

## Programmazione contestata\*

PAOLO SYLOS LABINI

### 1.

Subito prima delle elezioni, la Commissione nazionale per la programmazione economica ha concluso la prima fase dei suoi lavori. Il Presidente della Sezione esperti, prof. Pasquale Saraceno, ha presentato un suo rapporto; vari esperti hanno presentato note e osservazioni al *Rapporto Saraceno*; una memoria è stata presentata dal prof. Giorgio Fuà e dallo scrivente.

Sui risultati finora raggiunti dalla Commissione circolano, nel nostro paese, versioni contrastanti o confuse. Si sa che ci sono stati dei dissensi, ma non si sa bene su quali questioni. Proprio per chiarire i termini dei problemi e dei dissensi è necessaria ed urgente la pubblicazione di tutti i documenti. La programmazione non è una questione tecnica che interessi un ristretto gruppo di specialisti. Interessa tutti, e tutti debbono poter conoscere le questioni dibattute, così che possa contribuire al dibattito chi è in grado di farlo. Il segreto, o quel tanto che rimane oscuro, nonostante le numerosissime indiscrezioni, alimenta timori e non giova a nessuno; o meglio, giova a chi ha interesse a screditare gli sforzi che si sono compiuti e si stanno compiendo per avviare una politica di piano.

I dissensi ci sono stati. Non solo erano inevitabili, in una Commissione così eterogenea, formata da esperti con diverse ideologie e da rappresentanti d'interessi economici e sindacali addirittura contrapposti; ma era opportuno che venissero fuori, alla luce del sole. È bene dire che i dissensi sono molto meno gravi di quanto alcuni prevedessero. Nessuno ha proposto una pianificazione di tipo sovietico o di tipo cinese. Tutti, naturalmente, si sono riferiti alla realtà italiana; e nessuno ha mostrato di volerla modificare in modo rivoluzionario. Tutti, però, dalla destra alla

---

\* Originariamente pubblicato in *l'Astrolabio*, anno 1, 10 maggio 1963, n. 4, pp. 12-14.

sinistra, si sono dichiarati d'accordo sull'esigenza di modificare questa realtà; i dissensi si sono concentrati sui mezzi. Gli uni ritengono che bisogna solo assecondare le forze private, riformando gli strumenti pubblici (burocrazia, sistema previdenziale e sistema tributario), ma *non* gli argini giuridici e le strutture istituzionali entro cui le forze private si muovono; inoltre, il campo d'azione delle imprese pubbliche deve essere ridotto e non allargato. Gli altri, ritengono che le forze private vanno assecondate quando si muovono in modo conforme agli obiettivi; altrimenti, vanno modificati gli argini giuridici e le strutture istituzionali.

Quanto agli obiettivi, c'è stato un consenso quasi completo su quelli indicati, in termini molto generali, nella "Nota aggiuntiva" alla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, presentata dal ministro Ugo La Malfa nel maggio del 1962: mantenimento di un elevato saggio di sviluppo; eliminazione degli squilibri territoriali (specialmente: Nord-Sud) e settoriali (specialmente: agricoltura-industria); raggiungimento di livelli simili a quelli dei paesi più progrediti nel campo dei consumi pubblici o sociali (principalmente: scuola, ricerca scientifica, sanità, alloggi).

Il mantenimento di un elevato saggio di sviluppo condiziona il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi; d'altra parte, solo se si perseguono efficacemente gli altri obiettivi è possibile mantenere elevato il saggio di sviluppo. Che ciò avvenga automaticamente, infatti, sarebbe pericoloso credere. Tutti gli economisti concordano nel considerare come uno dei principali fattori propulsivi – forse il fattore più importante nella straordinaria espansione dell'ultimo decennio – l'elevato saggio d'incremento delle esportazioni, dovuto, congiuntamente, alla progressiva attuazione del Mercato Comune Europeo ed alla favorevole congiuntura internazionale. Bisogna rafforzare le spinte interne allo sviluppo del mercato; e bisogna essere pronti nel caso che la congiuntura internazionale si indebolisca.

In pratica, solo mantenendo un elevato saggio di sviluppo è possibile eliminare progressivamente la fascia, tuttora cospicua, di redditi che sono vergognosamente bassi. Da uno studio compiuto per conto della Commissione risulta che *un quinto* delle famiglie agricole ha consumi pro capite inferiori alle 10.000 lire mensili e *un quinto* delle famiglie extra agricole consumi inferiori alle 18.000 lire.

