

## Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)

SANDRO AMOROSINO\*

### 1. Premessa

Paolo Sylos Labini – come componente della “Sottocommissione Saraceno” nominata dal Governo – fu uno dei protagonisti dell’elaborazione del programma economico generale negli anni dal 1962 al 1964 e, in quest’ambito, colse appieno la correlazione tra sviluppo economico e controllo dei tumultuosi processi di crescita urbana, che furono all’origine del parallelo processo di *tentata* riforma urbanistica nei medesimi anni, dal ‘62 al ‘65.

Queste note su Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica si articolano in tre rapide messe a fuoco, concernenti:

- 1) i complessi rapporti – per come allora venivano percepiti – tra quelli che oggi chiamiamo ‘regolazione dello sviluppo economico’ e ‘governo del territorio’;
- 2) il contributo di Sylos Labini assieme ad altri economisti (e non solo) nel mettere a fuoco, all’epoca, tali rapporti;
- 3) il parallelismo delle parabole, ascendenti e discendenti, delle due vicende e delle cause del loro fallimento, nell’ottica di chi studia le pubbliche amministrazioni.

---

\* Sapienza Università di Roma; e-mail: [sandro.amorosino@uniroma1.it](mailto:sandro.amorosino@uniroma1.it). Testo dell’intervento tenuto al convegno *Paolo Sylos Labini e la politica delle riforme* organizzato da Economia civile con il patrocinio dell’Accademia Nazionale dei Lincei e della Società Italiana degli Economisti presso l’Università di Roma “La Sapienza” il 4 dicembre 2015.



## **2. Le correlazioni tra le politiche (e gli istituti) del governo del territorio e le politiche (e gli istituti) finalizzati alla *regulation* dello sviluppo economico**

Dal punto di vista giuridico, cioè quello delle funzioni dei pubblici poteri (Giannini, 1986), il governo del territorio è, nel linguaggio di oggi, la *governance* dell'insieme di decisioni e attività che incidono significativamente sull'assetto e sugli equilibri del territorio (quindi l'urbanistica, gli investimenti pubblici – *in primis* in infrastrutture – e anche le iniziative di promozione dei sistemi locali, regionali o nazionali) al fine di indirizzare le trasformazioni in funzione di uno sviluppo equilibrato (Amorosino, 2008).

Questa *finalizzazione* è il punto di correlazione con la tematica dello sviluppo economico, il quale, a sua volta, è la risultante di politiche pubbliche, iniziative economiche private e regolazioni dei vari settori e mercati; regolazioni volte a 'correggere' i fallimenti dei mercati stessi.

E Sylos Labini – ecco una prima sintonia – aveva una “concezione giuridica” del mercato (Roncaglia, 2015) come organizzazione basata su strutture e regole ordinanti. Una visione, quella di Sylos e di Predieri (in Predieri, 1963, che fu tra i primi giuristi a occuparsi in termini concreti e non astratti/ideologici di pianificazione), dissonante rispetto a molti economisti italiani marginalisti dell'epoca (un esempio per tutti: G.U. Papi) ma anche da quelli *mainstream* di oggi, parimenti criticabili (Roncaglia, 2016) (seconda sintonia tra economisti e giuristi riformisti).

Una terza sintonia, questa volta con Giannini, 1977, era la visione secondo la quale l'intervento pubblico nell'economia debba essere in funzione dello sviluppo sia *economico* che *civile*.

## **3. L'apporto di Fuà e Sylos Labini, Lombardini (e F. Forte)**

Le convergenti finalità della politica urbanistica e della programmazione vennero in piena evidenza nella prima metà degli

anni '60, allorché la tematica del 'governo dello sviluppo' prese il centro della scena politica e culturale, individuandosi la sua leva nelle riforme di struttura e il suo vettore principale nella programmazione economica generale, sino a farne una sorta di *totem*. Quel momento topico è stato ampiamente richiamato in anni recenti da Cafagna, 2010, recentemente da Pasquino, 2015, e da ultimo da Pedone, 2016.

È forse meno noto che la correlazione tra le due sfere – economica generale e urbanistica – fu molto evidenziata nei lavori di tre degli economisti riformisti istituzionalmente impegnati, come “esperti”, nell'elaborazione del programma economico generale: Fuà, Sylos Labini, 1963, e Lombardini, 1967.

