni.

È certo che già durante l'attuazione del primo piano quinquennale di sviluppo economico erano emerse delle difficoltà, dei contrasti, diciamo pure dei conflitti, quantunque il mondo imprenditoriale, avesse scontato pienamente il problema della programmazione. Ormai la programmazione è acquisita, non è un fatto recepito soltanto nel contesto scientifico, ma tutto il mondo degli operatori è pronto anche a collaborare sul terreno della pratica realizzazione.

Evidentemente, si vorrebbe — è chiaro che venga sempre invocato — il cosiddetto quadro della certezza politica, perchè fino a quando l'intervento dello Stato rimarrà una specie di steccato mobile, che può essere mosso a piacimento, l'imprenditore si troverà sempre esposto alla sorpresa di vedere sostituita la sua attività con l'azione pubblica.

Indipendentemente però da questi problemi di ordine giuridico esiste un problema strettamente economico: rapporto tra programmazione regionale e programmazione nazionale.

Non può esservi, evidentemente, a mio avviso, nè un prius nè un posterius; non può essere la programmazione nazionale la sommatoria delle singole programmazioni regionali in quanto ciò determinerebbe una sorta di programmazione mostruosa. Ci deve essere

un processo dialettico di conciliazione e di sintesi tra le due forme di programmazione, con la differenza che mentre, sino ad oggi, la programmazione regionale aveva una funzione di natura puramente conoscitiva, attualmente la Regione chiede una compartecipazione alle decisioni — questo è il fatto più originale, rilevante — e, allo stesso tempo, una compartecipazione all'attuazione — entro certi limiti — perchè diversamente arriveremmo addirittura alla disgregazione dell'economia e non a quella famosa programmazione, caro Di Nardi, che da tempo andiamo definendo, tu per primo, come strategia dello sviluppo.

Come si pone allora questo problema? Si pone attraverso delle indagini preliminari sulla Regione, indagini che non possono essere isolate.

La Regione non può essere concepita come una monade leibniziana, ma va inserita in un più ampio contesto; abbiamo definito, in altre circostanze, la programmazione regionale come specificazione, come articolazione della programmazione nazionale e tale, a mio parere, deve restare, pur confermando questa sua duplice funzione: di allargamento degli orizzonti conoscitivi e di compartecipazione alle decisioni.

Il problema non è puramente teorico; d'altra parte, desidero qui fare una precisazione. Alcuni hanno parlato di modelli decisionali e qualcuno ha detto che si possono trarre limitate conclusioni sul piano dei modelli econometrici.

Nessuno vuole rifiutare il grande apporto, la grande collaborazione che può venire da questi strumenti matematici, da questi modelli econometrici — ho avuto la ventura di visitare, condotto in Russia dal prof. Agabengian, i maggiori centri di elaborazione di tali modelli — ma non si possono attribuire agli stessi compiti sovrannaturali, perchè non possono incapsulare, comprendere, tutta la realtà, che si modifica di continuo.

Questa precisazione va fatta, in quanto vi sono colleghi talmente infatuati di questi modelli econometrici da scrivere che i dati della programmazione sono elaborati al centro, che è una specie di «batteria di dati»; questi elementi sono poi redistribuiti nella periferia e la Regione si deve limitare soltanto ad una funzione di accertamento, di coerenza, di certificazione.

Orbene, se vogliamo che la programmazione — sia essa nazionale o regionale — non venga definita come il «libro dei sogni», come un qualche cosa completamente avulsa dalla realtà, occorre abbandonare certi convincimenti e schematismi di scuola ed agire in modo pragmatico.

Vi dico questo perchè il problema non ha soltanto un valore

teorico, ma ha soprattutto un valore operativo, che è poi quello dell'intervento dello Stato sia a livello nazionale che regionale.

Ieri, D'Alauro ha fatto una distinzione — che è una distinzione anche comune — tra interventi diretti ed indiretti. Non vi è dubbio che lo Stato, in certe forme di intervento, è il protagonista. Esso può scegliere tra forme dirette d'azione quali, fra l'altro, la nazionalizzazione, ovvero tra forme indirette come la costruzione di infrastrutture, nel qual caso sceglie la dimensione finanziaria, la natura dell'opera, la localizzazione. Evidentemente, però, una programmazione che abbia per obiettivo la realizzazione di un piano di sviluppo deve poter contare, prevalentemente, sugli investimenti, e gli investimenti non possono essere soltanto quelli pubblici o delle Partecipazioni Statali ovvero una spesa — come l'ha definita Dominedò — pubblica diversificata.

Si tratta di tentare di calamitare, di catturare l'iniziativa privata, e soprattutto gli investimenti privati, attraverso una serie di incentivi, e questo è uno dei fatti essenziali su cui lo stesso D'Alauro ha messo ieri l'accento, perchè è chiaro che la manovra degli incentivi significa manovra di risorse globali dell'intera nazione; se queste risorse sono dirottate in una regione o in un'altra, in un settore o in un altro, bisogna tener conto anche delle reazioni che possono provenire dai comparti ove tali risorse sono state attinte.

Ne consegue, che quando si è scelto un dato fine di politica economica bisogna anche seguire una certa politica qualitativa degli investimenti ed una certa manovra qualitativa del credito; non è possibile continuare a fare indiscriminatamente gli investimenti quando vi sono obiettivi prioritari stabiliti, perchè il primo contenuto della programmazione è quello della priorità.

Lo stesso discorso vale, naturalmente, sia per un'area ristretta, quale quella nazionale, che per un'area più ampia come quella dei « Nove ». Anche qui, infatti, se si vogliono conseguire determinati obiettivi e, in particolare, quelli indicati dall'ultimo piano di politica economica a medio termine della Comunità, occorrerà agire in termini di « priorità » e « manovra degli incentivi ».

Da uno studio comparativo fatto, risulta che gli incentivi applicati nella CEE sono non solo della stessa altezza ma, in qualche caso, anche maggiori, più elevati di quelli in vigore nel nostro Paese.

Sarebbe quindi veramente antirealistico se noi rinunciassimo ad un tale sistema di incentivazione anche se, indubbiamente, esiste un problema di revisione del meccanismo. Gli incentivi sono stati talmente diffusi nel tempo, nello spazio, per settori, per cui hanno perduto quella carica, quel magnetismo che avevano in un primo momento; è avvenuto quello che si potrebbe dire con il Manzoni: se tutti gli operatori si alzano in piedi si troveranno nella stessa posizione di prima.

Esigenza assoluta, quindi, di una revisione degli incentivi, tenendo conto del problema della distribuzione delle risorse, dell'effetto negativo che possono avere sulle altre regioni e, soprattutto, del fatto di destinare gli incentivi ad iniziative veramente meritevoli, senza cioè sospingere, od accreditare, lo spirito di avventura.

Non possiamo non raccogliere, infine, un'altra delle sollecitazioni fatte quando si è parlato delle risorse; il problema lo dobbiamo vedere globalmente.

Abbiamo adesso, cioè, la programmazione nazionale e la programmazione regionale; avremo degli investimenti enormi, problemi di congiuntura, problemi di struttura. Nel precedente piano quinquennale si parlava di quarantaduemila miliardi di risparmio che avrebbe dovuto essere fornito dallo Stato (risparmio pubblico), dalle imprese e dai privati.

L'apporto del risparmio pubblico è naufragato completamente. Si diceva che il risparmio che avrebbe dovuto provenire dai privati era un risparmio fornito attraverso un'accelerazione del processo di accumulazione, mediante determinate politiche monetarie. Quali sono state queste politiche del risparmio? Questo è un punto essenziale.

Si è celebrata recentemente la Giornata mondiale del risparmio; vi debbo dire che mi sono trovato in estrema difficoltà, perchè mai come in questo momento il risparmio, in forma bancaria, in forma azionaria ed in forma obbligazionaria, è stato penalizzato, diciamolo pure, è stato punito; per quanto concerne soprattutto il risparmio obbligazionario, attraverso una specie di imposta patrimoniale surrettizia, che ha dimezzato i corsi di circa il 20 % in meno.

Sono problemi che ho ritenuto doveroso richiamare in quest'assise, se veramente vogliamo dare alle nostre impostazioni non solamente il rigore della trattazione scientifica, ma anche la possibilità di considerare queste discussioni, questi dibattiti come sorgenti di indicazioni e di orientamenti, perchè, caro Travaglini, questo è il nostro scopo: quello, cioè, di introdurre dei limiti, di illuminare le scelte del Governo, il quale, diciamolo pure, è anch'esso talmente sottoposto a pressioni di ogni sorta, al clientelismo, ed a sollecitazioni di altro genere, che non voglio qui nominare e che, sovente, invece di indurlo ad una politica appropriata, pertinente, razionale, lo costringono ad azioni che purtroppo si riducono in quelle dispersioni, in quegli sciupii di ricchezze che da tempo abbiamo condannato.

Concludendo, proprio in un momento in cui sembra che molti eventi conducano al discredito del piano, alla dichiarazione falli-

mentare dello stesso, proprio quando mille esigenze invocano da tutti collaborazione, convergenza, coordinamento, perche si dia veramente razionalità e logicità alle impostazioni di politica economica, è proprio in una realistica programmazione che possono trovare soluzione ordinata i problemi che affliggono la nostra economia.

È questo il problema essenziale, perchè se facciamo un bilancio qualitativo e quantitativo del primo quinquennio di programmazione nazionale in Italia, vediamo come la norma maggiormente violata è proprio quella più elementare, cioè della compatibilità dei mezzi con gli obiettivi, del coordinamento, delle priorità.

Se vogliamo fare una programmazione realistica — torno a ripetere — non dobbiamo abdicare questo canone, che è veramente basilare per l'avvenire stesso della nostra economia.

### PROF. CARLO PACE

1. Premessa. — L'argomento che mi propongo di esaminare rientra nell'esame dei possibili condizionamenti tra le politiche di sviluppo regionale e la strategia seguita nel tentativo di promuovere una più stretta integrazione economica sopranazionale. Per sviluppo regionale intendo — come ho avuto occasione di chiarire in precedenti scritti (1) — quel processo di integrazione dei mercati dei fattori produttivi e dei prodotti all'interno del territorio di un Paese che si fonda essenzialmente sulla più rapida crescita delle economie delle regioni sottosviluppate piuttosto che sui flussi migratori, eventualmente potenziati da interventi diretti ad accrescere la mobilità del lavoro rispetto al territorio.

L'esame di tale argomento mi è stato suggerito dal fatto che nel corso dell'ultimo anno sembra ci si fosse orientati — a livello degli organi della Comunità Economica Europea come pure da parte di alcuni Paesi membri — verso quella che può chiamarsi la «strategia monetaria » dell'integrazione sopranazionale. Indicazioni in tal senso si possono agevolmente cogliere nei lavori preparatori del terzo programma di politica economica a medio termine (2) ed in quelli relativi alla Unione economica e monetaria (3).

<sup>(1)</sup> Cfr., in particolare, Il fondamento delle politiche di sviluppo regionale, in «Giornale degli economisti», marzo-aprile 1969.

<sup>(2)</sup> Si veda il Memorandum della Commissione al Consiglio sugli orientamenti globali a medio termine (1971-75) della politica economica della Comunità, COM (69) 1250, Bruxelles, 15 dicembre 1969.

<sup>(3)</sup> Per i lavori del cosiddetto Comitato Werner, cfr. « Mondo economico », n. 33, p. 15 e n. 42, p. 9. Il testo del rapporto finale è riprodotto nel n. 43 della medesima rivista.

2. La strategia monetaria. — Gli elementi qualificanti della strategia monetaria, rispetto alla «strategia reale», possono individuarsi in una diversa visione del processo di integrazione sopranazionale. Secondo la visione che mi pare informi la prima strategia, il compimento dell'integrazione economica costituirebbe un prodotto, più o meno immediato ma relativamente automatico, della unificazione monetaria e di quel coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri che - assicurando una evoluzione compatibile delle variabili globali — ne costituisce il presupposto. E nell'ambito di tale visione si inquadrano gli orientamenti verso azioni tendenti a promuovere una più intesa mobilità dei fattori produttivi che vanno ad esempio dalla riduzione dei margini di fluttuazione dei cambi all'interno della Comunità, alla unificazione tendenziale dei tassi di imposizione fiscale su interessi obbligazionari e dividendi, al riconoscimento delle qualifiche professionali ed agli interventi per un migliore ambientamento degli emigranti.

D'altra parte la « strategia reale », partendo da posizioni di scetticismo nei confronti della capacità equilibratrice dei meccanismi automatici, considera necessari altri interventi di natura strutturale prima che si giunga alla pratica rinuncia a politiche nazionali autonome nel campo della moneta, del credito, del bilancio statale.