Il secondo obiettivo è di ridurre progressivamente il divario tra redditi pro capite agricoli e quelli extra agricoli: oggi il rapporto è quasi di 1 a 2. Finora le famiglie di chi lavora la terra hanno partecipato in misura molto modesta al miglioramento economico; e in larga misura sono rimaste tagliate fuori dal progresso civile: una quota irrisoria degli iscritti agli istituti d'istruzione superiore proviene da quelle famiglie.

L'obiettivo più ambizioso è quello della eliminazione degli squilibri territoriali, cioè, sostanzialmente, quello del pareggiamento dei redditi pro capite fra Sud e Nord (oggi il rapporto è di circa 1 a 2). Si tratta, niente meno, della unificazione economica dell'Italia. Molti ancora ritengono un'utopia arrivare a quel pareggiamento. Non è un'utopia: *si può dimostrare che è possibile raggiungere un tale obiettivo in un periodo non enormemente lungo (quindici anni) e con uno sforzo perfettamente sopportabile per la collettività nazionale.*

L'ultimo obiettivo – o meglio, l'ultimo gruppo di obiettivi – è quello del raggiungimento di livelli soddisfacenti dei principali consumi “sociali”.

I diversi obiettivi o sono interdipendenti o, in parte, si sovrappongono: le carenze dei principali consumi “sociali” costituiscono un importante elemento degli squilibri territoriali, perché sono gravi sopra tutto nel Mezzogiorno; il problema degli squilibri territoriali si ricollega in larga misura a quello degli squilibri settoriali: l'agricoltura è, in media, più arretrata e meno efficiente proprio nelle regioni meridionali.

L'obiettivo della grande eliminazione degli squilibri territoriali e quello dell'eliminazione degli squilibri settoriali possono essere raggruppati in un unico obiettivo: quello della piena ed efficiente utilizzazione delle risorse e in particolare del lavoro. Oggi la disoccupazione è in declino, pur essendo ancora cospicua; ma il numero dei sottoccupati e di coloro che sono occupati in modo precario e inefficiente è grande, non solo nell'agricoltura, ma anche nel commercio, nella pubblica amministrazione e nella fascia dell'artigianato tradizionale che nei censimenti viene incluso nell'“industria”. A causa del deficiente sviluppo di certe aree e delle carenze nell'organizzazione della scuola e dell'istruzione professionale, si riscontrano, al tempo stesso, un'acuta scarsità e una “sovrabbondanza” di mano d'opera, secondo i settori e secondo le zone, come provano, da un lato, le difficoltà di

reperimento di mano d'opera in certe industrie, e, dall'altro, non solo le statistiche dei disoccupati (circa un milione), ma anche quelle degli emigrati all'estero (da 100 a 200 mila l'anno, al netto dei rimpatri) e quelle delle massicce migrazioni interregionali. Uno sviluppo economico più equilibrato può condurre ad una graduale diminuzione del flusso, tuttora enorme, di coloro che emigrano all'estero; e ad una graduale diminuzione delle migrazioni interregionali, sopra tutto fra Sud e Nord (da 100 a 200 mila persone l'anno). La progressiva diminuzione dei due flussi migratori è un obiettivo desiderabile non solo sotto l'aspetto economico ma anche sotto l'aspetto umano.

## 2. Obiettivi ambiziosi

I problemi da affrontare sono dunque gravi e gli obiettivi proposti sono ambiziosi. Ma da alcuni lavori della Commissione emerge sin da ora chiaramente che in un quindicennio essi possono essere raggiunti senza eccessivo sforzo in termini di risparmio e senza gravi sacrifici in termini di consumi di ordine superiore, sempre che l'economia continui a crescere con un ritmo sostenuto. Il dilemma fra consumi e investimenti – se si vuole investire di più bisogna consumare di meno – è aspro solo in un'economia stazionaria o in un'economia che si sviluppa lentamente, o, dopo una guerra, in un'economia che abbia subito gravi danni e che debba procedere alla ricostruzione. In un'economia che si sviluppa con un ritmo relativamente rapido quel dilemma non riguarda più l'ammontare assoluto ma *l'incremento* del reddito e quindi cambia completamente di carattere. Lo stesso vale per il dilemma: consumi 'opulenti' contro consumi civili essenziali; si tratta d'influire sui rispettivi saggi d'incremento (sopra tutto attraverso la manovra fiscale) e non d'imporre una dura politica di austerità.