È da aggiungere che la consapevolezza della correlazione fu ampiamente diffusa tra gli economisti culturalmente più aggiornati, da Forte, 1968, poi 1971, allo stesso Saraceno, 1963, che presiedeva la sottocommissione ministeriale dei “tecnici” per l'elaborazione del programma economico nazionale.

Ai fini della futura programmazione generale un ruolo *strutturale* e *cofondativo* era assegnato da Fuà e Sylos Labini alla politica urbanistica; tale ruolo si articolava in tre direttrici:

- 1) la riforma della legge urbanistica del 1942 (con un nuovo regime della proprietà urbana);
- 2) la pianificazione urbana e territoriale;
- 3) la programmazione delle opere pubbliche.

La prima, incentrata sul regime dei suoli, era vista come presupposto per rendere diffusa ed efficace la seconda, la quale – fino ad allora, rilevavano i due autori – aveva “completamente fallito il compito di disciplinare il fenomeno dell'urbanismo accentuato” (Fuà, Sylos Labini, 1963, p. 116), determinato dallo sviluppo industriale e dalle migrazioni Sud-Nord.

La terza, la programmazione delle opere pubbliche, era ordinata allo sviluppo delle aree arretrate e doveva inserirsi nella più complessiva “politica di organizzazione del territorio”.

Non meno significativo fu il contributo di Lombardini, che si pose su un terreno diverso, ma complementare a quello che potremmo

definire della politica urbanistica. Più precisamente – dopo un'approfondita parte teorica sulla rendita edilizia, sulla localizzazione delle cosiddette imprese motrici e sui servizi pubblici nella pianificazione urbanistica – Lombardini si concentrò sulla reciproca funzionalità della programmazione economica e della pianificazione urbanistica, evidenziando una *correlazione bidirezionale*: da un lato, l'indispensabile considerazione delle variabili e dei parametri spaziali nella programmazione di sviluppo (alle varie scale) e, dall'altro, l'imprescindibile apporto dell'analisi economica dei diversi contesti economico-sociali ai fini dell'elaborazione dei piani urbanistici e territoriali.

Si deve aggiungere che la dimensione territoriale è molto presente – per così dire, allo stato diffuso – nelle *Idee per la programmazione*, delle quali l'elemento degli squilibri territoriali e dell'urgenza di superarli costituisce uno dei fili rossi.

Per brevità non mi soffermo sul merito delle proposte di Fuà e Sylos circa i contenuti che avrebbe dovuto avere il programma economico allora *in fieri* e sulle involuzioni nelle successive versioni del programma. Accennerò solo, tra breve, ai profili dell'organizzazione amministrativa.

#### **4. Ascesa e caduta della programmazione e della riforma urbanistica**

Com'è noto – ma era chiaro già negli anni '70 ai protagonisti della vicenda (Carabba, 1977; Ruffolo, 1973; Giannini, 1977) – la vicenda della programmazione economica generale si esaurì rapidamente con la completa inattuazione dei programmi, approvati o solo predisposti, ma comunque rimasti sulla carta (“libri dei sogni” li definì Fanfani). Lo sviluppo economico – è arcinoto – non fu affatto “governato” dalla programmazione.

Parallelamente, e tutt'altro che casualmente, la “riforma (della legge) urbanistica” uscì di scena e si ebbe solo la “Legge Ponte” (n. 765/1967), l'unica riforma parziale in materia (strappata dal Ministro

Mancini dopo la frana di Agrigento) che arginò, ma non arrestò, la proliferazione urbana.

È da rilevare, tuttavia, una sostanziale differenza tra le traiettorie discendenti del programma economico generale e della riforma urbanistica. Il primo, pur definitivamente approvato con legge (n. 685/1967), prima e dopo tale 'intronizzazione' formale, fu sostanzialmente accantonato per un insieme di ragioni: l'inversione del ciclo economico, la perdita di spinta propulsiva del centro sinistra e l'egemonia della linea di politica economica di Carli e Colombo, e la difficile attuabilità delle moltissime misure e interventi proposti, molti dei quali condivisibili ma di assai difficile praticabilità.

La legge approvativa del programma (che fu commentata da Predieri et al., 1967) fu una fioritura fuori stagione, caduca e di fatto dimenticata. Viceversa, la riforma urbanistica formò oggetto di un fortissimo scontro politico, del quale vi sono numerose tracce nelle ricostruzioni storiche della crisi del primo Governo Moro nell'estate 1964 (Franzini, 2010).

