

ROBERTO RICCIUTI

**RILEGGERE LA NOTA AGGIUNTIVA
DI UGO LA MALFA
CINQUANTA ANNI DOPO**

La Nota aggiuntiva pubblicata dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa nel 1962 è il documento di politica economica che segna l'inizio dei governi di centro-sinistra e propone la programmazione come strumento di soluzione dei problemi economici italiani. In questo lavoro si argomenta come il fallimento di questa politica sia fondato su una limitata comprensione del comportamento dei decisori pubblici e privati, e come la disillusione rispetto ai risultati di questa politica abbia portato nel tempo Ugo La Malfa verso una posizione neo-liberale. La Nota aggiuntiva risulta essere un documento complesso, sia nella storia politica italiana per le sue interpretazioni e conseguenze, sia nella storia politico-ideologica di uno dei «padri della patria».



«Biblioteca della libertà»
Direttore: Pier Giuseppe Monateri

ISSN 2035-5866
Rivista quadrimestrale online del Centro Einaudi
[\[www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html\]](http://www.centroeinaudi.it/centro/bdl.html)
Direttore responsabile: Giorgio Frankel
© 2012 Centro di Ricerca e Documentazione “Luigi Einaudi”

ROBERTO RICCIUTI

**RILEGGERE LA *NOTA AGGIUNTIVA*
DI UGO LA MALFA
CINQUANTA ANNI DOPO**

La Nota aggiuntiva del 1962 è il documento di politica economica che segna l'inizio dei governi di centro-sinistra e propone la programmazione come strumento di soluzione dei problemi economici italiani. In questo lavoro si argomenta come il fallimento di questa politica sia fondato su una limitata comprensione del comportamento dei decisori pubblici e privati, e come la disillusione rispetto ai risultati di questa politica abbia portato nel tempo Ugo La Malfa verso una posizione neo-liberale

1. INTRODUZIONE

La nota *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano* presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio 1962 (conosciuta come *Nota aggiuntiva*) è il documento politico che ha dato vita alla programmazione economica fornendo una base teorica ai primi governi di centro-sinistra in Italia¹. Riletta oggi, dà un senso di straniamento, in quanto alcuni dei temi trattati sembrano non essere mai stati risolti nell'economia e nella politica italiana, dalla scuola al Mezzogiorno, dalla competitività al ruolo della spesa pubblica². In questo articolo, tuttavia, non si vuole discutere dell'attualità di questi temi, ma si vogliono affrontare alcuni aspetti metodologici relativi ai soggetti e all'oggetto della programmazione, anche all'interno della storia politico-ideologica dello stesso La Malfa. La programmazione non ha avuto il successo che i suoi ideatori avevano sperato, e un'analisi liberale di questo fallimento può essere utile per comprenderne alcune cause.

Si comincerà l'analisi con un inquadramento della *Nota aggiuntiva* nel contesto politico in cui fu concepita (paragrafo 2), soffermandosi sull'elaborazione nel campo liberal-democratico, per poi discuterne le argomentazioni (paragrafo 3). Nel paragrafo 4 si analizzerà la declinazione della *Nota aggiuntiva* data da Fuà e Sylos-Labini. Nel pa-

¹ L'esito di questo documento politico fu il Piano quinquennale Pieraccini 1965-1970, gestito dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica Antonio Giolitti e dal Segretario per la programmazione Giorgio Ruffolo.

² Sembra che solo Andrea Goldstein, su «Il Sole 24 Ore» (2 giugno 2012), abbia rievocato il cinquantenario anniversario della *Nota aggiuntiva* facendo un parallelo tra l'Italia degli anni Sessanta e i BRIC.

ragrafo 5 si illustrerà come uno dei principali punti di debolezza della proposta della programmazione economica fosse una insufficiente analisi delle forze politiche ed economiche che avrebbero dovuto attuarne gli obiettivi. Infine, nel paragrafo 6 si osserverà come negli ultimi anni della sua elaborazione politico-economica Ugo La Malfa sia ritornato in maniera critica ad analizzare il tema della programmazione economica.

2. IL CONTESTO POLITICO³

La *Nota aggiuntiva* è il punto d'arrivo di un percorso che vede il PRI fuori dal governo (ma di solito fornendo un appoggio esterno) dal 1953 al 1962. La Malfa riteneva esaurita la stagione dei governi centristi e proponeva la nascita di un governo di centro-sinistra in cui il PSI assumesse incarichi di governo emancipandosi dalla relazione con il PCI.