Tutto questo però non significa che il raggiungimento di quegli obiettivi sia un compito facile: è molto difficile. Ma lo è non per ragioni di 'deficienza di capitale' o di impopolarità di una politica di austerità, ma perché esso implica una profonda riorganizzazione della struttura degli investimenti e della produzione (specialmente nell'agricoltura) e

degli strumenti d'intervento pubblico.

Sugli strumenti d'intervento sono sorti i maggiori dissensi. Ciò era da prevedersi, perché non si tratta di un problema puramente tecnico ma di un problema che è, al tempo stesso, tecnico e politico – di politica economica.

### **3. Tecnica e politica**

Gli esperti a tendenza conservatrice pensano che sia legittimo parlare di riforma di strumenti e di “riforme di struttura” solo con riferimento alla pubblica amministrazione, al sistema previdenziale (per rendere meno pesanti, per le imprese, i relativi oneri) e, se mai, al sistema fiscale (per renderlo più economico).

Gli altri esperti pensano che sia necessario parlare, oltre che di queste, anche di altre riforme, come, per esempio, quelle che derivano dalla costituzione degli organismi regionali; della riforma del sistema sanitario (che comporta il problema dei prezzi dei medicinali); degli strumenti di intervento nel campo industriale (non solo degli incentivi, ma anche della riorganizzazione e del potenziamento delle imprese a partecipazione statale e della costituzione di società finanziarie regionali con capitale pubblico ma con facoltà di assumere partecipazioni in società private); degli strumenti d'intervento sul campo dell'urbanistica e delle costruzioni.

Sostenere che solo delle prime “riforme di struttura” si debba discutere in Commissione, mentre si debbono ignorare le seconde perché le prime costituirebbero questioni “tecniche”, mentre le seconde investirebbero scelte politiche, è affermazione chiaramente sofistica e ideologicamente viziata. Tutte le questioni trattate dalla Commissione investono la politica economica e sono, al tempo stesso, tecniche e politiche. Compito degli esperti è quello di analizzarne gli aspetti tecnici; il fatto, ovvio, che la scelta e la decisione politica spettano al Parlamento e al Governo non può esimere la Commissione dall'esaminarle. Inevitabilmente, su certe questioni (quelle che più direttamente investono interessi privati o di categoria) i pareri saranno diversi. Tanto meglio: se i

pareri saranno seriamente e *tecnicamente* motivati gli organi politici potranno più agevolmente e con maggiore cognizione di causa compiere le loro scelte.

I pareri non possono non essere discordi, per esempio, sulla opportunità e sul modo di usare le regioni come strumenti del piano, o sui poteri da attribuire alle regioni nel settore agrario; ciò è inevitabile, se si riconosce che alcuni esperti appartengono a gruppi economici dichiaratamente avversi alla creazione stessa delle regioni, checché ne dica la Costituzione. Inevitabilmente diversi saranno anche i pareri sulla questione di un nuovo strumento legislativo per il regime dei suoli urbani. Sono questioni politiche e sono questioni tecniche. Le regioni: altro è *tecnicamente* il programma se si parte dal presupposto che debba esser fatto solo al centro; altro è *tecnicamente* se si ammette che possa articolarsi in piani regionali. Né tecnicamente né economicamente le due soluzioni sono indifferenti; ed è perfettamente lecito, anzi doveroso, per gli esperti pronunciarsi sulla convenienza dell'una o dell'altra soluzione. Indubbiamente, sulla preferenza influiranno le convinzioni ideologiche o politiche; ciò importa poco; quel che importa è il valore delle argomentazioni tecniche.

Il regime dei suoli urbani: promulgare una nuova legge urbanistica è una questione politica. Ma altre sono le possibilità di sviluppo urbano ed edilizio, l'incidenza dei costi delle aree sul prezzo degli alloggi, l'incidenza dei costi d'insediamento urbano in un'area industriale, nell'ipotesi che si vada avanti con la legge urbanistica promulgata in periodo fascista; altre sono le possibilità di sviluppo e i costi nell'ipotesi che si promulghi una nuova legge. Sono questioni tecnico-economiche che presuppongono una scelta politica. È perfettamente lecito, all'esperto chiamato a indicare le linee desiderabili di sviluppo dell'edilizia e degli insediamenti urbani, prospettare quali sarebbero le possibilità di sviluppo e i costi se si andasse avanti con la legislazione esistente e quali con una nuova legge che contenesse determinate norme. L'alternativa può e deve essere trattata sotto l'aspetto tecnico ed economico, ma coinvolge una questione politica. Chi rifiuta di discutere l'alternativa, sostenendo che è solo una questione politica, implicitamente si dichiara in favore della legislazione esistente. Il che è una manifestazione di una preferenza politica.