È da aggiungere, peraltro, che al di là della diversità dei modi della loro caduta, la programmazione economica generale e la riforma urbanistica di quegli anni avevano in comune tre caratteristiche che ne agevolarono il rigetto in sede politica e sociale e che, anche in un diverso scenario politico ed economico, ne avrebbero pregiudicato l'attuabilità e l'attuazione:

- a) l'approccio sicuramente sistemico ma troppo onnicomprensivo e astratto, senza attenta valutazione dei gruppi d'interesse (Malaguti, 2016) né graduazione realistica degli obiettivi rispetto alla *contingenza*, intesa in senso politologico come situazione data;
- b) la correlata mancanza del consenso sociale, che non era agevole suscitare nei confronti dell'idea astratta della programmazione e che si concretò in un vastissimo dissenso sociale nei confronti della riforma urbanistica: l'80% dei cittadini amorfi – che nella tassonomia di Sylos Labini (ricordata da Roncaglia, 2016) stanno in mezzo tra il 10% di ottimi e il 10% di pessimi – si schierò in

quell'occasione contro l'esproprio generalizzato previsto in origine dal d.d.l. Sullo;

- c) la mancata valutazione del ruolo decisivo che avrebbero dovuto avere le amministrazioni pubbliche ai fini dell'attuabilità e dell'attuazione sia delle scelte strategiche della programmazione sia della riforma urbanistica.

Più precisamente:

- i programmatori, sentendo estranee e inadeguate, se non ostili, le strutture ministeriali, si limitarono a ipotizzare la moltiplicazione in parallelo, per ciascuno dei settori oggetto d'intervento, di apposite istituende agenzie nazionali (De Rita, 2015) e, soprattutto, non si preoccuparono dell'attuabilità e delle strutture attuative (Archibugi, 2015);
- specularmente, i redattori della riforma della legge urbanistica, prospettando il ricorso a vastissimi espropri delle aree periurbane, da acquisire al demanio comunale per far governare dal pubblico potere i processi di trasformazione urbana, non considerarono minimamente, oltre all'attaccamento delle masse popolari alle piccole proprietà immobiliari, la situazione reale delle fragili strutture amministrative di gran parte dei Comuni italiani.

Con tutti i loro difetti – dalle pretese di onnicomprensività, ai sovraccarichi ideologici, all'assenza di 'gambe' amministrative su cui far camminare le riforme – restano, tuttavia, alcuni *acquis* fondamentali:

- in sede *storico-culturale*, la metodologia di considerare unitariamente due maxi sfere, quella economica e quella urbanistica, quali parti interdipendenti di un modello di trasformazione complessiva del Paese, in un'epoca in cui il disegno politico strategico si intrecciava con le elaborazioni degli studiosi (economisti, urbanisti, giuristi, ecc.);
- nella realtà *storico-istituzionale*, la programmazione generale e la riforma urbanistica passarono, allora, come due "cavalieri

- inesistenti”, nobili scientificamente, ma lanciati al galoppo verso il nulla della storia;
- in sede *storico-politica*, peraltro, quella stagione fu un vero incubatore di riforme, derivate in molte parti, e pur con alcune manchevolezze, dall'accumulazione di idee e proposte allora compiute. Nel giro di una dozzina di anni furono approvate la riforma delle pensioni, lo statuto dei lavoratori, la modernizzazione del bilancio statale, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la riforma sanitaria, il nuovo regime dei suoli, l'istituzione della scuola media unica, la riforma tributaria, e anche, sul versante dei rapporti civili, il divorzio e il nuovo diritto di famiglia.

Il lascito di quella stagione fu dunque tutt'altro che fallimentare (Russo, 2015).

## **5. Le disfunzioni delle amministrazioni pubbliche, invariante ostativa all'attuazione delle riforme e degli interventi nell'economia**

Al di là dell'*ostilità soggettiva*, che i programmatori/riformatori intuivano e cercavano di aggirare moltiplicando le troppo mitizzate *agencies*, vi era, e vi è, un'*inidoneità oggettiva*, strutturale, di lungo periodo, delle amministrazioni pubbliche – nel frattempo moltiplicatesi – a gestire interventi complessi e di lunga durata in campo economico, relativi non solo a programmazioni economiche generali (ad esempio, i programmi di sviluppo delle Regioni che, pur previsti negli Statuti, sono rimasti sulla carta) o a pianificazioni del territorio, a contenuti pure generali, ma anche più semplicemente a programmazioni settoriali.