Ogni distinzione presenta il carattere dell'arbitrarietà e risulta sovente difficile, a fini pratici, tracciare delle nette linee di demarcazione. Ciò è tanto più vero nel caso dell'integrazione sopranazionale, le cui strategie sono il frutto di una mediazione tra interessi e visioni abbastanza distanti tra loro. In presenza di simili commistioni, la distinzione tra le strategie non può avere altra origine e significato che quelli connessi con il criterio della prevalenza. Da questo punto di vista, i lavori preparatori dell'unificazione economica e monetaria del III programma a medio termine, come quelli relativi alla politica regionale (4), paiono prevalentemente ispirati al primo tipo di visione e configurerebbero più il caso della strategia monetaria che quello della strategia reale. D'altro canto, il testo finale del Progetto di terzo programma di politica economica a medio termine presentato dalla Commissione al Consiglio il 21 ottobre scorso rappresenta un sostanziale recupero dei sostenitori della strategia reale specie nei confronti dei problemi degli squilibri regionali, anche se tale recupero si esprime più in dichiarazioni di principio

<sup>(4)</sup> Si veda la Proposta di decisione del Consiglio relativa all'organizzazione di mezzi d'azione della Comunità in materia di sviluppo regionale e la Nota sulla politica regionale nella Comunità, COM (69) 950, Bruxelles, 15 ottobre 1969.

e orientamenti generali che nella concreta strutturazione di una politica regionale innovativa a livello comunitario (5). L'accoglimento almeno formale delle istanze avanzate dai sostenitori della strategia reale, se sdrammatizza l'alternativa, non riduce l'interesse teorico che presenta il problema della compatibilità tra strategia monetaria e politiche di sviluppo regionale, nè il suo interesse pratico, nella misura in cui gli orientamenti di politica regionale comunitaria debbono ancora tradursi in un disegno di interventi concreti.

Nell'esaminare il problema di detta compatibilità, parto dalla convinzione che il punto di arrivo del processo di integrazione sopranazionale debba intendersi come il superamento delle posizioni dualistiche sia tra Paesi sia nel loro interno e d'altra parte ritengo non indifferente il tipo di processo con cui l'integrazione si realizza giudicando preferibile sotto il profilo economico il metodo dello sviluppo regionale a quello della mobilitazione territoriale della popolazione (6).

3. I termini del problema della compatibilità tra unificazione monetaria e sviluppo regionale. — L'esperienza della unificazione italiana mostra invero l'insufficienza della strategia monetaria ai fini del compimento di un effettivo processo di integrazione economica. Ed a maggior ragione la conclusione potrebbe rivelarsi valida a livello comunitario, se si pensa che nel caso italiano qualche contemperamento è venuto grazie alla contemporanea unificazione politica, mentre l'assunzione di poteri sopranazionali da parte della Comunità è attualmente — e verosimilmente lo sarà ancora per diversi anni, fin quando non si scioglierà il nodo della rappresentanza diretta — quanto meno assai limitata.

Ma il compito dell'economista è meno semplice dell'escogitare analogie storiche, sempre discutibili anche sotto il profilo del metodo. Ritengo quindi necessario tentare una prima analisi del problema, cercando di accertare con riferimento al meccanismo di funzionamento del sistema economico se la condotta di politiche di sviluppo regionale ed in particolare delle politiche di sviluppo delle regioni del nostro Mezzogiorno appaia compatibile con la strategia monetaria ed in ispecie con l'obiettivo di attribuire all'Europa dei Sei un ruolo attivo nel frenare il processo mondiale di aumento dei

<sup>(5)</sup> Il citato progetto [COM (70) 1200, Bruxelles, 21 ottobre 1970] ha accolto largamente i punti di vista espressi dal Comitato economico e sociale nel suo Parere sulla politica regionale: cfr. CES 158/70 SP, Bruxelles, 9 marzo 1970.

<sup>(6)</sup> Su ciò mi si consenta il rinvio al già ricordato saggio su Il fondamento delle politiche di sviluppo regionale.

prezzi (7). Per definire i termini del problema, occorre ricordare che il peso degli squilibri regionali differisce ampiamente, per intensità ed estensione, nei diversi Paesi membri. Pertanto, un reale progresso sulla via dell'integrazione equivale ad una crescita più consistente di parti più ampie del territorio nazionale nei paesi in cui — come in Italia — la gravità del fenomeno degli squilibri risulti maggiore. Un altro elemento essenziale concorrente alla definizione dei termini del problema è rappresentato dalla concezione del dualismo. Senza entrare nell'analisi dei caratteri del dualismo e delle sue spiegazioni, mi basti dichiarare che aderisco all'interpretazione di chi, come il Di Nardi (8), considera che tale fenomeno si manifesti sotto forma di differenze sistematiche nei livelli di produttività dei fattori e delle loro combinazioni.

Con qualche semplificazione, che non mi pare tocchi elementi essenziali, la questione della compatibilità tra strategia monetaria e sviluppo regionale può ridursi, sulla base delle considerazioni accennate, alla questione se una diversa distribuzione territoriale dello sviluppo implichi diversità nei gradi di tensioni inflazionistiche. Se ciò fosse vero, la condotta di politiche di sviluppo regionale richiederebbe un regolamento della domanda globale più restrittivo di quanto richiesto in assenza di siffatte politiche perchè sia possibile raggiungere un determinato obiettivo di stabilità monetaria. Tale regolamento potrebbe realizzarsi in vari modi. Poichè il ricorso a politiche monetarie restrittive potrebbe dar luogo ad effetti discriminatori, incompatibili con le politiche di sviluppo regionale (9), si propone all'attenzione il problema della possibile efficacia del regolamento della domanda globale mediante la politica dei redditi. Tale problema sarà qui toccato con riferimento alla fenomenologia dello sviluppo regionale, in parallelo con l'esame del problema principale, consistente come già si è detto nell'accertare se sia verosimile che lo spostamento dell'asse dello sviluppo economico comporti diversità nei gradi di tensioni inflazionistiche. Credo che convenga chiarire meglio i termini del problema principale. Supposto che il sistema economico di un Paese sperimenti in un dato periodo un determinato aumento del reddito, può ritenersi indifferente, dal punto di vista della dinamica

<sup>(7)</sup> Per detto obiettivo, cfr. il Progetto di terzo programma di politica economica a medio termine, cit., cap. 2°, par. 44 e 48.

<sup>(8)</sup> Cfr. G. Di Nardi, Le politiche monetarie e creditizie in un sistema duale, relazione al Convegno internazionale di teoria e politica economica e finanziaria, Venezia, 1970, in «Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali», settembre 1970.

<sup>(9)</sup> Di tali possibili effetti discriminatori mi sono occupato nello scritto Politiche monetarie e sviluppo regionale, Comunicazione al Convegno internazionale di teoria e politica economica e finanziaria, in «Rivista internazionale di scienze sociali», maggio-agosto 1970.

dei prezzi, che detto aumento sia realizzato prevalentemente nelle regioni più avanzate o che invece si concentri in quelle sottosviluppate? Dalla formulazione del quesito credo risulti chiaro che limito l'attenzione al periodo in cui l'assetto dualistico non sia stato sostanzialmente composto in un assetto integrato.

Per dar risposta al quesito proposto, occorrerebbe disporre di una teoria descrivente le relazioni tra sviluppo ed inflazione in un'economia dualistica, mentre le conoscenze relative alla relazione tra i due fenomeni prescindendo dalla presenza del dualismo sono esse stesse incerte. Mi limiterò quindi a considerare sinteticamente taluni aspetti parziali, senza presumere di tracciare un quadro completo ed esauriente. Ma prima di far ciò avverto l'esigenza di ribadire che la traduzione del problema della compatibilità, nei termini qui definiti, non rende giustizia alla complessità del problema. Basti pensare che una diversa distribuzione territoriale dello sviluppo può incidere sulle modalità dello sviluppo stesso. Così ad esempio la perifericità delle regioni meridionali rispetto alle maggiori correnti del traffico attuale renderebbe più difficile quello sviluppo delle esportazioni che è richiesto dalla necessità di alimentare i processi produttivi attingendo - come l'economia italiana fa in misura crescente - a materie prime e prodotti di prima lavorazione importati.

4. Sviluppo regionale, tensioni inflazionistiche e politica dei redditi. — Una prima argomentazione che può addursi a sostegno della tesi che lo sviluppo regionale comporti necessariamente tensioni inflazionistiche più acute rispetto allo sviluppo spontaneo, e che pertanto richiede maggiori margini di manovra degli strumenti di politica economica di quanto non possa essere consentito dall'adozione della « strategia monetaria », è di carattere generale.

Essa è connessa con taluni motivi del persistere del dualismo ed in particolare con l'operare di tipo cumulativo dei fattori agglomerativi. Se il maggior costo privato delle produzioni nelle regioni sottosviluppate non è compensato — e ritengo che di fatto ancora non lo sia — da un maggior costo sociale attuale nelle regioni avanzate, lo spostamento dell'asse dello sviluppo è suscettibile di intensificare il processo di aumento dei prezzi. Nè, d'altra parte, il dualismo economico all'interno dei Paesi membri della CEE è comparabile al dualismo dei Paesi in via di sviluppo e pertanto non si può contare su quell'apparente allentamento delle tensioni inflazionistiche connesso con l'ampliamento della zona dell'economia di mercato e con la correlativa riduzione dell'area dell'economia di sussistenza (10).

<sup>(10)</sup> Cfr. A. CECCHELLA, Rilievi sull'inflazione monetaria nelle economie sottosviluppate, in «Rivista di politica economica», marzo 1969.

Ancora in senso inflazionistico mi pare operi il processo di sviluppo regionale, se la rottura degli equilibri tradizionali nelle regioni sottosviluppate induce - come è probabile che faccia - una più ampia modificazione della distribuzione strutturale del reddito. Da un punto di vista meramente formale, che peraltro può assumere qualche rilievo ai fini del giudizio comunitario di compatibilità delle evoluzioni delle economie nazionali, l'alterazione dei pesi effettivi delle varie produzioni rispetto ai pesi loro attribuiti nell'anno base della costruzione degli indici potrebbe già di per sè comportare un'accelerazione almeno apparente della dinamica dei prezzi. Dal punto di vista sostanziale, si potrebbe concludere che un processo di inflazione accompagni inevitabilmente lo sviluppo regionale, se i diversi settori sono anche caratterizzati da diversi meccanismi di distribuzione degli incrementi di produttività. Così, se si accoglie la visione di un settore agricolo largamente concorrenziale e nel quale gli incrementi di produttività si traducono in maggior misura in riduzione dei prezzi, in conformità con il cosiddetto meccanismo della « vecchia stabilità », e degli altri duc settori non concorrenziali, nei quali gli incrementi di produttività si traducono in aumento dei redditi nominali, secondo il meccanismo della « nuova stabilità », la riduzione del peso relativo del primo settore - sollecitata dalla rottura degli assetti di sottoccupazione e di disoccupazione nascosta — e l'accresciuta importanza degli altri potrebbe ritenersi matrice di impulsi idonei ad accentuare la dinamica ascendente dei prezzi. In realtà la diversità nei meccanismi di assorbimento degli incrementi di produttività non è condizione sufficiente per concludere che l'inflazione costituisca inevitabilmente un connotato del processo di sviluppo regionale. Per negare validità generale a simile conclusione può essere sufficiente il riferimento alla possibile attuazione - ammesso per ipotesi che ciò sia praticabile - della regola di commisurare gli incrementi dei redditi categorici agli aumenti della produttività, realizzando un contenimento oltre che della dinamica salariale anche di quella degli altri redditi. Se in linea di principio ciò appare possibile, non è chi non ravvisi le difficoltà reali che si oppongono all'attuazione di siffatta regola. Ma ci sono altri motivi che inducono a ritenere che le più ampie modificazioni strutturali connesse con lo sviluppo regionale contengano delle spinte inflazionistiche. Una delle ragioni di un'accelerazione del processo di aumento dei prezzi è connessa con la rapida espansione del settore terziario.

Non mi riferisco qui ovviamente a circostanze quali la dinamica dei fitti, riguardo alla quale l'alternarsi di periodi di prezzi vincolati a periodi di libera contrattazione impedisce di raggiungere conclusioni di qualche significato; nè al livello della produttività nella

distribuzione, giudicato particolarmente basso per il concorso di varie circostanze (11). Può invece farsi riferimento al contrasto tra difficoltà di accrescere la produttività nell'apprestamento di taluni servizi e l'accrescimento della loro domanda (12). Ciò però può ricondursi al problema di conciliare la necessaria distribuzione del lavoro tra i vari impieghi ed il contenimento degli incrementi salariali nei limiti degli aumenti di produttività e pertanto può ricondursi al tema della praticabilità di una politica dei redditi. Altri fenomeni che accompagnano le modificazioni strutturali dell'economia possono assumere una certa importanza. Ad esempio, con il passaggio dalla produzione artigianale a quella industriale gli incrementi di produttività realizzati nella fase manifatturiera si accompagnano sovente ad aggravi nei costi di distribuzione (13). Si tratta qui di fenomeni che assumono rilievo quando si adotti, nel disegnare la politica dei redditi, la formula dell'aggiustamento differenziato (14). Tale formula, che dovrebbe far riferimento alle produttività in termini di valore se si vuole evitare l'inflazione da costi e la compressione della capacità di accumulazione, presenta però taluni inconvenienti che mi pare possano assumere maggior rilievo nel caso dello sviluppo regionale rispetto al caso dello sviluppo economico di un sistema non dualistico o della parte avanzata di un sistema dualistico.

In una economia reattiva nel cogliere le opportunità offerte dal progresso tecnico, il ruolo della spinta salariale come incentivo all'adozione di processi produttivi più avanzati può considerarsi modesto. Non così nel caso di un'economia sottosviluppata, dove anzi le discontinuità tecniche richiedono salti salariali di una certa consistenza per rafforzare l'incentivo ad investire e condurre verso tecniche più intensive di capitale (15).

<sup>(11)</sup> Si veda ad es. G. Della Porta, Variazioni di produttività e prezzi, in «Atti del 4º Convegno di studi di economia e politica del lavoro», Roma, 1961, in particolare pp. 160 s. e il Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, pp. 147 s.