L'elaborazione programmatica volta ad aprire il governo ai socialisti fu svolta da La Malfa in stretto rapporto con le correnti di pensiero liberaldemocratiche che dal 1955 si erano allontanate dal PLI, guidato da Giovanni Malagodi su una linea conservatrice. Con alcuni esponenti radicali come Ernesto Rossi, Guido Calogero, Leopoldo Piccardi e Leo Valiani, La Malfa aveva condiviso la militanza nel Partito d'Azione; e «stavano gradualmente superando il pensiero crociano perché sarebbe spettato allo Stato stesso, sempre più protagonista della modernizzazione economica e sociale, farsi promotore attivo della libertà»⁴. In questa nuova visione del liberalismo, spicca l'intervento di Rosario Romeo, allora giovane storico e negli anni Ottanta eurodeputato repubblicano, che nell'articolo *Il liberale esaminato* sosteneva che «democrazia e libertà sarebbero state messe a dura prova se i liberali non fossero riusciti a estendere il loro richiamo politico oltre la solita vecchia classe borghese, che aveva aderito al fascismo, nutriva inclinazioni protezionistiche e voleva i privilegi monopolistici», e che quindi «l'unico modo per decretare la fine di queste gabbie economiche, e per creare un contesto propizio ad una vera libertà politica ed economica, sarebbe stato quello di stringere nuove alleanze sociali»⁵. In quegli anni nascono i convegni degli *Amici del Mondo*, dalla rivista fondata da Pannunzio che animò il dibattito economico e politico da posizioni laiche e liberali di sinistra. Il legame tra La Malfa e il gruppo radicale fu talmente forte da portare alla nascita di liste congiunte per le elezioni del 1958.

In un quadro di opposizione a questa soluzione politica da parte del mondo dell'industria e della finanza, non mancarono importanti aperture di credito: da una parte, Vittorio Valletta, amministratore delegato della Fiat, preoccupato del fatto che l'esclusione dei socialisti avrebbe finito col rendere più difficili le relazioni industriali; dall'altra, Raffaele Mattioli, amministratore delegato della Banca Commerciale Italiana, secondo il quale «lo Stato avrebbe dovuto intraprendere uno sforzo di razionalizzazione del mercato eliminando i monopoli, imponendo regole di trasparenza sociale, culturale ed economica, propizia ad uno sviluppo di lungo periodo e ad una sorta di riconciliazione interclassista»⁶.

³ In questo paragrafo ho tratto forte ispirazione dal lavoro di Alice Griselli.

⁴ Eugenio Scalfari, *La sera andavamo in via Veneto. Storia di un gruppo dal «Mondo» alla «Repubblica»*, Milano, Mondadori, 1986, pp. 61-66.

⁵ Paul J. Cook, *Ugo La Malfa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 199.

⁶ Paul J. Cook, *op. cit.*, p. 233.

Il 2 marzo del 1962 ottenne la fiducia il governo monocolore democristiano presieduto da Amintore Fanfani, sostenuto da PSDI e PRI e con l'astensione del PSI. Le condizioni poste dal PSI, che aveva partecipato alla stesura del programma governativo, prevedevano la nazionalizzazione dell'energia elettrica, l'istituzione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, la scuola media unificata, un piano di sviluppo per l'agricoltura e l'adozione della programmazione economica. Ebbe così inizio la stagione del centro-sinistra, che avrebbe toccato il culmine, nel 1963, con l'esecutivo presieduto da Aldo Moro e la partecipazione dei socialisti nella compagine governativa, nella fase del «centro-sinistra organico». Intervenedo alla Camera di Commercio di Milano il 7 aprile del 1962, il neo-ministro del Bilancio Ugo La Malfa affermò che il centro-sinistra era «il frutto dei tempi, un momento dello svolgimento della democrazia, non solo nel nostro Paese, ma [...] presto in tutto l'Occidente»⁷.

3. ARGOMENTI E ANALISI DELLA *NOTA AGGIUNTIVA*

La *Nota aggiuntiva* esplicita chiaramente nella Premessa i termini del confronto programmazione/libero mercato. Esaminando le scelte di politica economica che si ponevano di fronte al paese nel dopoguerra, evidenzia l'esistenza di due linee programmatiche⁸:

La prima linea consisteva nel far luogo, attraverso profondi processi di trasformazione produttiva nell'agricoltura e una rapida industrializzazione delle zone arretrate, ad un'ampia domanda di beni capitali, la quale si sarebbe posta come il termine di riferimento dell'evoluzione che poteva aver luogo nel sistema, determinando, in conformità, le direzioni dello sviluppo del reddito e dell'occupazione. Il successo di una simile politica era però subordinato alla possibilità di offrire al mercato un nuovo ordine di convenienze all'investimento proveniente da una particolare domanda di beni capitali, domanda il cui sorgere e la cui continuità non potevano essere spontaneamente garantiti dal mercato. La linea in questione poteva quindi configurarsi solo nell'ambito di una programmazione.

La seconda linea di azione consisteva invece nell'affidarsi alle scelte del mercato, vale a dire alle decisioni che i singoli operatori avrebbero potuto prendere sulla base degli elementi di giudizio a loro disposizione. Nell'ambito di questa linea, il termine di più immediato riferimento della evoluzione produttiva e del meccanismo di investimenti veniva ad essere – sul piano interno – lo sviluppo dei consumi, di quella componente cioè che, per essere legata a prospettive a più breve termine e spesso non necessariamente collegate fra di loro, fa nascere convenienze più immediatamente percepibili dagli operatori economici. La linea in questione poteva realizzarsi senza rilevanti elementi di programmazione.