È una storia che risale al primissimo dopoguerra, se è vero, come ricorda, Sapelli, 1997, che gli aiuti del Piano Marshall all'Italia furono minori di quelli dati alla Francia e alla Gran Bretagna “perché basse erano state le richieste dei nostri governanti, condizionati da una burocrazia economica incapace”. Viene subito alla mente il dato

attuale del ridotto attingimento ai finanziamenti europei e della mancata realizzazione, soprattutto da parte delle Regioni, dei programmi finanziati.

Ed è un'invariante negativa che non si cura solo con l'Autorità anticorruzione (che sicuramente sarebbe piaciuta a Sylos), ma postula una politica dell'amministrazione di lunga durata che non può consistere solo in normazioni che si stratificano 'a cascata' – da una legge delega a un'ondata di decreti delegati o regolamenti di delegificazione – ma richiede una destrutturazione e ricostruzione dei modelli organizzativi e della stessa cultura e stato giuridico dei pubblici funzionari.

Parafrasando il titolo di uno degli ultimi libri di Sylos Labini, siamo un paese a civiltà (amministrativa) limitata.

## BIBLIOGRAFIA

- Amorosino S. (2008), *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova: CEDAM.
- Archibugi F. (2015), "I socialisti e la programmazione: tra passato e futuro", in E. Russo (ed.), *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, Roma: Fondazione Giacomo Brodolini, pp. 211–237.
- Cafagna L. (2010), "Prefazione", in F. Lavista (ed.), *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna: il Mulino.
- Carabba M. (1977), *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Roma-Bari: Laterza.
- Craveri P. (2015), "Vanoni e l'occasione mancata dai socialisti liberali e riformatori", intervento al convegno *Fiducia nel futuro. Una riflessione a 60 anni dal Piano Vanoni*, Fondazione Socialismo, Roma, 6 ottobre.
- De Rita G. (2015), "Programmare per costruire", intervento al convegno *Fiducia nel futuro. Una riflessione a 60 anni dal "Piano Vanoni"*, Fondazione Socialismo, Roma, 6 ottobre.
- Forte F. (1968), *La strategia delle riforme*, Milano: Etas Kompass.
- Franzinelli M. (2010), *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il "golpe" del 1964*, Milano: Mondadori.
- Fuà G., Sylos Labini P. (1963), *Idee per la programmazione economica*, Bari: Laterza.
- Giannini M.S. (1977), *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna: il Mulino.
- Giannini M.S. (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna: il Mulino.
- Lombardini S. (1967), *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino: Einaudi.

- Malaguti M.C. (2016), "Vincoli internazionali all'attività di riforma", *Moneta e Credito*, vol. 69 n. 274, pp. 100-110.
- Pasquino G. (2015), "Sylos Labini al tempo del centro-sinistra", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 173-186.
- Pedone A. (2016), "Perché le riforme negli anni sessanta non hanno avuto successo: il caso della riforma tributaria", *Moneta e Credito*, vol. 69 n. 273, pp. 65-82.
- Predieri A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Milano: Edizioni di Comunità.
- Predieri A., Barucci P., Bartoli M.A., Gioli G. (1967), *Il programma economico 1966-1970: Legge 27 luglio 1967 n. 685*, Milano: Giuffrè.
- Roncaglia A. (2015), "Le barriere all'entrata e la politica delle riforme di struttura", *Moneta e Credito*, vol. 68 n. 270, pp. 159-171.
- Roncaglia A. (2016), "L'etica dell'economista", *Moneta e Credito*, vol. 69 n. 273, pp. 7-19.
- Ruffolo G. (1973), *Rapporto sulla programmazione*, Bari: Laterza.
- Russo E. (2015), "Come nasce la cultura della programmazione in Italia e come i socialisti ne diventano protagonisti negli anni '60 e '70", in E. Russo (ed.), *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, Roma: Fondazione Giacomo Brodolini, pp. 13-71.
- Sapelli G. (1997), *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Milano: Bruno Mondadori.
- Saraceno P. (1963), "Programma economico e pianificazione urbanistica", *Urbanistica*, n. 38, pp. 10-20.