<sup>(12)</sup> Cfr. OECE, Le problème des hausses des prix, Parigi, 1961, specie le pp. 18 s.

<sup>(13)</sup> Così nel caso degli articoli di abbigliamento, per favorire la regolarità dei processi produttivi, le pratiche commerciali richiedono generalmente che le ordinazioni dei dettaglianti riguardino confezioni di tutte le taglie fabbrcate, indipendentemente dalla domanda, e quindi sovente con formazioni di giacenze.

<sup>(14)</sup> Cioè dell'adeguamento delle variazioni salariali a quelle della produttività dei singoli settori, imprese o zone: si rinvia per tale formula a G. Mazzocchi, Variazioni di produttività e salari, in «Atti del 4º Convegno di studi di economia e politica del lavoro», cit., pp. 197 ss. e G. Di Nardi, La politica dei redditi in Italia, in Atti del XII Convegno di studi di economia e politica industriale, Fiuggi, 1966, in particolare pp. 998 ss. e Lineamenti generali di «politica dei redditi», in «Rassegna del lavoro», giugno 1965, in particolare pp. 33 e s. dell'estratto.

<sup>(15)</sup> Cfr. su ciò G. Di Nardi, Replica del relatore generale, negli «Atti» del già ricordato Convegno di Fiuggi.

Nel caso di uno spostamento sostanziale dell'asse dello sviluppo economico del Paese verso le regioni sottosviluppate, verrebbe a mancare anche quel contemperamento delle discontinuità tecnologiche che può essere offerto quando l'accentuato dinamismo del settore avanzato rende accessibile all'altro settore tecniche di «seconda mano » (16).

Un secondo inconveniente nella formula dell'aggiustamento differenziato alla dinamica della produttività espressa in termini di valore si presenta nei settori che presentano un'elasticità della domanda rispetto al reddito superiore all'unità. E credo che casi consimili siano abbastanza diffusi nelle regioni sottosviluppate per l'operare dell'effetto di dimostrazione. Qui la crescita del reddito, anche se realizzata per ingrandimento e quindi senza aumenti della produttività fisica del lavoro -- come ad esempio mediante l'assorbimento della disoccupazione - induce un aumento della produttività in valore di quei settori caratterizzati da maggior dinamismo della domanda. Se poi — e qui mi allontano per un momento dal sistema di ipotesi adottato — si conviene sull'esigenza di un più forte sviluppo dei Paesi che presentano maggiori squilibri, come del resto conviene il progetto di terzo programma di politica economica a medio termine, le difficoltà di composizione della dinamica della domanda e dell'offerta viste con riferimento allo loro struttura, risulterebbero più acute per effetto della probabile maggiore variabilità che i più fortemente sollecitati incrementi di produttività potrebbero verosimilmente manifestare.

Un altro argomento operante a sostegno della tesi di una probabile accentuazione del processo inflazionistico connessa con lo spostamento verso le regioni sottosviluppate del processo di sviluppo economico nazionale mi pare possa riconoscersi in quel divario tra investimento ex ante e risparmio prospettivo, che è stato indicato come uno dei motivi essenziali della correlazione tra inflazione latente e sviluppo (17). E ciò non solo per l'ovvia considerazione degli effetti di potenziamento del consumo globale connessi con la redistribuzione territoriale, ma anche perchè la riluttanza da parte almeno di talune imprese delle zone avanzate ad impiantare dei rami nelle regioni sot-

<sup>(16)</sup> In proposito mi sia consentito il rinvio al mio scritto Dinamica

salariale e sviluppo economico regionale, in « Mondo economico », 1969, n. 49. (17) Cfr. V. Travaglini, Le fonti ed i limiti del finanziamento dello sviluppo economico, in «Atti dell'8º Convegno di studi di economia e politica industriale », Sorrento, 1956 e Produttività, prezzi e salari, in «Atti del 4º Convegno di studi di economia e politica del lavoro », cit., dove assume particolare rilievo la trattazione del progresso tecnico e organizzativo quale fonte di spinte inflazionistiche.

tosviluppate rischierebbe di ridurre l'autofinanziamento degli investimenti.

Un ulteriore elemento che mi pare possa addursi a sostegno della tesi proposta è rappresentato dai limiti che lo sviluppo regionale pone all'impiego della politica degli investimenti a fini di stabilizzazione (18). L'attenuazione delle tensioni inflazionistiche richiederebbe infatti una modificazione della struttura degli investimenti a favore di quelli a fecondità immediata ed a scapito di quelli a fecondità più differita. E proprio questa modificazione appare problematica qualora si perseguano obiettivi di riequilibrio regionale, per il ruolo degli investimenti infrastrutturali. Ciò appare verosimile nel caso italiano, nonostante i progressi sostanziali realizzati nella dotazione di infrastrutture nel Mezzogiorno, anche per la necessità di rafforzare le maglie non localizzate nel Mezzogiorno della catena di infrastrutture relative ai trasporti, per evitare l'insorgere di strozzature.

Debbo riconoscere che un contributo alla stabilizzazione interna potrebbe venire proprio dalla strategia monetaria, qualora riuscisse a promuovere una effettiva libera circolazione di capitali riducendo le oscillazioni dei cambi e quindi i rischi dei movimenti finanziari. Temo però che si tratti più di una eventualità astratta che di una possibilità concreta. E i miei timori sono collegati in parte alla constatazione di una insufficiente mobilità territoriale interna nel nostro Paese, in parte alla persistenza di potenti ostacoli alla mobilità dei capitali tra i Paesi membri, quali quelli risultanti dal diverso trattamento fiscale. Nè mi pare vada dimenticata la distorsione operata dal legame tra mercato europeo e mercato internazionale, che mi pare potrebbe risultare accentuata, con ulteriori aumenti dei saggi di remunerazione, se l'Europa dei Sei dovesse effettivamente riuscire a sperimentare una dinamica ascendente dei prezzi più contenuta di quella che si verifica nel resto del mondo.

In conclusione, debbo ammettere che possono addursi d'altra parte degli argomenti a sfavore della tesi qui avanzata, come ad esempio quello dell'allentamento di tensioni inflazionistiche dovuto alla mobilitazione di risorse più o meno parzialmente inutilizzate, come forze di lavoro, infrastrutture, ecc., realizzabile con le politiche di sviluppo regionale. Se però l'accenno di analisi non è troppo lacunoso e parziale, e la bilancia dovesse pendere dal lato della tesi secondo cui l'emergere di tensioni inflazionistiche accompagna verosimilmente lo

<sup>(18)</sup> Cfr. su di ciò G. Di Nardi, Le politiche di impiego dei mezzi per lo sviluppo economico, in «Atti dell'8º Convegno di studi di economia e politica industriale », cit. e i due scritti già ricordati dello stesso Autore sulla politica dei redditi.

sviluppo regionale (19), potrebbe trarsi una indicazione: quella della esigenza di sottoporre i cosiddetti provvedimenti di carattere generale — quale è ad esempio la scelta della strategia monetaria — al vaglio della compatibilità con gli obiettivi assunti dalla Comunità, tra cui, anche sulla base del Progetto di terzo programma di politica economica, mi pare assuma particolare rilievo quello del riequilibrio territoriale.

E da tale vaglio potrebbe emergere l'ulteriore esigenza di tradurre le dichiarazioni e gli orientamenti generali della Comunità in tema di politiche regionali in un vero e proprio sistema di intervento e nell'assunzione da parte della Comunità dell'impegno e della responsabilità della sua gestione.

Prof. Volrico Travaglini (resoconto sommario dell'intervento).

Ringrazio il prof. Pace per i due interessanti argomenti considerati nel corso del suo intervento. Il primo argomento ci ha portato a confermare la legittimità dell'impiego del concetto di regione dal punto di vista economico. In sostanza, se esaminiamo a fondo la teoria dello scambio internazionale o del commercio internazionale, vediamo che tanto Adamo Smith, in modo implicito, quanto Ricardo, più esplicitamente, non facevano che considerare due regioni dell'orbe.

Il secondo punto notevole dell'intervento del prof. Pace riguarda, mi pare, un'ottica nuova per considerare i problemi regionali e la politica regionale alla luce dei problemi monetari. Egli ha infatti sostenuto che la politica regionale comporta inevitabilmente un certo saggio di inflazione. Si tratta pertanto di stabilire se l'aumento dei prezzi conseguente all'applicazione del sistema regionale sia o no compensato dall'aumento del reddito nazionale dovuto alla creazione delle regioni.

Un assaggio empirico mi pare che dia risultati più conformi alla tesi della solidarietà tra sviluppo regionale e aumento dei prezzi. Utilizzando i dati dei conti economici territoriali pubblicati dall'ISTAT nel « Supplemento straordinario al bollettino mensile di statistica » del 9 settembre 1970, si può rilevare quanto segue. Nell'ambito del periodo 1951-69, nei sette anni in cui il reddito lordo del Mezzogiorno è cresciuto in termini reali più rapidamente di quello delle altre circoscrizioni del Paese prese nel loro complesso, si concentra il 45 % dell'incremento percentuale dei prezzi dell'intero periodo (misurato sulla base dell'indice dei prezzi implicito nel calcolo del reddito), mentre i sette anni rappresentano solo il 39 % del periodo considerato. D'altra parte, negli anni in cui l'indice dei prezzi ha fatto registrare aumenti percentuali superiori alla media, e rispetto ai quali si ottiene un coefficiente di concentrazione nel tempo dell'aumento dei prezzi pari a 0,25, si registra solo un incremento percentuale del divario tra i tassi di crescita a sfavore del Mezzogiorno del 7,4 %. Per il coefficiente di concentrazione nel tempo dell'andamento dei prezzi, cfr. OECE, Le problème des hausses des prix, cit., p. 36 ss.

### Prof. Giacomo Becattini

Vorrei iniziare esprimendo uno stato d'animo che, mi pare, può contribuire a chiarire un po' il rapporto fra quanto dicono gli economisti riuniti in questa stanza ed il mondo esterno.

Negli interventi di ieri pomeriggio ed anche in qualcuno di quelli di questa mattina, fino a quando, con l'intervento di Carlo Pace, si è avuta una piccola svolta nell'orientamento della riunione, il problema della regione ha veduto gli Economisti di questa Società in una posizione, come dire... cauta e difensiva. Questa almeno è la sensazione che ho avuto io. Posizione cauta va bene, anzi benissimo. Posizione difensiva — questo il punto che vorrei per un momento illustrare — secondo me non va altrettanto bene.

Si è detto poc'anzi che il compito dell'economista in questa materia così viva, così palpitante, è di mostrare i limiti degli strumenti politico-economici che si vanno foggiando, giorno per giorno, in risposta all'evolversi della situazione reale. Io sono d'accordo, naturalmente, che spetta all'economista mostrare quei limiti; esprimerei, tuttavia, lo stesso concetto con una sfumatura diversa: direi che egli deve — se vuol rispondere alle richieste che la società gli avanza — preoccuparsi di mostrare, insieme ai limiti, anche le possibilità di quegli strumenti.

Chiarirò subito che dietro questo spostamento di accento — che, se non approfondito, potrebbe essere accettato come indolore — c'è forse una diversa valutazione circa la validità e quindi la fecondità di quella che è l'impostazione economica oggi prevalente.

Per esempio, quando ieri sera il prof. Resta ha fatto la sua diffusa disamina del problema della delimitazione di un ambito regionale giungendo ad una conclusione negativa, egli mi rammentava un famoso libro del Triffin, in cui questo autore, dopo aver girato e rigirato in tutti i sensi il concetto di industria, giungeva, con logica impeccabile, alla conclusione che fra il sistema nel suo insieme e la singola unità di decisione non c'è niente: ogni costruzione intermedia è artificiosa.

Naturalmente questa conclusione si può condividere e si può quindi depennare, per restare all'esempio, tutta la problematica dell'industria, come problematica che può essere reintegrata in seconda approssimazione per rispondere a problemi pratici, ma che sul piano della pura teoria del valore, come diceva Triffin, non ha spazio. In modo analogo il problema della regionalità economica si può pensare appartenga ad una « economia inferiore », che non ha niente da spartire con la teoria economica in senso proprio.

Una prima conclusione che ne può essere tratta è che noi non dobbiamo lasciarci trascinare dalle esigenze, molte volte « torbide » sotto il profilo logico, del mondo esterno; della « politica », ad esempio, che crea i miti e poi se li divora nell'arco di pochi anni. Sarebbe invero compito vano e poco dignitoso quello degli economisti che rincorressero i politici per fare la teoria generale di costruzioni assolutamente effimere.

Perfettamente d'accordo, dunque, su questa esigenza; ma questo non deve autorizzarci a scartare come falsi problemi tutti quegli aspetti della realtà che non entrano nei nostri schemi teorici. È da vedere, infatti, se questa incapacità della teoria così come oggi è costruita, non si possa ritorcere a danno della teoria stessa. Non sarebbe la prima volta, d'altronde, che la teoria neoclassica si rivela incapace di « digerire » aspetti rilevanti della realtà, che non possono essere fatti scomparire con un colpo di bacchetta magica.