[...] è pressoché superfluo notare che, nei limiti in cui le decisioni economiche corrispondevano soltanto agli impulsi forniti dal mercato, rimaneva procrastinata e spesso elusa la soluzione dei problemi di quelle zone, di quei settori e di quei gruppi sociali che risultavano ai margini del mercato, e che avrebbero potuto attendere un inserimento in esso solo da una modificazione del tradizionale meccanismo economico per essi operante.

⁷ Paolo Soddu, *Ugo La Malfa. Il riformista moderno*, Roma, Carocci, 2008, p. 216.

⁸ La *Nota aggiuntiva*, comunque, mostra come l'intervento pubblico abbia cercato di modificare le allocazioni del mercato nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale.

La *Nota aggiuntiva* comincia con un'analisi della considerevole performance dell'economia italiana dal dopoguerra all'inizio degli anni Sessanta, che aveva visto un paese agricolo trasformarsi in uno industriale, e tuttavia si evidenziano i tre squilibri – settoriali, territoriali e sociali – che, nel quadro del forte processo di crescita, si erano confermati se non aggravati in quel periodo. Inoltre, l'economia italiana aveva cominciato a dare segnali di rallentamento, e l'ipotesi di base della *Nota aggiuntiva* era che le forze del mercato non sarebbero state in grado di riportare il tasso di crescita ai livelli precedenti a causa di una serie di strozzature (oggi diremmo esternalità negative) che il processo di crescita aveva portato con sé. In particolare la *Nota* si riferisce ai massicci movimenti migratori che dal Sud hanno portato al Nord una consistente forza lavoro necessaria allo sviluppo della produzione in quei luoghi. Questa emigrazione da una parte ha causato lo spopolamento di intere aree del Sud, dall'altra ha portato alla congestione del Nord e a fenomeni di rendita urbana. In una visione di economia neoclassica, l'emigrazione è una risposta efficiente: per ogni lavoratore che lascia il Sud si ha una crescita della produttività marginale del lavoro e una riduzione della disoccupazione che viene assorbita al Nord, dove invece la produttività diminuisce all'aumentare degli occupati. A un certo punto, nel lungo periodo, le due produttività dovrebbero essere uguali (e quindi uguali i salari reali) e il flusso migratorio si arresterebbe.

Nella visione della *Nota*, invece, i mercati sono caratterizzati da forti frizioni che ne impediscono il perfetto funzionamento: da una parte esistono delle economie di scala e di agglomerazione che spingono le imprese, rispettivamente, a crescere di dimensione per ottenere costi medi più bassi (è il caso dei grandi complessi industriali dell'epoca nella chimica, siderurgia e meccanica, per esempio) e a collocarsi vicino ad altre imprese, e quindi i lavoratori dalle zone depresse si spostano verso le zone che già hanno un certo successo economico dando luogo a fenomeni di congestione (trasformazione di terreno agricolo in terreno da costruzione, edificazione di abitazioni di bassa qualità nelle periferie prive di servizi). A questo proposito, un'insufficiente regolamentazione e una scarsa offerta pubblica di abitazioni aveva lasciato che questi fenomeni diventassero sempre più pervasivi.

Non erano solo questi i limiti del modello di sviluppo seguito dall'Italia, secondo la *Nota aggiuntiva*. Pur senza esplicitarlo, il testo assume un modello teorico alla base del suo ragionamento che si può identificare nei modelli keynesiani di crescita economica, e in particolare il modello di Harrod-Domar⁹. Il quale definisce tre concetti di crescita:

- 1) crescita garantita: il tasso di crescita del prodotto al quale le imprese ritengono di avere la quantità corretta di capitale e quindi non aumentano o non fanno diminuire l'investimento, date le aspettative di domanda futura;
- 2) tasso di crescita naturale: il tasso a cui la forza lavoro si espande, ove una più grande forza lavoro significa generalmente un maggiore prodotto aggregato;
- 3) crescita effettiva: l'effettivo aumento del prodotto aggregato.

Secondo il modello di Harrod-Domar, in un'economia possiamo avere due problemi possibili. In primo luogo, il tasso di crescita effettivo e il tasso naturale possono essere diversi, in quanto i fattori che li determinano sono diversi. Non vi è garanzia che una

⁹ Il modello fu sviluppato indipendentemente dai due autori. Si vedano Roy F. Harrod, *An Essay in Dynamic Theory*, «Economic Journal», 49, 1939, n. 193, pp. 14-33, e Evsey D. Domar, *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, «Econometrica», 14, 1946, n. 2, pp. 137-147.

economia realizzerà una crescita del prodotto sufficiente a sostenere la piena occupazione in una situazione di aumento della popolazione. Il secondo problema è il rapporto fra crescita effettiva e crescita garantita. Se è previsto che l'output aumenti, l'investimento aumenterà per rispondere alla domanda aggiuntiva. Il problema si presenta quando la crescita effettiva eccede o non riesce a soddisfare le aspettative corrispondenti alla crescita garantita: un circolo vizioso può essere generato quando la differenza è esagerata dai tentativi di soddisfare l'effettiva domanda, causando instabilità economica¹⁰. Per contrastare queste due possibili situazioni di disequilibrio, e in particolare la circostanza di un investimento che determini un aumento della domanda inferiore a quello che la capacità produttiva potrebbe soddisfare, provocando l'esistenza di capacità inutilizzata con la conseguenza che gli investitori ridurranno ulteriormente i loro programmi causando la depressione dell'economia, l'intervento pubblico potrebbe sostenere la domanda e gli investimenti portando l'economia verso l'equilibrio dinamico.