#### **4. A vantaggio di chi?**

Sotto l'aspetto concettuale, la programmazione consiste nello sforzo di regolare in modo socialmente razionale il processo economico verso determinati obiettivi. Sotto l'aspetto politico essa non può essere che il risultato delle lotte e dei contrasti che si svolgono nel paese a tutti i livelli – al livello propriamente politico, centrale e locale; al livello sindacale; perfino al livello aziendale –. Le lotte e contrasti, tuttavia, che si svolgono indipendentemente da qualsiasi programmazione, possono acquistare un significato nuovo ed un nuovo elemento di razionalità se hanno come punto di riferimento un programma logicamente coerente, e, in potenza, realizzabile, che sia stato approvato dal Parlamento e dal Governo. Questo s'impegna a uniformare al programma la sua azione, sia nel settore pubblico sia negli interventi che esso compie nel settore privato.

Come qualsiasi altra azione politica, la politica di piano può essere buona o cattiva; e va giudicata non in astratto, ma con riferimento agli interessi che di fatto favorisce. Non è affatto escluso che possano essere interessi di ristrette categorie; ma possono anche essere gli interessi della gran massa della popolazione, interessi che in senso proprio possono dirsi generali o nazionali. I problemi di carattere nazionale che oggi ci troviamo di fronte sono molto gravi; e l'elaborazione di un piano ha già in sé il merito di metterli in evidenza in termini chiari e precisi. Oggi, per la prima volta nella storia del nostro paese, questi problemi appaiono risolvibili in un periodo relativamente breve.

#### **5. Dibattito pubblico**

Oggi l'Italia è un paese progredito e civile a metà: accanto a zone di relativo benessere coesistono zone di vergognosa miseria; nelle amministrazioni pubbliche e private, nella vita pubblica, accanto a oasi civili coesistono paludi di acque putrefatte. Possiamo fare dell'Italia un paese pienamente civile: uno sviluppo economico equilibrato è condizione necessaria per raggiungere questo fine. Lo sforzo che occorre

è, principalmente, uno sforzo di riorganizzazione. Non c'è bisogno di austerità; c'è bisogno di serietà. E c'è bisogno di un impegno esteso e, appunto, serio nelle lotte necessarie per trasformare il nostro paese. Le difficoltà sono gravi anche e sopra tutto perché una parte cospicua della classe politica è tentennante, scettica e, nel fatto, conservatrice. Lo sforzo va intrapreso subito: se il processo di sviluppo in atto viene lasciato a se stesso, quei problemi esaminati nella "Nota aggiuntiva" e nei lavori della Commissione per la programmazione diverranno via via più gravi e probabilmente, alcuni, insolubili.

Gli intellettuali che non intendono occuparsi solo del proprio 'particolare', quale che sia la loro ideologia o la loro fede politica, hanno il dovere di contribuire a questo sforzo con l'arma dell'analisi critica e della conoscenza. In una situazione rivoluzionaria, in un periodo di guerra civile, è la forza che sopra tutto conta, la forza bruta. In un periodo, quale fortunatamente è il nostro, in cui le lotte non sono violente e si svolgono su un piano di civiltà, sono la conoscenza e la persuasione che sopra tutto contano, anche se non necessariamente nel breve periodo. Ciò è vero anche per la programmazione. I problemi che finora sono stati dibattuti fra gruppi relativamente ristretti di esperti nelle diverse Commissioni che si sono succedute – in quella per l'attuazione dello Schema Vanoni; nella Commissione Papi; nell'attuale Commissione nazionale per la programmazione economica – devono uscire dalla cerchia ristretta degli specialisti; devono essere dibattuti pubblicamente e con la più ampia partecipazione possibile. Sotto questo aspetto, i partiti, i sindacati e i movimenti politici possono svolgere una funzione essenziale.