Da un noto lavoro del Kuhn sulla « struttura delle rivoluzioni scientifiche » risulta — in maniera, a mio avviso, assolutamente convincente — che quello che lui chiama il paradigma di una scienza, anche nel campo apparentemente meno controvertibile della fisica, ci impedisce di vedere certi aspetti della realtà. « Un paradigma può finire addirittura — ci ammonisce — con l'isolare la comunità (degli scienziati) da quei problemi socialmente importanti che non ... possono venire formulati nei termini degli strumenti tecnici e concettuali forniti dal paradigma ». Solo quando il paradigma viene rovesciato, noi « vediamo » questi aspetti e dopo un po' di tempo non comprendiamo più nemmeno come si potesse non vederli.

Ebbene, se non si dà per acquisito che l'impostazione neo-classica dell'economia politica è l'Economia politica, ma si ritiene che essa sia semplicemente un momento storico nello sviluppo della nostra scienza, come escludere che siano i nostri occhiali che ci impediscono di inquadrare teoricamente la problematica della regionalità economica?

La definizione di regione è un problema logico di eccezionale interesse. Si tratta, avrebbe detto Marshall, di tracciare delle linee di divisione dove madre natura non ne ha poste. Si tratta, direbbe oggi il Georgescu Roegen, di dare una rappresentazione « aritmomorfica » del reale inteso spazialmente, in cui ogni zona è la stessa; non c'è penombra dialettica fra zona e zona.

Passando dall'astrattezza di questa impostazione alla concretezza della relazione del prof. Campolongo, mi pare che le difficoltà che discendono da questo problema si possano cogliere anche nell'impostazione delle politiche economiche regionali.

Il prof. Campolongo, in una relazione estremamente ricca di ele-

menti, ci ha presentato la politica regionale sostanzialmente come la politica dell'aiuto fornito alle aree depresse perchè esse raggiungano ritmi e livelli comparabili, se non uguali, a quelli delle zone più avanzate di un paese. In Italia, ad esempio, abbiamo il problema del Mezzogiorno e facciamo una politica per accelerare il ritmo di crescita del Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Ebbene, io avrei in proposito qualche perplessità, che vorrei manifestare, sperando tuttavia di non essere frainteso. La perplessità consiste in questo: se noi individuiamo sul territorio nazionale una sua parte e facciamo un'azione a tutela, a promuovimento dello sviluppo di essa, siccome dobbiamo tracciare delle frontiere precise all'azione di sostegno, accadrà che le zone che si trovano immediatamente al di là di queste frontiere e che d'altra parte non sono sufficientemente vicine ai centri propulsivi dello sviluppo, vengono ad essere relativamente danneggiate. Noi creiamo così un problema di depressione che non esisteva prima, effetto involontario ed imprevisto delle politiche di sviluppo regionale. Da ciò - secondo me - la necessità di passare ad una considerazione globale dei problemi di depressione e sviluppo in cui la politica del Mezzogiorno sia soltanto una specificazione particolare della politica di sviluppo programmato di tutte le regioni. Mi pare pericoloso che, per superare obiezioni comunitarie, si debba retrocedere da una fase in cui sembra ormai maturata nella coscienza degli studiosi e dei politici italiani un'esigenza di programmazione globale che abbracci tutti gli aspetti e tutte le zone, ad una fase in cui si enuclea una zona per volta e - senza una visione di tutte le interdipendenze — si fa una politica di sostegno di questa zona.

A proposito della regolamentazione comunitaria, vorrei dire qualcosa di assolutamente banale, condiviso, credo, da tutti, ma che forse giova ripetere.

Quando ho sentito il prof. Campolongo evocare a più riprese il fantasma della concorrenza non falsata, mi sono domandato come è possibile che ancora oggi si sia governati da documenti che incorporano una filosofia ottocentesca, che crede che basti lasciare beni e persone muoversi liberamente — anche se l'uno è « grosso » e l'altro è « piccolo » — perchè si abbia concorrenza.

Si obbietterà che questa « concorrenza non falsata » non è sic et simpliciter la libera concorrenza o la concorrenza perfetta; ciò che conta, a mio avviso, è che lo spirito delle regole comunitarie è precisamente quello di garantire il libero — quanto più libero è possibile! — gioco degli interessi delle singole entità economiche.

Ora, in un mondo come quello in cui viviamo, la preoccupazione di salvare questa « concorrenza non falsata » mi appare veramente

anacronistica, per cui condivido, seppure senza entusiasmo, l'interpretazione del prof. Campolongo — che è una posizione di meno peggio, se ho ben capito: salvare la sostanza cedendo un po' sulla forma — secondo cui la « concorrenza non falsata » non è un dato di fatto, ma un obiettivo da raggiungere.

La concorrenza, falsata o non falsata, è un mezzo e non un fine, ma capisco che in una situazione contingente in cui si è bloccati da una certa ideologia soffusa nelle regole comunitarie, e si vuole in qualche modo uscire dal contrasto fra questa ideologia e i problemi della realtà, sia giusto inventare una formula che dia l'elasticità sufficiente a portare avanti un'azione politica adeguata.

Ieri fu impostato ed oggi è stato ripreso il problema dei ritmi di evoluzione delle diverse regioni, delle diverse parti di un insieme. Ora qui c'è già una certa letteratura, certo non esauriente nè sotto il profilo teorico, nè sotto quello empirico, ma già consistente sotto quello quantitativo. Si va dalle valutazioni provinciali italiane, certo meritevolissime, del prof. Tagliacarne, ad indagini di stranieri, fra cui ricordo il Williamson, che hanno esplorato il problema costruendo i più vari indici e confrontandoli fra loro per vedere come stanno le cose « nella realtà ». Ebbene, da questa massa di studi va emergendo una certa tesi tranquillizzatrice: una tesi di buon senso che trova un apparente confronto nei dati statistici. In una prima fase dello sviluppo, il ventaglio regionale si allarga, le regioni più pronte a raccogliere gli stimoli partono per prime e procedono più rapide; i fattori di accelerazione e moltiplicazione agiscono a favore di queste regioni e le altre restano indietro.

Vi è poi una seconda fase, in parte dipendente dall'azione dell'autorità pubblica che interviene a compensazione degli sviluppi naturali, in cui il ventaglio comincia a restringersi.

Da qualche indagine sull'evoluzione delle regioni italiane in termini di reddito pro-capite parrebbe emergere che da un certo momento in poi, dal '60-'61, si hanno segni di una convergenza dei redditi pro-capite regionali.

Questo potrebbe tranquillizzarci se si facesse quello che il prof. Campolongo ci ha ammonito a non fare, se ci si limitasse, cioè, al discorso del reddito pro-capite. In realtà, da altre indagini risulta che questo riavvicinamento del reddito — a prescindere dalla assai diversa dinamica degli altri indicatori sociali — trova corrispondenza in una netta differenziazione delle strutture produttive. Le regioni del nord Italia, eccettuata la Liguria, si sono secondarizzate più della media nazionale, quelle del centro hanno avuto un'evoluzione abbastanza vicina alla media, quelle del sud si sono essenzialmente terziarizzate.

Nelle regioni del nord Italia in generale, quali sono i settori che si sono sviluppati all'interno del secondario? Si sono sviluppati precisamente, vedi caso, in senso relativo, proprio l'elettronica, la chimica, la siderurgia, la meccanica. Mentre in altre regioni, per esempio nell'Italia centrale, che pure ha avuto un discreto livello di sviluppo industriale, sia in termini di reddito che di occupazione, si sono sviluppate le « industriette », l'industria tessile — che seguita ad espandersi in Toscana, ad esempio, malgrado che operi su di un trend mondiale discendente da settanta anni — l'industria dell'abbigliamento, le calzature, ecc.

Questa differenziazione delle industrie regionali ha certo molte conseguenze sulla dinamica complessiva del sistema. Mi limiterò ad accennare ad una di esse che mi pare di notevole importanza ed attualità. Quando una regione è riuscita a capire qual è il suo « ruolo » in quello che si usa chiamare il « meccanismo di sviluppo » del paese e quindi come reagiscono sulla sua struttura produttiva i provvedimenti di carattere nazionale, credo che sia inevitabile che l'autorità centrale debba tener conto dei suoi interessi nel prendere persino i provvedimenti di sua esclusiva pertinenza. Da quel momento in avanti, quindi, si devono prendere sempre pacchetti di provvedimenti equilibrati rispetto a tutte le regioni (per lo meno a quelle che hanno capito il proprio ruolo) o si dovrà elaborare una tecnica di compensazione, o dei criteri generali di «neutralità regionale» dei provvedimenti. La politica economica nazionale, insomma, diventerà più complessa, ma anche più aderente ai problemi sentiti come rilevanti dagli italiani: al centro come in periferia. Ebbene, la massa degli studi sullo sviluppo delle singole regioni italiane condotti in questi ultimi anni sta avvicinando quel momento.

Vorrei concludere, ricollegandomi a quanto ho detto all'inizio di questo intervento, con una nota di ottimismo. Operando non a Roma, ma in altre regioni d'Italia, si avverte che il momento regionale che stiamo vivendo ha realmente risvegliato alcune energie che si erano logorate ed assopite nella gestione centralizzata dell'intervento pubblico nell'economia. Sarebbe, secondo me, negativo che, per un habitus professionale, perfettamente giustificato e comprensibile, di cautela critica, gli economisti dovessero — senza volerlo — scoraggiare e abbandonare a loro stesse queste importanti energie.

Prof. Volrico Travaglini (resoconto sommario dell'intervento).

Ringrazio il prof. Becattini per averci fornito un contributo notevole in campi tanto diversi ma oltremodo interessanti: dalla sua

affermazione riguardo al significato della teoria scientifica in generale sino alle considerazioni conclusive circa la funzione della regione.

Per quanto concerne la teoria economica, concordo sul fatto che gli economisti corrono il rischio di isolarsi dalla realtà. Una consapevolezza di questo rischio ci ha anzi spinti a creare una nuova disciplina, l'econometrica, che costituisce una sorta di simbiosi tra teoria basata esclusivamente sull'analisi astratta e teoria basata anche o fondamentalmente sull'esperienza concreta, sui dati. Anche gli econometristi si sono però isolati dalla realtà, se è vero che hanno un po' perduto la certezza di quello che stavano facendo.

Ma venendo a noi, è certo che dobbiamo dare un significato pratico anche al concetto di regione economica e a tutti i problemi che riguardano la regione. In sostanza, la scienza economica si trova a disagio per due fondamentali ragioni. La prima è questa: il processo economico contemporaneo è così rapido e in un certo senso così violento (dal punto di vista economico e sociale) che il pensiero umano fatica a tener dietro all'azione. Alla radice di tutto questo c'è un elemento fondamentale, che è veramente rivoluzionario: la constatazione chiara, sicura che nella vita contemporanea non esiste più differenza sostanziale tra scienza e tecnica, e che la tecnica che ormai è scienza si debba sempre più e sempre meglio applicare all'attività economica.

L'altra ragione del disagio che proviamo è che molti di noi sono ancora legati all'una o all'altra corrente di pensiero del secolo scorso, mentre sarebbe opportuno un travaso tra le diverse impostazioni teoriche. In sostanza mi pare che stiamo constatando che tra Ricardo, Marx, Smith, Marshall e Pareto non esistono quelle barriere insormontabili che noi stessi abbiamo creato.

Il prof. Becattini ha affrontato poi un altro complesso di problemi, che ci sono stati brillantemente presentati ieri dal prof. Campolongo con la relazione sulla Comunità europea. A questo proposito, prima di andar oltre, concedetemi di dirvi che a mio avviso altro è parlare dei problemi regionali in uno stato nazionale, e altro è parlare dei problemi regionali nel quadro della Comunità europea. In effetti, mentre lo stato nazionale si fonda su elementi etici e soprattutto politici di carattere unitario, purtroppo l'Europa non è unita nè dal punto di vista economico, nè tanto meno dal punto di vista politico.

Nei riguardi poi della « tesi tranquillizzatrice », alle considerazioni del prof. Becattini vorrei aggiungere che per alcune regioni si è verificato il fenomeno opposto: ad un saggio di aumento iniziale notevole e via via crescente sino ad un massimo, ha fatto poi seguito un capovolgimento della curva di sviluppo che, da concava

rispetto all'asse delle ascisse, diventa convessa, secondo una delle tante rappresentazioni della ben nota curva logistica. Il fatto che una regione possa sperimentare un saggio di sviluppo che si evolve secondo l'uno o l'altro tipo di curva logistica dipende dalla situazione storica. È il punto di partenza, sono i dati iniziali, come ricordava Pantaleoni, che condizionano il successivo sviluppo.

## PROF. GIULIO CAPODAGLIO

Non avendo potuto partecipare, ieri, ai lavori del Convegno non ho ascoltato le relazioni e le conseguenti discussioni. Sono pertanto costretto a riprendere per mio conto l'esame del concetto economico di «regione», prima di affrontare brevemente l'argomento della seduta di oggi sulla «programmazione regionale».

Cos'è la regione? Per definirla non è certo consigliabile seguir l'esempio di Irving Fisher il quale, nello sforzo di definire il capitale, consultò ben 72 dizionari. Invero, il concetto di regione — come, del resto, quello di capitale ed altrettali — non ci proviene dall'esterno, ma è uno strumento logico che noi stessi costruiamo allo scopo di analizzare determinati fenomeni. Consegue ch'esso necessariamente muta col mutare dei fenomeni oggetto d'indagine.