In questo senso si può osservare che l'idea di sistema economico che sottostà alla *Nota aggiuntiva* è quella di un problema di controllo ottimo: esiste un soggetto (nello specifico, lo Stato) che è in grado di manipolare le variabili economiche a seconda delle sue preferenze e obiettivi. La politica economica è onnipotente: può indirizzare i consumatori e le imprese dove essa vuole che vadano, promuovendo alcuni consumi piuttosto che altri, alcuni investimenti piuttosto che altri, alcuni comportamenti piuttosto che altri. È una visione della politica economica propria degli anni Cinquanta-Sessanta; è solo in seguito, infatti, che la teoria economica vede la relazione tra Stato e soggetti economici come un problema di teoria dei giochi: il governo compie delle scelte, ma imprese e consumatori reagiscono a tali decisioni con l'obiettivo di continuare a massimizzare i propri benefici. La politica economica può dare quindi luogo a esiti inattesi e indesiderati. Si pensi, per esempio, all'imposizione dell'equo canone nel mercato degli affitti: una misura volta a garantire l'accesso al mercato immobiliare alle famiglie con limitate risorse economiche. Uno degli esiti di questa politica è stato, però, di ridurre l'offerta di case da parte dei proprietari i quali valutavano troppo basso l'affitto (e troppo lunga la procedura di sfratto) rispetto alla possibilità di disporre rapidamente del bene senza affittarlo. La politica economica, per essere efficace, deve quindi tenere in conto le possibili risposte dei decisori economici e disegnare schemi di incentivazione che portino ai risultati desiderati.

La premessa riportata all'inizio del paragrafo è preceduta da un'interessante osservazione, infatti si sostiene che le due linee di politica economica evidenziate,

[...] malgrado le profonde diversità che le caratterizzano, avevano come elemento comune la possibilità di realizzarsi solo perseguendo una politica di deciso abbandono delle impostazioni autarchiche e di pieno inserimento dell'economia italiana nel mercato mondiale.

¹⁰ La critica principale del modello si rivolge alle ipotesi che lo sostengono, e in particolare che non vi è motivo di ritenere che la crescita sia sufficiente per ottenere la piena occupazione: tale ipotesi si basa, infatti, sull'idea che il prezzo relativo del lavoro e del capitale siano fissi e che i due fattori siano usati in proporzioni uguali. Il modello spiega recessioni e boom economici assumendo che gli investitori siano influenzati soltanto dal livello del prodotto, un'idea che oggi è ritenuta ampiamente falsa. In più, fino alla modellistica degli anni Ottanta-Novanta il progresso tecnologico rimane assente o non determinato dalle scelte individuali.

Questo punto è molto interessante all'interno del pensiero e dell'azione politica di Ugo La Malfa. Nel 1951, da Ministro per il Commercio estero, aveva promosso la liberalizzazione degli scambi internazionali dell'Italia, nonostante l'opposizione di parte della maggioranza di governo, di Confindustria, dei sindacati e dell'opposizione di sinistra¹¹. Liberalizzazione del commercio internazionale e programmazione sono obiettivi difficilmente allineati. Consideriamo una politica keynesiana di espansione della spesa pubblica: l'aumento della spesa statale aumenta la domanda aggregata, questo porta all'aumento dell'occupazione, i nuovi occupati spendono parte del loro reddito in consumi, aumentando ulteriormente la domanda aggregata. È il meccanismo del moltiplicatore keynesiano, che dovrebbe permettere al governo di controllare le fluttuazioni economiche nel breve periodo. Supponiamo però che una quota elevata dei beni acquistati dal governo o dai consumatori non siano prodotti nel paese che effettua la manovra espansiva, ma siano importati: a questo punto non ne beneficerebbero le imprese nazionali, che quindi non aumenterebbero l'occupazione quanto in un'economia chiusa, e quindi l'effetto del moltiplicatore sarà minore. In questo senso l'obiettivo della stabilizzazione dell'economia e dell'apertura agli scambi internazionali non sono facilmente ottenibili insieme¹².

La *Nota aggiuntiva* è estremamente vaga sul ruolo rispettivo di stato e mercato. Uno dei primi atti di politica economica realizzati dal centro-sinistra fu la nazionalizzazione della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, con un sostanziale spostamento del confine tra stato e mercato, ma di un tale passo (che si sarebbe realizzato pochi mesi dopo la presentazione della *Nota*) non c'è traccia nella stessa. In maniera un po' generica, da una parte si ipotizza una forte pianificazione centrale – che necessariamente passa dalla proprietà pubblica diretta o dalle partecipazioni statali –, dall'altra si riconosce l'importanza dell'iniziativa privata. Interessanti, in quanto sembrano più una concessione che il frutto di un convincimento, sono le ultime righe della *Nota*:

[...] sembra utile ancora una volta sottolineare, se fosse ancora necessario, che dello sviluppo del sistema economico costituirà, in ogni caso, componente essenziale non solo l'attività dello Stato e degli Enti pubblici in genere, ma quella assai più estesa e decisiva dei privati, senza della quale la programmazione democratica non avrebbe senso alcuno.

¹¹ Nella liberalizzazione del commercio La Malfa sostenne di essere stato «mosso da due convincimenti: la visione meridionalista, ossia l'idea di stimolare con la concorrenza il sistema economico, favorendo il Mezzogiorno, e una certa intuizione della capacità nazionale di andare sui mercati, della possibilità di dare finalmente respiro, sprigionare energie compresse. Considerando l'autarchia fascista come qualcosa che aveva compresso la società, [...] si doveva passare poi a liberalizzare» (Ugo La Malfa, *Intervista sul non-governo*, Bari, Laterza, 1977, p. 40). Sul tema del Mezzogiorno e della necessità dell'apertura internazionale come strumento di una politica meridionalistica, si può ricordare, dello stesso La Malfa, l'articolo *Mezzogiorno nell'Occidente* pubblicato su «Nord e Sud» nel dicembre 1954.

¹² Più in generale, un'economia aperta è più esposta a shock esterni e quindi meno controllabile dal centro. A questo problema si può ovviare con un'elevata quota di spesa pubblica nell'economia con funzione di cuscinetto stabilizzatore (si veda Dani Rodrik, *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?*, «Journal of Political Economy», 106, 1998, pp. 997-1032), soluzione che sarebbe in linea con quella proposta dalla *Nota*. Si veda anche la posizione opposta, che sottolinea come una elevata spesa pubblica necessiti di un'altrettanto elevata imposizione fiscale, con effetti negativi sulla competitività (Vito Tanzi, *Globalization, Social Protection and Public Finance*, Washington, Inter-American Development Bank, 2004).

4. IL CONTRIBUTO DI FUÀ E SYLOS-LABINI

Nel giugno 1963 Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini pubblicarono *Idee per la programmazione*, un libro che per molti versi può essere considerato una sorta di relazione di minoranza rispetto al documento approvato dalla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica. Il punto di partenza del testo è lo stesso della *Nota aggiuntiva*: l'esistenza di forti squilibri nel percorso di sviluppo tenuto fino a quel momento dall'economia italiana, e la necessità di prevedere interventi programmatori per superare tali squilibri. Se il tema è lo stesso, diverso è lo svolgimento, che si presenta molto più coerente, in particolare sugli strumenti¹³.

Innanzitutto le finalità: piena ed efficiente occupazione delle risorse, conseguimento di un più soddisfacente assetto territoriale delle attività produttive, più rapido sviluppo di alcuni consumi e servizi essenziali, miglioramento della distribuzione dei redditi e mantenimento nel lungo periodo di un alto saggio di crescita. Per raggiungere questi obiettivi si ritiene necessario un piano a lungo termine di 15 anni (1964-1978), composto da piani di medio termine quinquennali che prevedano una crescita globale del 5 per cento annuo. All'interno di questo ciclo di programmazione si stabiliscono alcuni obiettivi puntuali: un abbassamento della quota di consumi privati dal 66 al 62-63 per cento del PIL, e un corrispondente aumento della quota disponibile per consumi pubblici e investimenti sociali dal 18 al 24 per cento, da ripartire tra costruzione di alloggi (dal 6 al 7,6 per cento del PIL), sanità (dal 2,9 al 3,4 per cento del PIL), scuola (dal 4,3 al 7 per cento del PIL) e ricerca scientifica (dallo 0,5 all'1,5 per cento del PIL).

In questo affresco programmatico il ruolo dell'impresa privata, delle scelte di consumo individuali e in definitiva del mercato era completamente marginale. Per esempio, discutendo del problema della distribuzione del reddito si sostiene che le imprese devono ottenere i saggi di profitto sufficienti a «espandere l'attività economica nella misura prevista dal programma»¹⁴, ma che un volume minimo di profitti non è necessario per finanziare gli investimenti «perché, specialmente in un'economia programmata, si può prevedere di finanziare una parte anche notevole degli investimenti da altre fonti, tra cui in prima linea il risparmio pubblico nelle sue molteplici forme (dal diretto investimento pubblico al semplice credito pubblico concesso a imprese private)»¹⁵. Inoltre, è necessario impedire agli aumenti salariali di trasformarsi in aumenti del consumo privato. A questo fine, forme di risparmio forzoso o di tassazione degli acquisti sarebbero funzionali all'obiettivo.