C'è quindi modo e modo d'intendere la « regione ». Forse il concetto di regione più in uso nella scienza economica è quello che deriva come corollario dalla teoria del commercio internazionale. Quest'ultimo è caratterizzato dall'esistenza di ostacoli che s'oppongono agli scambi tra operatori appartenenti a Stati diversi. Ma anche agli scambi tra soggetti che risiedono in zone differenti pur facenti parte del medesimo Stato, esistono ostacoli, quantunque solitamente meno intensi di quelli che intralciano gli scambi tra residenti in Stati diversi. Se pertanto dividiamo il territorio d'uno Stato in zone a seconda di siffatti ostacoli agli scambi reciproci, ognuna di esse è una « regione ». Ma « regione » è anche un gruppo di Stati ai cui scambi reciproci s'oppongono ostacoli meno intensi di quelli che limitano gli scambi con gli Stati estranei al gruppo stesso.

Se questo concetto di regione è suggerito dall'osservare una zona territoriale nei suoi rapporti esterni con altre zone, un concetto tutt'affatto diverso di « regione » deriva dallo spostamento dell'indagine analitica verso l'interno delle singole zone. La divisione d'un territorio in regioni dipende allora da due diversi criteri che conviene di volta in volta applicare; dell'uniformità ovvero dell'organicità. Per determinati fini può essere interessante individuare zone territoriali (regioni) che presentino uniformità di colture agrarie o di pro-

duzioni industriali o di attività commerciali. Per altri scopi, conviene invece delimitare zone territoriali le cui attività economiche s'integrano a vicenda così da formare un'unità organica.

Ma nel parlare e nella coscienza comuni, la parola « regione » evoca un concetto ancor diverso da quelli ora elencati.

La caratteristica che definisce la regione in quest'altro senso, è un'eredità di vita associata, spesso secolare, comune ad una data zona territoriale: un'eredità che spiega e condiziona il presente. Creazioni ancor vive della storia — si pensi alle regioni italiane, dal Piemonte alla Sicilia — esse non debbono la loro esistenza a caratteri meramente economici, ma presentano tuttavia aspetti e problemi economici. Non necessariamente si riscontrano in esse l'uniformità o l'organicità dei caratteri economici, come avviene per le regioni delimitate appunto secondo questi criteri. Delle regioni intese nel senso or ora definito, può anche darsi il caso che l'aspetto più saliente della lor vita economica sia la mancanza d'organicità e che il problema del loro sviluppo economico consista precisamente nel suscitare attività complementari di quelle esistenti.

Qual'è — di quelli sopra delineati — il concetto di regione sottinteso quando si tratta di programmazione regionale?

Si può indubbiamente concepire una programmazione che agisca nell'àmbito di una zona territoriale relativamente uniforme per certe caratteristiche economiche. Ma non è questo che di solito si vuole intendere per programmazione regionale. La «regione» cui si allude è una di quelle che abbiamo definito « storiche » e che negli ultimi decenni sono riemerse, con i loro problemi e le loro esigenze, non soltanto in Italia. Nella monolitica Francia, non a caso il generale De Gaulle ha scelto, per abbandonare il governo, l'esito sfavorevole d'un plebiscito che aveva ad oggetto proprio il decentramento amministrativo in favore delle regioni storiche francesi. Se il tentativo fosse riuscito, si sarebbe verificata nella vicina Nazione una rivoluzione di portata forse maggiore di quella del 1789, poichè - com'è noto - la repubblica continuò e completò la politica accentratrice della monarchia per cui Parigi è la Francia. In Inghilterra, deputati nazionalisti scozzesi siedono oggi nel parlamento di Westminster e movimenti autonomisti si agitano nel Galles. In Belgio sono acuti i problemi che dividono Fiandra e Vallonia. In Canadà, dopo due secoli dalla vittoria degli Inglesi nel 1763, il Quebec rivendica l'autonomia.

Vediamo ora, in concreto, come si caratterizza la programmazione regionale — nel senso ora detto — nei confronti della programmazione statale.

In ultima analisi, qualunque programma economico consiste nel

destinare certi mezzi per raggiungere certi fini: il problema sta nel valutare se e fino a qual punto conviene sacrificare quei mezzi per raggiungere quei fini.

Badando ai fatti quali sinora si sono verificati, a me pare che i programmi redatti a livello regionale siano precipuamente segnati da questa caratteristica: coloro cui appartengono i fini indicati dal piano sono persone diverse da quelle che dovrebbero fornire gran parte dei mezzi per conseguirli. I fini sono della regione, i mezzi dovrebbero esser forniti dallo Stato. I problemi che ne risultano sono evidentemente indeterminati: come istituire un calcolo di convenienza sui limiti di una spesa se gli uni ordinano e gli altri pagano?

Si aduna un comitato per la programmazione regionale ed elenca una serie di opere che sarebbero utili alla regione: a pagar le spese, però, sarà il mitico Pantalone, lo Stato, vale a dire la collettività nazionale dei contribuenti. Ne risultano programmi che son stati chiamati « libri dei sogni », dato che nessun limite è assegnabile alle richieste dei programmatori regionali. In tema d'industrializzazione, ad ogni campanile si vorrebbe affiancare una ciminiera...

Per dare determinatezza ai programmi regionali, occorrerebbe limitarli a ciò che interessa direttamente la regione e deve esser pagato dalla stessa regione. Il resto, vale a dire i programmi per raggiungere fini che sono d'interesse comune alla regione ed alla collettività nazionale, deve necessariamente rientrare nella programmazione, appunto, nazionale.

Per fare un esempio: mi è stato detto che, in Toscana, sono d'interesse prevalentemente regionale le vie di comunicazione ovestest mentre sono d'interesse prevalentemente nazionale quelle nord-sud. Può darsi che sia vero: ai tempi granducali, la prima strada ferrata ad esser costruita fu la Livorno-Firenze e, in tempi di gran lunga più tardi, la prima autostrada toscana fu la Firenze-mare. Comunque, vero o non vero, ammettiamolo in via d'ipotesi.

Ciò ammesso, appare evidente che in una programmazione redatta da un punto di vista nazionale e da finanziare coi mezzi tratti da tutti i contribuenti italiani, dovrebbe darsi la prevalenza alle vie di comunicazione nord-sud, passanti per la Toscana; in una programmazione redatta nell'interesse e a spese di quella regione, la prevalenza dovrebbe concedersi alle comunicazioni ovest-est.

Una volta ristabilita l'identità dei soggetti cui appartengono i fini e i mezzi considerati in qualunque piano economico, nazionale o regionale che sia, verrà a cessare il vizio dell'indeterminazione che a mio avviso inficia attualmente la validità dei piani regionali.

Nella programmazione nazionale, la «regione» potrebbe bensì essere l'unità operativa territoriale di base, ma dovrebbe — io credo

— trattarsi di « regione » in un altro dei sensi sopra accennati. Non la « regione » storico-politica, ma la « regione » come zona caratterizzata dall'uniformità di taluni aspetti o dall'organicità della sua vita economica: ma in questo caso sarebbe forse opportuno cambiarle nome e chiamarla, ad esempio, « area economica ».

## PROF. VENIERO DEL PUNTA

Debbo premettere che il mio intervento si riferirà a quanto è stato detto ieri; e neppure a tutto. Avendo avuto modo di seguire le relazioni di D'Alauro e Campolongo e solo pochi interventi.

Tra questi mi è sembrato particolarmente utile quello del prof. Resta perchè è essenzialmente consistito in un monito: di non complicare ulteriormente la nostra disciplina nella vana ricerca di delimitare e precisare un concetto, quello di regione, che sfugge sia sul piano logico che su quello empirico.

Per dimostrare quanto Resta abbia ragione vorrei far notare almeno una delle conseguenze che la teoria economica potrebbe subire ove il suo avvertimento dovesse restare inascoltato.

Il prof. D'Alauro, nella sua accurata disamina delle varie definizioni di regione economica, ha esplicitamente manifestato la sua simpatia per quella fornita da Ohlin, basata, come è noto, sul concetto di factor endowment ratio, cioè sul rapporto tra le disponibilità dei fattori di produzione.

È altresì noto peraltro come tale concetto sia servito all'economista svedese per affinare la teoria pura del commercio internazionale. Più precisamente egli se ne è servito per indagare le fonti da cui scaturisce il divario tra i costi comparati dei prodotti, fondamentale condizione, quest'ultima, perchè lo scambio si attui in maniera vantaggiosa per tutti i paesi o regioni che vi partecipano.

I principali risultati raggiunti dall'Ohlin non sono fino ad oggi stati smentiti da alcuno sul piano teorico, per cui vengono correntemente considerati come un insegnamento acquisito della scienza economica, al pari del teorema ricardiano dei costi comparati. Tanto che D'Alauro ha potuto opportunamente ricordare un aneddoto di Samuelson secondo il quale l'unica verità su cui si possa ancora veramente giurare, nella nostra disciplina, è proprio quella del teorema dei costi comparati. Ma anche gli insegnamenti ohliniani potrebbero ormai essere inclusi in quella verità.

Dai risultati di Ohlin, si sono dipartite ulteriori indagini volte a perfezionare la teoria degli scambi internazionali ovvero interregionali; la regione, nella terminologia ohliniana, non presentando

alcuna differenza dalla nazione, poichè quest'ultima viene considerata un tipo particolare della prima.

Ne è un esempio il teorema di Samuelson sul livellamento dei prezzi dei fattori della produzione.

A proposito del quale mi sia anzi consentito un inciso. Il prof. D'Alauro ha detto ieri che tale teorema non è accettabile perchè si basa, tra le altre, su di un'ipotesi troppo debole: quella dell'uguaglianza delle tecniche di produzione nei paesi scambisti, mentre la realtà ci dimostra il contrario. Basti pensare alle differenze tecnologiche esistenti nel mondo e prendere gli estremi: gli Stati Uniti d'America da un lato e un paese sottosviluppato dall'altro.

A mio avviso, invece, il punto debole del teorema di Samuelson è, dal punto di vista logico, quello dell'assunto implicito della non eccessiva differenza tra i factor endowment ratios delle sue regioni o nazioni scambiste (voi sapete che nel modello di Samuelson come in tutti i modelli neoclassici del commercio internazionale, si considerano due fattori, due paesi e due prodotti).

Ebbene, ripeto, la debolezza del teorema di Samuelson risiede, a mio parere, nel fatto che esso si palesi valido solo se i paesi scambisti, cioè i due paesi o regioni scambiste, non abbiano differenze sensibili tra le loro disponibilità relative di fattori della produzione. Perchè questo è un fenomeno che contrasta con la realtà in misura ben più evidente di quanto capiti per quello delle tecniche di produzione. D'altronde è dimostrabile analiticamente che le tecniche di produzione risulterebbero veramente uguali nei paesi scambisti, ove questi non avessero factor endowment ratios troppo dissimili. Per cui si può asserire che l'assunto dell'uguaglianza delle tecniche produttive sia ridondante nella costruzione di Samuelson; mentre l'assunto debole è invero quello testé sottolineato perchè dimostra quanto il teorema sia incapace di abbracciare la realtà. È facile rendersene conto - considerando due soli fattori, come sempre si fa, per semplificare il problema, ed in particolare capitale e lavoro - pensando a quanto sia differente la dotazione relativa di questi sempre tra gli Stati Uniti da un lato e i paesi sottosviluppati dall'altro; o tra il mondo occidentale, o il mondo europeo, o più semplicemente i paesi del Mec da un lato e un mercato africano o latino-americano dall'altro. Chiudo l'inciso.

E torno agli affinamenti teorici derivanti dalla concezione ohliniana, permettendomi di ricordare — visto che non lo ha fatto il prof. D'Alauro, cosa che gli ho rimproverato in privato, — un contributo portato da chi vi parla: il teorema dei saggi comparati di remunerazione dei fattori, al quale sono pervenuto abbandonando una ipotesi di fondo che aveva caratterizzato fin dal suo sorgere la teoria del commercio internazionale, cioè quella della completa immobilità internazionale dei fattori della produzione.

Tal modo di procedere si trova nel mio libro sulla teoria del movimento internazionale dei prodotti e dei fattori della produzione, e in alcuni articoli che lo precedettero: e conduce a formulare il menzionato teorema del livellamento dei saggi dei fattori, appunto di matrice ohliniana. Orbene sulla base di queste acquisizioni della scienza economica, è a noi oggi possibile sostenere che i movimenti delle merci accompagnati da movimenti di fattori, questi ultimi volti ad attenuare le differenze di dotazione interregionali, debbono essere considerati importanti fermenti di sviluppo per i vari paesi del mondo.

Uno sviluppo che è quello configurato dalla teoria del commercio internazionale, e che sul piano squisitamente astratto si palesa perfettamente equilibrato nel senso che suo tramite i fattori della produzione, e in primo luogo il lavoro, dovrebbero venire a godere ovunque dello stesso saggio di remunerazione. Si arriverebbe cioè, in altri termini, al livellamento dei saggi di remunerazione ove accanto allo scambio di merci si considerasse anche il movimento dei fattori della produzione secondo certi tipi di ipotesi quali quelle che caratterizzano i miei lavori sul commercio internazionale.

Questa è la filosofia che, sul piano operativo, sostiene la concezione libero scambista. Da quella ricardiana a quella che permea lo spirito del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea: ove si tenga presente che nel Trattato in questione sono appunto previste libertà complete di movimento, nell'ambito comunitario, e delle merci e dei fattori della produzione, perlomeno al termine del periodo transitorio.