Un altro aspetto interessante della programmazione di Fuà e Sylos-Labini è la costruzione di un apparato statale volto alla sua organizzazione e implementazione. Al vertice c'è l'approvazione del piano, preparato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione, da parte del Parlamento dopo la presentazione del Presidente del Consiglio. Inoltre dovrebbe essere istituito un organismo permanente per la programmazione economica, presieduto dal Ministro del Bilancio e della Programmazione, costituito da esperti nominati ogni cinque anni e organizzato come un istituto autonomo

¹³ Secondo Savona, «la coincidenza di queste *Idee* con la proposta di La Malfa è quasi totale» (Paolo Savona, *La «Nota aggiuntiva» di Ugo La Malfa quarant'anni dopo*, Roma, Fondazione Ugo La Malfa, 2002).

¹⁴ Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini, *Idee per la programmazione*, Bari, Laterza, 1963, p. 52.

¹⁵ *Ibidem*.

con un proprio bilancio. A livello del governo si proponeva l'istituzione di un *Comitato interministeriale per il credito, il risparmio e la politica fiscale* che sostituisse il Comitato per il credito e il risparmio ampliandone le responsabilità. Sarebbe rimasto in funzione il Comitato interministeriale dei prezzi estendendone la competenza all'analisi dei costi, avvalendosi della documentazione delle imprese pubbliche. Più a valle, il Ministero per le Partecipazioni statali avrebbe dovuto fare in modo che gli organi esecutivi di queste imprese fossero «*garanti dell'esecuzione del programma da parte delle imprese pubbliche*»¹⁶. Infine, era prevista l'istituzione di una *Commissione di vigilanza sulle società e sulle borse valori e per la tutela della concorrenza* con l'obiettivo di rendere possibile il controllo pubblico ai fini della programmazione sul contenuto del bilancio delle imprese e di imporre alle aziende di grandi dimensioni la comunicazione annuale alle autorità di programmazione dei loro piani di investimento¹⁷. A questa struttura nazionale si sarebbe poi accompagnata una programmazione regionale.

5. L'ANALISI POLITICA

La terza parte della *Nota aggiuntiva* è dedicata alle esperienze di programmazione economica realizzate in precedenza in Italia. In particolare, considerando la programmazione globale, si riferiva al «Programma a lungo termine» del 1948, allo «Schema Vanoni» del 1954 e alla «Commissione Papi» del 1961, nonché a una serie di piani regionali (aventi principalmente come oggetto il Mezzogiorno) o settoriali (siderurgia, industria del petrolio, estrazione di idrocarburi, industria navale). È nello Schema Vanoni che La Malfa vede l'antecedente diretto della *Nota*: è il primo documento in cui si contrappongono due visioni dello sviluppo economico italiano, quello basato sull'investimento guidato dal governo – come appunto nella *Nota* – e quello lasciato alle forze del mercato. Lo Schema si limitava a delineare una serie di condizioni necessarie al superamento dei problemi fondamentali del paese, senza predisporre interventi specifici, demandati a piani quadriennali di attuazione; sosteneva che per ridurre gli squilibri occorreva un tasso di crescita del 5 per cento medio nei successivi dieci anni, e che per ottenere tale risultato la quota di investimenti avrebbe dovuto salire dal 14 al 18 per cento del PIL. Tuttavia, negli anni immediatamente successivi lo Schema non trova alcuna implementazione, e nel 1956 viene istituito il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, che verifica come l'andamento dell'economia fosse stato diverso da quello previsto nello Schema rispetto agli obiettivi di crescita, rendendo necessaria una riscrittura degli stessi. Dal 1958 si torna alla politica dei piani settoriali (programmi autostradali, programma delle strade statali e provinciali, piano verde, piano decennale delle ferrovie e piano della scuola) e, a partire dal 1961, viene insediata la Commissione Papi, con lo scopo di provvedere a una nuova versione dello Schema.

Già da questa descrizione fatta dalla stessa *Nota aggiuntiva* si vede come la classe politica dell'epoca fosse ondivaga nello scegliere gli obiettivi e gli strumenti, incapace di vincolarsi a un piano di azione, realizzarlo e successivamente valutarlo. In tale conte-

¹⁶ Giorgio Fuà e Paolo Sylos-Labini, *op. cit.*, p. 63, corsivo degli autori.

¹⁷ Una forma di cogestione a livello aziendale era ipotizzata attraverso la costituzione di conferenze di produzione e l'attribuzione di poteri di informazione e consultazione a organi rappresentativi dei lavoratori, in particolare nelle imprese pubbliche.

sto l'idea che da un certo momento in poi il governo e i partiti che lo sostenevano si sarebbero legati le mani a una politica di investimenti pubblici era probabilmente priva di fondamento.

Nella *Nota aggiuntiva* mancava un'analisi dei soggetti coinvolti nella programmazione, dei loro incentivi a partecipare a questo sforzo, del perché i casi richiamati in precedenza fossero falliti. Nello stesso periodo in cui nasceva la *Nota aggiuntiva* cominciava a svilupparsi la *public choice*, ovvero la teoria delle scelte pubbliche, che applicava alle scelte politiche il paradigma dell'*homo oeconomicus*: i decisori pubblici non sono dei dittatori benevolenti, ma hanno l'obiettivo di essere eletti e quindi utilizzano le leve in loro possesso (essenzialmente la spesa pubblica) per ottenere il consenso. Questa teoria nasce formalmente con il libro *The Calculus of Consent* di Buchanan e Tullock nel 1962¹⁸, ma aveva degli antecedenti nella tradizione italiana della Scienza delle finanze tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento¹⁹. Con questa teoria l'analisi della politica passava da un approccio *normativo*, come le decisioni pubbliche dovrebbe essere, a uno *positivo*, come queste sono effettivamente prese. È difficile immaginare come quei soggetti, che La Malfa stigmatizzava per il loro clientelismo (democristiani) o per il loro ideologismo (socialisti e sindacati), fossero poi in grado di fondare da zero un'efficace programmazione economica globale e di non piegarla alle loro esigenze di consenso. In questa lettura anche i sindacati – che La Malfa vedeva tra i principali soggetti della programmazione, in quanto avrebbe dato loro la possibilità di incidere sulla politica economica in una maniera prima impossibile – erano dei soggetti su cui si riversavano aspettative eccessive: i sindacati non sono soggetti che massimizzano il benessere sociale ma quello della base dei loro iscritti, e quindi le rivendicazioni salariali (che furono alla base di quella che successivamente fu chiamata «giungla dei salari»²⁰) erano l'obiettivo principale e necessario della loro azione rispetto agli investimenti previsti dalla programmazione, che avrebbero portato a benefici differiti nel tempo e non direttamente appropriabili da parte dei lavoratori sindacalizzati.

6. LA RIVISITAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Un'altra legislatura è passata, discutendosi di politica economica, e due sono passati del piano quinquennale di sviluppo 1966-1970 approvato con legge del Parlamento. Ma chi credesse che l'Italia abbia trovato, adottando la programmazione, una politica economica adeguata ai suoi gravi problemi, si sbaglierebbe di grosso. L'Italia ha discusso lungamente di programmazione, ha adottato un piano quinquennale ma continua, su per giù, ad avere la politica degli anni ante-programmazione, in essa compresa una continua e sempre più accelerata espansione della spesa corrente del settore pubblico. Ed in effetti, se si guarda ai grandi squilibri del paese [...] nessuno può fondatamente sostenere che ci avviamo, sia pure gradualmente, al loro superamento.

¹⁸ James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; trad. it. *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1998.

¹⁹ Principalmente in Pareto, Pantaleoni e Puviani.

²⁰ Paolo Sylos-Labini, *Saggio sulle classi sociali*, Bari, Laterza, 1976; Giorgio Fuà, *Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana*, Bologna, Il Mulino, 1976.

Così scriveva Ugo La Malfa il 9 marzo 1968 nell'articolo *Politica economica al bivio* su «L'Esperimento»²¹.

Pur senza modificare esplicitamente le sue valutazioni, dal 1968 La Malfa muta di fatto il suo atteggiamento rispetto alle politiche realizzate in attuazione (o in mancata attuazione) della programmazione. In quegli anni sviluppa un'analisi più legata ai limiti di quella politica attribuita a una serie di concause: il clientelismo della DC che non era in grado di sostenere una politica di investimenti, l'anti-capitalismo di parte del PSI e del PCI, le eccessive rivendicazioni salariali dei sindacati, che non tenevano correttamente conto della competitività dell'industria italiana. Esito di queste politiche erano un'elevata inflazione, un deficit pubblico elevato e in particolare la crescita della spesa pubblica corrente, che alimentava la domanda e quindi l'inflazione.

In una lettera al «Corriere della Sera» del 4 ottobre 1969, La Malfa sosteneva che «I lavoratori dei settori direttamente produttivi sono posti, per quanto riguarda il loro diritto ad una quota del reddito nazionale, in una specie di schiaccianoci. Da un lato essi sono premiati dal costo crescente delle strutture pubbliche, che quanto più diventano improduttive tanto più pretendono un trattamento privilegiato per i loro addetti (che per di più hanno sicurezza di occupazione); dall'altro, perché le aziende produttive debbono poter competere sul terreno internazionale, non possono sopportare maggiori costi oltre certi limiti, senza correre il rischio di provocare crisi aziendali e conseguenti processi di licenziamenti e di crescente disoccupazione». Un altro aspetto che viene fortemente criticato è la degenerazione del rapporto tra governo e sindacati: il sindacato avrebbe preso un ruolo predominante rispetto al governo, determinando – insieme ad altri fattori – il fallimento della programmazione²².