Se a tale filosofia di fondo che deriva da questi schemi teorici — risultato acquisito, ripeto, della scienza economica — noi ci mettessimo adesso a contrapporre altre concezioni di regione economica fino a scendere alla ricerca dei motivi per cui, ad esempio, — e di nuovo mi rifaccio all'intervento di Resta — un commerciante di camicie del Veneto anzichè approvvigionarsi dal camicificio locale, acquista la sua merce in Toscana o nel Lazio o addirittura in Francia; oppure — ricordando adesso la relazione Campolongo — certi interventi della Comunità Economica Europea possono nuocere anzichè giovare al Mezzogiorno d'Italia, cosa che tra l'altro potrebbe essere vera solo transitoriamente, quale sarebbe il risultato?

Mi pare ovvio. Di scendere nella casistica, di abbandonare l'unica impalcatura teorica, quella del commercio internazionale nonchè interregionale, che nonostante il suo alto livello di astrazione ci for-

nisce una guida operativa di notevole valore anche in termini di sviluppo economico.

La mia opinione dunque è in sintesi la seguente: non dobbiamo certo chiudere gli occhi di fronte ai problemi reali di sviluppo regionale che di caso in caso e di tempo in tempo si presentano; ma non dobbiamo neppure far sì che quei problemi, tra loro così disparati, variegati, multiformi, appannino totalmente i profili, prima nitidi, di costruzioni logiche compiute. È vero che viviamo in un mondo iconoclasta, ma se distruggiamo pezzo per pezzo tutta la nostra disciplina in che cosa potremo credere, domani, noi economisti?

Vorrei aggiungere un corollario. La Società degli economisti, a mio avviso, dovrebbe, indipendentemente dai temi e dai campi di studio, scegliere secondo l'indicazione che ha dato Resta: una politica scientifica. Agire altrimenti, vale a dire frantumare, inseguire il concreto spicciolo, ci fa correre il serio rischio di intavolare discorsi semipolitici e comunque eccessivamente soggettivi; e di veder ridurre l'interesse verso i lavori del nostro sodalizio, specie da parte dei giovani i quali, come tutti sapete, seguono più volentieri sentieri teorici estremamente astratti, specialmente in questi tempi. La scuola di Cambridge insegni.

# Prof. Bruno Jossa

Vorrei proporre una versione della teoria dello sviluppo equilibrato di tipo, direi così, regionalistico. Si tratta di un intervento di piccolo respiro, che cercherò di svolgere nel minor tempo possibile, anche se temo di non riuscire ad essere perspicuo ed ordinato.

E vorrei esordire con una domanda: come si spiega che la teoria dello sviluppo equilibrato, di cui io qui mi occupo, non è mai stata applicata sinora al nostro Mezzogiorno?

Una prima risposta a questo quesito potrebbe essere che la politica che in Italia si è seguita nel Mezzogiorno sistematicamente ha ignorato — non dico se a torto o a ragione — quello che la teoria economica corrente del sottosviluppo aveva da suggerire; cioè che la politica per il Mezzogiorno ha attuato spesso tipi di intervento che sembrano esattamente all'opposto di quelli che la teoria più accreditata aveva da suggerire. Penso nel dire questo, per esempio, al problema della scelta delle tecniche, ma non solo a questo; forse unica eccezione a riguardo è stata la famosa teoria dei poli di sviluppo che ha avuto grande risonanza (anche perchè facilmente orecchiabile), e che è stata certo attuata in Italia. Ma non è questa la risposta principale al quesito che mi sono posto.

Alternativamente, si potrebbe forse dire che nel Mezzogiorno i nostri politici hanno fatto una scelta diversa, cioè hanno scelto di applicare la teoria dei poli di sviluppo di Perroux, e che per questo coscientemente non hanno applicato la teoria dello sviluppo equilibrato. Ma anche questa non mi sembra che sia la risposta esatta, anche perchè la contrapposizione fra teoria dello sviluppo equilibrato e teoria dello sviluppo squilibrato, così come di regola si fa, è a mio parere artificiosa.

Io credo che in questo caso ci sia una spiegazione particolare del fatto che in Italia non si siano applicati certi suggerimenti della teoria economica. La teoria dello sviluppo equilibrato è una importante teoria, che ha avuto molto credito e di cui si discute ormai da vent'anni, è una teoria a cui sono legati nomi come quello di Nurkse, di Rosenstein-Rodan o di Lewis; e direi di più: è una teoria che nella sua formulazione elementare sembra anche facilmente accettabile, così convincente che ognuno è pronto a dire: sì, effettivamente è buon suggerimento questo che i teorici ci danno. Eppure a me sembra che, nello sforzo di approfondire quanto viene a dire la teoria di Nurkse e Rosenstein-Rodan, si viene poco a poco a vedere che nelle formulazioni correnti la teoria dello sviluppo equilibrato dice poco o niente, oppure si giunge alla conclusione che la teoria dello sviluppo equilibrato è oscura, o alternativamente che è contraddittoria.

Che cosa dica la teoria dello sviluppo equilibrato non starò certo a ripeterlo qui ad un auditorio così competente e qualificato. Dirò solo che essa sottolinea le complementarietà esistenti tra le imprese, che generano economie esterne, e ne trae l'implicazione che in un'economia di mercato gli investimenti sono insufficienti perchè le imprese non tengono conto delle economie esterne. La teoria, si dice, è particolarmente applicabile alle regioni sottosviluppate perchè l'incentivo ad investire è limitato dalla estensione del mercato e nei paesi sottosviluppati o nelle zone sottosviluppate il mercato è limitato più che altrove. In tali regioni, pertanto, occorre che gli investimenti vadano fatti assieme, in modo che le imprese sorgono o si sviluppano contemporaneamente e si creino le une alle altre il mercato. Poichè le economie esterne sono soprattutto economie « pecuniarie », come Scitovsky le ha chiamate, o di mercato, lo sviluppo contemporaneo di una vasta gamma di imprese è un modo di trarre vantaggio dalle economie esterne, e lo sviluppo deve essere equilibrato perchè le imprese debbono appunto crearsi le une alle altre il mercato, ciascuna distribuendo il reddito che andrà speso nell'acquisto dei beni prodotti dalle altre.

Questa in rapidissima sintesi la teoria che tutti conoscono. Dun-

que: accento sulla complementarietà fra le imprese e sulle economie esterne ed implicazione, che se ne trae, che gli investimenti debbono essere fatti insieme. Nurkse che, come è noto, è il primo teorico dello sviluppo equilibrato suggerì che lo sviluppo equilibrato dovesse attuarsi mediante la creazione contemporanea di industrie produttrici di beni di consumo.

Tutto ciò, come dicevo, sembra estremamente chiaro e facilmente accettabile. Di economie esterne parlano oggi tutti, e ognuno che si diletta di occuparsi dei problemi del Mezzogiorno dice e ripete queste cose; eppure penserei che più uno riflette su questa teoria (così nota, così antica, che ha una dignità scientifica notevole) più uno si accorge che la teoria è oscura o contraddittoria.

Prendiamo, ad esempio, il problema della pianificazione: la teoria dello sviluppo equilibrato suggerisce la pianificazione oppure no? Nurkse ha detto che a suo avviso la teoria non postula la pianificazione perchè la teoria da lui formulata è una teoria che vuole suggerire il modo in cui gli incentivi privati, gli incentivi di mercato, possono essere rafforzati, per far sì che investimenti nelle zone e regioni sottosviluppate siano aumentati. Rosenstein-Rodan, che è l'altro più noto esponente della teoria, è giunto, invece, alla conclusione opposta: si ricordi il gigantesco « trust » nell'Europa orientale e sud orientale che Rosenstein-Rodan proponeva all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Entrambi sembrano aver ragione, Nurkse e Rosenstein-Rodan. Per un verso, infatti, sembrerebbe che la logica della teoria escluda la pianificazione, perché, come dice Nurkse, la teoria è tutta incentrata sul problema di come rendere interne le economie esterne, cioè di come introdurre nel calcolo economico delle imprese private le economie esterne, che abitualmente non vi rientrano. Eppure taluno, il Leibenstein, ha osservato che se fosse vero quello che Nurkse dice non si capirebbe perchè ci si debba preoccupare di porre in essere una politica di sviluppo equilibrato; a che varrebbe cioè suggerire di attuare un'azione di industrializzazione di aree depresse in un certo qual modo, se lo sviluppo deve poi essere lasciato alla libera iniziativa?

Dunque già qui una difficoltà, uno scoglio, una contraddizione: non è chiaro nella logica di questa teoria se la pianificazione ci vuole oppure no; probabilmente hanno ragione, come spesso accade, un po' gli uni un po' gli altri, perchè ci vuole un po' di pianificazione e un po' di mercato.

Ma veniamo ad un altro punto in cui la teoria sembra debole ed aperta a una critica vivace. È ben nota la critica di Hirschman, secondo la quale la teoria dello sviluppo equilibrato va rifiutata come irrealistica, perchè essa presuppone che nelle aree e nei paesi sottosviluppati vi sia una grossa quantità proprio di quelle capacità che sono particolarmente manchevoli nelle zone sottosviluppate stesse. Cioè: nel proporre un 'big push', nel proporre un grande impulso di industrializzazione che si debba fare attraverso il sorgere contemporaneo di un gran numero di imprese le quali si creino le une alle altre il mercato, - dice Hirschman - questa teoria postula l'esistenza nelle aree sottosviluppate di capacità imprenditoriali, di capitali disponibili e di altre capacità, che sono proprio quelle cose che sono mancanti in queste zone. Seguendo Hirschman, così, taluno ha detto che la teoria propone di costruire all'improvviso un secondo piano in zone dove non vi è neppure il primo piano; ed altri, ripetendo una frase di Schumpeter, ha osservato, che la teoria dello sviluppo equilibrato suona bene, sembra logica, ma è « insufficientemente motivata »; che cioè è un bel suggerimento che non si può mettere in pratica.

Vi è, infine, la critica di Fleming, che è la più nota. La teoria dello sviluppo equilibrato, ha detto Fleming, non è una teoria corretta. perchè postula una offerta illimitata di fattori della produzione. L'idea della teoria dello sviluppo equilibrato che gli investimenti sono insufficienti significa che la teoria pone l'accento sull'insufficienza della domanda globale; ma, osserva Fleming, non è corretto, non è realistico per le economie sottosviluppate porre l'accento sui problemi della domanda, perchè in quelle economie ciò che manca è la capacità produttiva; cioè i problemi principali sono dal lato dell'offerta. Sicchè una teoria che prende l'avvio dal lato della domanda è una teoria che prende avvio dal lato sbagliato.

Ma — siamo sempre alla logica della formulazione di Rosenstein-Rodan e Nurkse — che vuol dire che gli investimenti sono insufficienti? Può significare due cose: o che gli investimenti sono di fatto inferiori al risparmio, oppure che i consumi sono eccessivi (maggiori di quel che dovrebbero essere) e lasciano poco spazio agli investimenti. Ora che gli investimenti siano inferiori sistematicamente al risparmio nelle zone e regioni sottosviluppate non è assolutamente vero, perchè nelle zone e regioni sottosviluppate — ripeto — non c'è un problema di insufficienza di domanda globale; tanto è vero che la inflazione, in quei paesi, è la regola.

Dunque, il primo corno del dilemma sembra che debba essere scartato. La teoria deve voler dire allora che gli investimenti sono troppo scarsi perchè i consumi sono in qualche modo, secondo qualche criterio, troppo elevati e quindi non è lasciato spazio per l'accumulazione di capitale.

Ma anche questo credo che non sia ciò che voglia dire Nurkse

perchè, come tutti sanno, Nurkse proponeva proprio lo sviluppo contemporaneo di un gran numero di imprese produttrici beni di consumo (e non beni capitali) e in nessun modo egli sottolineava la necessità di controllare con la manovra fiscale i consumi.

Dunque, la teoria è poco chiara e la conclusione a cui si giunge è che questa teoria finisce per dirci poco e che il solo suggerimento che si può trarre dall'analisi di Nurkse e Rosenstein-Rodan è che il mercato funziona poco bene.

E qui vengo al punto che intendevo presentare.

Non c'è per caso una formulazione della teoria dello sviluppo equilibrato che possa superare le critiche che sono state formulate contro questa teoria e che possa renderla applicabile al nostro Mezzogiorno? Io credo di sì e penso a quella versione della teoria dello sviluppo equilibrato, che si può definire in chiave regionalistica, contenuta nello studio CEE-Italconsult sul « polo » pugliese, di cui in questi giorni hanno di nuovo parlato le cronache in occasione della visita che una missione di studio della CEE ha effettuato nel polo in questione e del rapporto che essa ha pubblicato. Di che si tratta?

Questo interessante studio sul polo pugliese, sollecitato e finanziato dalla Comunità Economica Europea ed elaborato dall'« Italconsult », contiene una precisa diagnosi delle cause che hanno ostacolato lo sviluppo del Mezzogiorno: la diagnosi è quella della mancanza nel nostro meridione di un sistema articolato di interrelazioni industriali (che a sua volta non è che l'effetto di un'industrializzazione ancor limitata). Sulla base di questa idea lo studio CEE formula una nuova versione della teoria dello sviluppo equilibrato, che è tutta incentrata appunto sulla necessità di creare al più presto nel Mezzogiorno la rete delle interdipendenze strutturali.