Infine, in un ricongiungimento logico e storico con la liberalizzazione degli scambi del 1951, l'ultima battaglia di La Malfa prima della morte è l'adesione dell'Italia, avvenuta nel gennaio 1979, al Sistema Monetario Europeo. Tale adesione era ovviamente vista come un modo per rafforzare i legami economici con gli altri paesi europei, ma anche come uno strumento per fissare un vincolo esterno alle scelte di politica economica e di contrattazione tra parti datoriali e sindacali, in modo da realizzare una efficace politica dei redditi²³.

Siamo in presenza di una revisione neo-liberale²⁴ delle posizioni lamalfiane²⁵. La Malfa tuttavia non mette mai in discussione le sue convinzioni keynesiane e le alleanze

²¹ Ristampato in Ugo La Malfa, *La Caporetto economica*, Milano, Rizzoli, 1975. Si consideri anche il documento – ivi ristampato – inviato al Presidente del Consiglio Mariano Rumor il 13 novembre 1973, intitolato *Alcune considerazioni sulla condizione economica del paese dopo quattro mesi di attività governativa*, in cui viene sottolineata l'importanza di una politica anti-inflazionistica anche perché legata alle decisioni della Comunità Economica Europea.

²² Ugo La Malfa, *La crisi come degenerazione del rapporto governo-sindacati*, «La Voce Repubblicana», 16 giugno 1974.

²³ Il tema della politica dei redditi era stato solamente accennato nella *Nota aggiuntiva*, ma diventò centrale nel dibattito di politica economica che si sviluppò successivamente.

²⁴ Nel 1976 La Malfa fece uscire la delegazione repubblicana dal gruppo socialista del Parlamento europeo per farla aderire al gruppo dei liberali e democratici europei.

²⁵ Anche la battaglia ingaggiata da La Malfa per l'adesione dell'Italia al Sistema Monetario Europeo contro l'opposizione di Andreotti e del PCI può essere letta in questa chiave: creare un forte vincolo esterno alle richieste salariali dei sindacati e alle scelte di politica fiscale e monetaria (siamo alla vigilia del «di-

politiche, in particolare in quegli anni in cui si avviano le manovre per giungere al compromesso storico e quindi all'ingresso del PCI nell'area del governo. Per La Malfa era fondamentale ampliare il consenso verso il sistema democratico, e quindi il compromesso storico era funzionale a questo obiettivo. È significativo, in proposito, lo scambio con Alberto Ronchey nell'*Intervista sul non-governo*²⁶: da una parte spiegava di aver bloccato l'adesione di Gianni Agnelli al PRI per paura di snaturare un partito interclassista e con una forte componente popolare, pur rinunciando a mezzo milione di voti; dall'altra, alle domande dell'intervistatore che gli mostrava come cominciasse a esserci uno spazio elettorale nel centro in opposizione alle sinistre²⁷, La Malfa rispondeva di non poter seguire su questo le posizioni più conservatrici della DC e di voler restare fedele alla sua storia di uomo della sinistra democratica²⁸. Tuttavia, Cook osserva come negli ultimi anni della sua vita politica La Malfa avesse privilegiato rapporti con aree più legate al pensiero liberale e all'impresa, a sottolineare la disillusione nei confronti dei risultati della programmazione.

7. CONCLUSIONI

In questo lavoro è stata ripercorsa la genesi politica e l'argomentazione economica della *Nota aggiuntiva* di Ugo La Malfa del 1962. Si è illustrato come la programmazione fosse basata su un'idea di «comando e controllo» dell'economia che non tiene conto delle azioni e delle reazioni degli investitori privati, e come il loro ruolo sia fondamentalmente omesso dal funzionamento dell'economia. Inoltre, la *Nota* non considerava in maniera adeguata nemmeno il comportamento dei decisori pubblici. Dal combinato disposto di queste lacune, non sorprende il sostanziale fallimento della programmazione. La *Nota aggiuntiva* mostra una serie di problemi dello sviluppo economico italiano non ancora risolti dopo cinquanta anni e indica alcuni obiettivi molto condivisibili; permette inoltre di ricostruire il percorso di analisi economica e politica di Ugo La Malfa, che parte dalla liberalizzazione degli scambi, giunge alla programmazione e poi torna a una visione più liberale del sistema economico. In questo senso, la *Nota aggiuntiva* è un documento complesso, sia nella storia politica italiana per le sue interpretazioni e conseguenze, sia nella storia politico-ideologica di uno dei «padri della patria».

vorzio» tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia) in un'ottica anti-inflazionistica. Questa battaglia è fortemente in linea con quella sulla liberalizzazione degli scambi.

²⁶ Ugo La Malfa, *Intervista sul non-governo*, Bari, Laterza, 1977.

²⁷ Giovanni Spadolini, nell'introduzione a *La Caporetto economica*, cit., nota come questa linea politica critica verso il centro-sinistra avesse fatto riguadagnare voti nelle elezioni politiche del 1968, a raddoppiarli nelle elezioni regionali del 1970 e ancora a incrementarli nelle elezioni politiche del 1972.

²⁸ Paul J. Cook, *op. cit.*