Il rapporto suggerisce uno sviluppo equilibrato in un settore limitato d'intervento (quello della meccanica) da attuarsi mediante una vasta azione di promozione e di coordinamento mirante a concordare «blocchi d'investimenti » che le imprese realizzeranno contemporaneamente. Il metodo è, in sostanza, quello della « contrattazione programmata ». Il tipo di industrializzazione che il rapporto suggerisce, più in dettaglio, consiste nella creazione di un certo numero di « unità principali » (delle specie di imprese motrici) scelte con cura nei settori che presentano maggiori possibilità di sviluppo e scelte soprattutto in modo che la domanda complessiva dei vari inputs che esse pongono in essere, unita alla domanda preesistente, sia sufficiente a dar vita ad almeno una impresa per ogni prodotto intermedio richiesto nella produzione delle unità principali. Ciò comporta, da un lato, che le unità principali siano scelte tra quelle che richiedono, in gran parte, gli stessi inputs (o inputs prodotti dalle stesse

126

imprese), dall'altro, che le dimensioni delle unità motrici siano tali da sostenere appunto con la loro domanda la produzione delle « unità intermedie ».

Il « polo » preso in considerazione dal rapporto è quello di Bari-Taranto (con una possibile estensione all'area di Brindisi). A seguito di un attento studio delle prospettive di sviluppo nel Mezzogiorno dei vari settori, il settore di intervento prescelto, come si è detto, è stato quello della meccanica (grande e media). Ma accanto all'intervento nei settori direttamente produttivi il progetto CEE prevede un massiccio sforzo di creazione di infrastrutture. E per la natura stessa della procedura prescelta per dar vita al 'polo' (che è quella della contrattazione programmata, come si è detto), la creazione del capitale fisso sociale non dovrà precedere gli investimenti direttamente produttivi, come nella concezione di Rosenstein-Rodan e Nurkse, ma attuarsi, più o meno, contemporaneamente.

L'importanza delle interrelazioni industriali è a tutti nota. Ma la teoria dello sviluppo equilibrato, per strano che sia, non l'aveva mai molto sottolineata: si è visto come Nurkse pensava soprattutto ad uno sviluppo equilibrato delle imprese produttrici di beni di consumo; mentre Rosenstein-Rodan, pur sottolineando la necessità del « grande impulso », non fa cenno al problema delle interdipendenze strutturali che legano tra loro le imprese dal lato dell'offerta, e talora sembra suggerire anch'egli lo sviluppo prioritario delle industrie produttrici di « beni salario ».

Le ragioni di questo fatto possono essere molte. Innanzitutto, una teoria che suggerisca lo sviluppo contemporaneo di tutte le industrie finisce per essere vuota di contenuto perchè suggerire di far tutto significa non suggerire niente in particolare; e Nurkse è stato certo indotto a preferire un'industrializzazione che si attuasse attraverso uno sviluppo equilibrato delle industrie produttrici di beni di consumo sia per l'enfasi che la sua concezione pone sul mercato sia perchè le industrie leggere sono quelle con cui di regola lo sviluppo industriale comincia e che più delle altre generano nuovi posti di lavoro (perchè a più bassa intensità di capitale). Ma una ragione che ha molto influito sul fatto che la teoria (e politica) dello sviluppo equilibrato, anche nelle formulazioni successive, non venisse mai associata ad una politica di industrializzazione basata su di un uso ragionato del complesso sistema delle interdipendenze strutturali è da vedere certo nel fatto che le interdipendenze strutturali sono state messe in primissimo piano nella teoria dello sviluppo squilibrato di Hirschman, che alla teoria di Nurkse, come è noto, si contrappone (ma la contrapposizione, appunto, non si giustifica molto, ed è opera in gran parte di divulgatori superficiali).

Il Rapporto CEE ha, invece, il merito di aver inserito le interdipendenze strutturali nella teoria dello sviluppo equilibrato, come si è detto. E, così facendo, ci ha dato una versione della teoria dello sviluppo equilibrato in chiave regionalistica. Ma è questa versione della teoria migliore delle precedenti?

Per rispondere a questa domanda riprendiamo brevemente le idee fondamentali della teoria di Nurkse e Rosenstein-Rodan e innanzitutto quella della complementarietà fra le imprese, che è il punto di partenza della concezione di questi due autori.

Bene, che significa che le imprese sono complementari? Significa che i legami esistenti fra le imprese comportano che gli investimenti vadano fatti assieme. Ma quando si imposta così il problema vien subito fatto di pensare che gli investimenti che vanno fatti assieme non sono tanto il complesso degli investimenti nelle industrie produttrici di beni di consumo, secondo le elasticità reddito, così come Nurkse suggerisce, ma siano invece un complesso integrato di investimenti legati fra loro dalla rete delle interdipendenze strutturali. Nulla di più ovvio, cioè, una volta impostato il problema in termini di complementarietà, così come il problema viene sempre presentato dai teorici dello sviluppo equilibrato, nulla di più ovvio, dicevo, che suggerire lo sviluppo contemporaneo di un gruppo di imprese le quali siano legate fra di loro dalle interdipendenze strutturali.

Ma andiamo avanti. La seconda idea chiave della teoria dello sviluppo equilibrato è quella delle cosiddette economie esterne pecuniarie. E qui non voglio ripetere quanto detto prima; ma una cosa vien fatto subito di aggiungere: le maggiori economie esterne son quelle che si hanno tra le imprese che sono legate fra loro da forti interdipendenze strutturali. Il fenomeno empiricamente più rilevante non è forse, infatti, quello di un'impresa principale, motrice, che coi suo sviluppo crea l'esigenza delle unità cosiddette intermedie, cioè di tutte le altre imprese che producono i semilavorati, le materie prime e tutti i materiali che occorrono per la produzione dell'impresa madre? Così suggerire lo sviluppo contemporaneo di un gruppo di imprese che sono legate fra loro da forti interdipendenze strutturali è una idea, mi sembra, perfettamente in armonia con la teoria dello sviluppo equilibrato.

La terza idea centrale della teoria dello sviluppo equilibrato è quella della necessaria contemporaneità degli investimenti. Le imprese devono sorgere assieme, si dice. Ma che cosa è di più ovvio, di più facile a realizzarsi, che il far sorgere assieme unità principali e unità intermedie, in modo che si producano nello stesso tempo il prodotto finito e i prodotti intermedi e semilavorati e l'una impresa fornisca mercato all'altra? Molto più difficile mi sembra è di far sorgere

assieme, così come vuole il Nurkse, una vasta rete di industrie produttrici di beni di consumo.

Ma la versione della teoria che andiamo discutendo, rispetto alle altre formulazioni della teoria dello sviluppo equilibrato, ha anche l'ulteriore vantaggio di non presentare il fianco alle varie obiezioni che sono state avanzate contro di essa. Ripetiamole in rapida sintesi.

La prima obiezione che si faceva alla teoria dello sviluppo equilibrato è che essa non chiarisce bene se vuole la pianificazione oppure no, se si basa sul mercato oppure no. Ma se l'idea che si propone è quella di creare un 'polo di sviluppo' nella zona Bari-Taranto, di creare, per esempio, un complesso di industrie nel settore della meccanica media e grande, le quali siano legate fra loro dalle interdipendenze strutturali più importanti, se si suggerisce una tale versione della teoria dello sviluppo equilibrato, il dilemma pianificazione-mercato è già risolto: si tratta di fare un po' dell'uno e un po' dell'altro, si tratta di fare in sostanza una « contrattazione programmata », così come oggi si dice. Per realizzare il « polo » occorre un centro coordinatore il quale, prendendo contatto con le imprese, promuova certi investimenti, stabilisca le agevolazioni governative, coordini le diverse iniziative, etc.

Vi è poi la critica di Hirschman, cioè l'osservazione che questa teoria in esame richiede enormi quantità proprio di quelle capacità che nelle zone sottosviluppate mancano, e come tale sarebbe irrealistica (perchè vuole creare un secondo piano laddove manca il primo). A me sembra che anche questa critica cade, perchè è chiaro che la formulazione del rapporto CEE, per essere meno ambiziosa di una formulazione della Rosenstein-Rodan, è anche più realistica. Invece dello sviluppo contemporaneo di una moltitudine di imprese che producano i beni di consumo che i consumatori richiedono, in conformità con le rispettive elasticità-reddito, nonchè di imprese che producano beni capitali, il progetto di « polo » pugliese suggerisce di concentrare l'attenzione sulle industrie della media e grande meccanica. Ciò non appare irrealizzabile: si tratta di far sorgere un « polo » in un'economia dualistica, ove i capitali e le altre risorse scarse possono provenire dalla parte più sviluppata del paese.

Ma è nel considerare la terza e più importante critica che la formulazione della teoria contenuta nello studio per la realizzazione del polo pugliese appare particolarmente interessante, come risulta da quanto detto. In un'economia dualistica, come quella il cui rapporto CEE fa riferimento, il problema della scarsità di capitali per le regioni sottosviluppate è assai meno grave di quel che non sia in un paese sottosviluppato. E il metodo di attuazione del polo suggerito

dal rapporto mostra in che modo i capitali potranno affluire nella regione ove si voglia promuovere l'industrializzazione. Chiaramente qui si tratta di trasferire capitali da altre regioni sicchè, replicando al Fleming, si può ben dire che nel ' polo ' che si vuole creare il rapporto tra le industrie è proprio un rapporto di complementarietà, senza con ciò negare che la limitazione dell'offerta di capitale su scala nazionale comporti che il rapporto tra le industrie meridionali e quelle settentrionali possa essere di competitività.

La critica di Fleming alla teoria dello sviluppo equilibrato è così radicale che sembra distruggerla dalle fondamenta. La teoria sembra basata sul presupposto che i paesi sottosviluppati soffrano di una deficienza cronica di domanda effettiva, laddove la realtà è piuttosto l'opposta. Ma se anche fosse vero che i paesi sottosviluppati soffrano di una scarsa domanda effettiva, altri metodi vi sono con cui si possono creare mercati, che appaiono più semplici ed efficaci. Singer parla in proposito di investimenti nel settore dei trasporti; altri suggerisce la politica di sostituzione delle importazioni. Ma un ovvio rimedio sarebbe certo l'inflazione.

Diverso è il caso dei paesi ad economia dualistica ove effettivamente nelle regioni sottosviluppate vi è spesso deficienza di domanda globale e deficienza, in particolare, della domanda di prodotti industriali. Ma anche in questi paesi, se è vero che può essere opportuno dirottare flussi di domanda verso le regioni più povere, meglio certo è creare la domanda di quegli stessi prodotti industriali di cui si vuol stimolare la produzione nelle regioni povere. Ciò è appunto quanto tenta di fare la politica di contrattazione programmata suggerita dal rapporto CEE; ma ciò non fa la politica di sviluppo equilibrato alla Nurkse, perchè essa tende a creare solo un potere di acquisto 'generico' (offerta che genera domanda, alla Say), e non in particolare la domanda di prodotti industriali.

La critica radicale di Fleming alla formulazione di Nurkse, in breve, porta a dire che alla deficienza di domanda in genere che quella teoria lamenta un rimedio più ovvio dello sviluppo equilibrato sarebbe l'inflazione. Ma è il punto di partenza dell'analisi di Nurkse che appare sbagliato. Alla critica di Fleming sfugge, invece, del tutto la versione della teoria dello sviluppo equilibrato presentata nel rapporto CEE, perchè essa non suggerisce di creare un potere di acquisto generico, ma mostra come suscitare proprio quelle domande di prodotti industriali di cui si vuol favorire la produzione.

E così concludo, non prima però di aver aggiunto un'ultima considerazione, perchè non sembri che le preferenze di chi vi parla vadano troppo nettamente a favore delle scelte suggerite dal rapporto CEE (rispetto all'alternativa proposta da Nurkse). In un paese ad economia dualistica, come il nostro, una domanda di beni di consumo industriali già esiste nella zona meno sviluppata del paese; ma fin quando le industrie che producono beni di consumo in questa zona non sorgono, la domanda dei beni che mancano si rivolge alla zona più ricca. Ciò spiega quel deflusso di potere d'acquisto dal Sud verso il Nord che dissangua l'economia del Mezzogiorno. In questa situazione uno sviluppo equilibrato al Sud di una vasta gamma di imprese produttrici di beni di consumo avrebbe il doppio vantaggio, da un lato, di generare nuovo potere d'acquisto, dall'altro, di far rifluire dal Nord il potere di acquisto già esistente, ma che attualmente per il Sud « si perde ». (Questa è la politica di « sostituzione delle importazioni », che ben si armonizza con la teoria di Rosenstein-Rodan e Nurkse, e che molto bene si presta al caso italiano; ma di cui, per strano che sia, mai si è voluto far conto in Italia). Ma questo è un altro discorso.

### Prof. Carlo Guerci

Il mio intervento si limita ad un aspetto particolare della complessa strategia dello sviluppo economico regionale: cercherà di centrare il tema della localizzazione industriale.

Nell'affrontare questo argomento si sarebbe certamente molto avvantaggiati se si disponesse di qualche metodo per distinguere con precisione i contorni, i confini delle regioni economiche; è un tema che in questi giorni è stato continuamente dibattuto.

In Italia, specialmente in qualche zona del nord, si fece qualche anno fa un consistente sforzo per proporre strumenti capaci di fornire questa identificazione. Sulla proposta delle cosiddette aree ecologiche, aree omogenee in base ad un certo insieme di riferimenti, si costruì, ad esempio, anche qualche piano di sviluppo economico regionale, si costruì in particolare il piano piemontese.

Il concetto di area ecologica o di area omogenea, se si preferisce un termine meno impegnativo, doveva però mostrare subito le sue troppe limitazioni; a parte le possibilità legittime di scegliere indici diversi per giungere alla costruzione finale, la definizione precisa di area omogenea conteneva più o meno esplicita l'idea che in quelle aree ci si potesse dare una organizzazione quasi autosufficiente di molti aspetti della vita economica e sociale. In quelle zone, ad esempio, la pendolarità del lavoro poteva anche essere elevata, ma la pendolarità tra zone ecologiche diverse doveva essere ridotta al minimo.

Peraltro il concetto di area omogenea che affascinava molti qualche anno fa aveva già fatto il suo tempo altrove da molti anni.

Friedman — non Milton Friedman, ma John Friedman il compagno di lavoro di Alonso — rilevava che il concetto negli Stati Uniti era già in crisi nel 1949.

Qualunque sia l'impiego di queste classificazioni, esse non possono confondersi con le aree di piano o con le zone o regioni di programma; quando mi riferirò perciò alla regione intenderò la regione amministrativa oppure la regione piano che può essere un gruppo di regioni o una particolare zona ritenuta di interesse comune per la soluzione di problemi analoghi.

Nel nostro paese finora non c'è stata una strategia coerente per la localizzazione dell'industria sul territorio. È stato ricordato ieri che l'Italia abbonda di leggi ad hoc, ma purtroppo sono disposizioni delle quali non ci si è mai preoccupati di valutare la coerenza; peggio ancora non mi pare ci si sia troppo soffermati a verificare la bontà a livello scientifico degli assunti economici che tale legislazione sottende.

Si consideri la legge 614 sulle arce depresse del centro-nord. In base a tale legge vastissime porzioni di territorio crano definite depresse e godevano di varie incentivazioni: la maggior parte del Piemonte, della Liguria e della Lombardia erano zone depresse — non ricordo esattamente ma mi pare che l'82 % del Piemonte fosse depresso —.

Attorno a città di media dimensione vi erano densi anelli di aree depresse.

Il risultato di questa legge fu soltanto una certa redistribuzione dell'industria, non tanto un nuovo modello meglio distribuito degli insediamenti nuovi quanto l'incentivazione di trasferimenti mascherati. Dietro questa legge anche nel suo emendamento più recente stava una concezione dello sviluppo industriale: si ritiene conveniente distribuire nel modo più disperso possibile l'industria sul territorio, al fine di perseguire scopi di riequilibrio territoriale. In effetti ogni comunello aspira al suo insediamento industriale ed allo scopo predispone spesso incentivi e proprie facilitazioni.

A mio sommesso avviso questa concezione è pericolosissima e da essa dovranno guardarsi anche le nuove regioni a statuto ordinario: è chiaro infatti che non vi sono relazioni tra questa impostazione e la teoria dello sviluppo equilibrato che ha invece — come osservava il prof. Jossa — una sua ben definita dignità scientifica.

Lo sviluppo industriale di fatto procede per agglomerazioni. La giustificazione di questa tendenza si trovava di solito in elementi relativi ad economie private, si trovava nelle tipiche economie esterne e nelle cosiddette economie di agglomerazione.

Non vi sono dubbi che tali economie esistono e siano importanti,

in qualche caso si è anche mostrato — con indagini empiriche — che un singolo investimento, in una determinata zona, non era affatto conveniente ma che in termini di utili lo diventava se era inserito in un gruppo integrato di investimenti diversi.

Ma vi è un altro fattore, questa volta di tipo diverso, che non è meno importante nel fornire giustificazioni ad uno sviluppo industriale di tipo agglomerativo; infatti i motivi tradizionali di localizzazione vanno progressivamente perdendo la loro importanza e per contro, acquista sempre più peso l'offerta di infrastrutture in senso lato — come rilevava anche un recentissimo lavoro della CEE — che risalgono alla responsabilità, all'offerta del settore pubblico. Adeguate offerte di servizi igienici, culturali, scolastici, per il tempo libero sono oggi fattori di localizzazione industriale non meno importanti degli elementi tradizionali.

Nella produzione di questi servizi vi sono importantissime economie di scala: l'agglomerazione industriale è necessaria perchè consente, con un'offerta concentrata di questi servizi, la loro produzione a costi minimali.

Penso peraltro non vi sia una contraddizione in questo discorso se si osserva che nel nostro paese la concentrazione industriale in alcuni casi tipici di limitati territori dell'Italia del nord, è ai limiti di convenienza: l'agglomerazione delle grandi metropoli del nord, in particolare della fascia metropolitana di Torino e di Milano, non risponde affatto ai criteri agglomerativi a cui ho accennato; è mancata soprattutto l'organizzazione dello sviluppo nel quadro di un'ampia e coerente offerta di servizi. Chi conosce meglio questa problematica sono proprio gli imprenditori, gli industriali più avveduti.

Per questa ragione non penso che la concentrazione industriale di Torino e di Milano sia inferiore a quella del bacino della Ruhr, della grande Londra, di Parigi, di Marsiglia ... o di Detroit o di altre zone industriali.

La congestione secondo me non si misura con rapporti tra numero di addetti e superfici, o tra superfici coperte e superfici totali; infatti il valore segnaletico di questi indici è estremamente diverso se differente è l'organizzazione del territorio, se differente è l'organizzazione dei servizi e la loro offerta.

Uno dei compiti delle regioni può perciò essere proprio quello di una diversa distribuzione degli insediamenti industriali al suo interno, fermo restando il principio di agglomerazione.

Con quali strumenti le regioni possono porsi l'obiettivo e con quali formule si potranno trovare le coerenze tra i diversi progetti? Per quanto riguarda i mezzi di intervento in tema di localizzazione industriale la regione italiana è totalmente sprovveduta e lo sa be-

nissimo chi si è occupato e si occupa di programmazione a livello regionale. Altrove, in Inghilterra e in Francia, si sono invece fatte da anni moltissime esperienze in questo senso.

In entrambi questi paesi non operano solo incentivi a favore delle aree più depresse, ma limti allo sviluppo nelle zone più congestionate. Per la zona di Londra, ad esempio, sono in vigore i cosiddetti CDS, certificati di sviluppo industriale che subordinano l'insediamento di nuove aziende al di sopra di certi minimi dimensionali — peraltro molto bassi — a valutazioni di costi e benefici, e all'esame di possibili alternative di localizzazione.

In Francia poi questi limiti sono anche più forti. Per quanto riguarda la zona di Parigi la legislazione francese è molto più complessa di quella inglese perchè agli strumenti amministrativi affianca quelli fiscali: ad esempio a certe aziende è consentito lo sviluppo nella regione parigina, ma i giudizi di convenienza sono modificati dall'imposizione di un tributo sulla superficie utilizzata che può anche raggiungere valori parecchio elevati. In più la Francia ha strumenti come i contratti programma o quasi contratti che potrebbero essere tenuti presenti anche nel nostro paese per perfezionare l'istituto della contrattazione programmata.

Istituto questo che con l'istituzione delle regioni dovrà essere profondamente modificato. In un certo senso sarà relativamente facile farlo perchè non ci sono le solidificazioni, le sedimentazioni dovute al suo funzionamento, in quanto la contrattazione programmata non è stata molto utilizzata.

Come altri ha molto più autorevolmente affermato, le regioni anche sul tema specifico della localizzazione industriale fanno sorgere speranze e nello stesso tempo creano problemi e preoccupazioni nuove. Ad esse occorrono mezzi per indirizzare, per suggerire le localizzazioni ma senza coartare minimamente le libere iniziative dei singoli; ma la gestione di quegli strumenti non è affatto facile, la regione sarà presumibilmente sottoposta alle pressioni dal basso per una politica decentratissima dello sviluppo industriale e per una politica tesa alla massima riduzione degli squilibri, anche degli squilibri più piccoli, più modesti.

Queste tentazioni se accolte possono vanificare, secondo me, non soltanto gli obiettivi del piano regionale ma possono ridurre il ritmo di sviluppo dell'economia come un tutto; per questa ragione una politica dell'insediamento industriale dovrebbe essere inquadrata rigorosamente in un'ottica nazionale nella quale si assegnino precise preferenze al « trade off » che esiste sempre tra crescita delle regioni più sviluppate e crescita delle regioni depresse, ed a quel-

l'altro « trade off » che esiste tra la crescita regionale nazionale e la riduzione dei vari livelli di squilibrio.

### PROF. VENIERO DEL PUNTA

Nell'intervento che feci ieri mi limitai a schematizzare in maniera estremamente sintetica il mio pensiero, perché ho sempre ritenuto buona norma, nei Convegni, di cercare di non abusare della benevolenza di coloro che stanno ascoltandoci.

Incidentalmente, nel discorso, venni portato a toccare il teorema di Samuelson sul livellamento dei prezzi dei fattori. Lo feci soltanto per alimentare la riflessione teorica, che mi sembrava essere stata particolarmente trascurata nel corso di questi giorni; ed anche per fornire uno stimolo — se così si può dire — al prof. D'Alauro, che aveva trattato il problema, e che praticamente non aveva avuto, fino a quel momento almeno, nessun tipo di sollecitazione.

Iersera, nel salutarci, D'Alauro mi anticipò il suo pensiero su quelle mie osservazioni. Ed ebbi la sensazione di non essere riuscito a formi comprendere pienamente. Questo è il motivo per cui oggi ho ritenuto opportuno riprendere la parola: appunto per precisare meglio quanto avevo in mente.

In sostanza, il mio rilievo fu il seguente: il prof. D'Alauro aveva affermato nella sua relazione che il punto debole, diciamo così, della costruzione teorica di Samuelson sarebbe a suo avviso rappresentato dall'assunto della uguaglianza delle tecniche di produzione tra i paesi scambisti.

Invece io mi permisi di osservare che a mio parere non è questo l'assunto che rende debole quella costruzione, bensì un altro che gli sta a monte, tanto da renderlo ridondante: cioè il fatto che Samuelson consideri un mondo di due paesi per i quali non esista un divario troppo marcato tra i « factor endowment ratios », cioè tra i rapporti nelle disponibilità dei fattori.

Ieri, data appunto la limitatezza del tempo che ritenevo di avere a disposizione, mi fermai a questa considerazione. Giustamente il prof. D'Alauro poté allora confidarmi: «Guarda che quello delle disponibilità dei fattori non troppo differenti è un concetto molto vago. Cosa vuol dire infatti, "non troppo differenti"? Mentre invece il concetto delle tecniche uguali nei due paesi è ben preciso. Quindi secondo me è questo il punto da prendere in considerazione, non l'altro ».

Per rendere più compiuto il mio punto di vista mi sia dunque consentita la seguente osservazione.

Il teorema di Samuelson è valido solo e soltanto se — sempre nell'ambito dei suoi assunti — l'equilibrio si determina con entrambi i paesi scambisti in posizione di incompleta specializzazione produttiva. Vale a dire se tutti e due i paesi, nel momento dell'equilibrio degli scambi — vale a dire nel momento in cui i rapporti tra i costi comparati dei prodotti e quelli tra i saggi di remunerazione dei fattori sono livellati (è il caso di Samuelson) — continuano entrambi a produrre tutte e due le merci oggetto di scambio; si trovano cioè in una situazione di incompleta specializzazione.

Gli è che se noi abbandoniamo l'assunto della non eccessiva differenza tra le disponibilità relative dei fattori, su cui il teorema di Samuelson si basa; e consideriamo invece la situazione del mondo reale, in cui i divari tra tali disponibilità sono effettivamente molto marcati, calandola in un appropriato costrutto teorico; ci accorgiamo che il processo di scambio di sole merci — come assume Samuelson, che accetta ancora l'ipotesi classica della completa immobilità dei fattori — comporta la completa specializzazione produttiva di almeno un paese. Insomma e più brevemente: se c'è un divario abbastanza marcato tra i « factor endowment ratios » dei paesi scambisti si arriva — e credo di averlo dimostrato analiticamente, nei miei studi, in modo molto chiaro — alla completa specializzazione produttiva di almeno uno dei due paesi scambisti. Almeno un paese, cioè, si trova a produrre un solo prodotto: ed in tal caso il teorema di Samuelson non è più valido.

Ecco perchè l'assunto fondamentale ed al tempo stesso il più debole — in quanto la realtà dimostra esattamente il contrario — della costruzione di Samuelson è quello relativo alla disponibilità relativa dei fattori. Un assunto, lo ripeto, che sta a monte di quello delle tecniche di produzione.

Quando infatti la disponibilità dei fattori dei paesi scambisti, comparate tra di loro, non sono troppe diverse, l'equilibrio degli scambi si raggiunge con tutti e due i paesi incompletamente specializzati; entrambi i paesi continuano a produrre tutte e due le merci; ed in quel momento anche le tecniche di produzione diventano automaticamente uguali.

Per quale motivo? Poichè sappiamo che in tale situazione si verifica il livellamento dei prezzi dei fattori; poichè il livellamento dei prezzi dei fattori è commisurato a quello delle produttività marginali; e poichè le produttività marginali sono funzione dei coefficienti di produzione nell'ambito delle singole tecniche di produzione, è evidente che per esserci uguale tasso di remunerazione

di fattori e quindi uguale produttività marginale degli stessi nell'ambito dei due paesi, occorre che si usino le stesse tecniche di produzione.

Di qui, come ho più volte asserito, la ridondanza, nel teorema di Samuelson, dell'assunto dell'uguaglianza nei paesi scambisti delle tecniche produttive.