

# La programmazione come strumento specifico dell'utopia socialista

di Franco Archibugi

Saggio estratto dal volume: *Antonio Giolitti, una riflessione storica*, a cura di Giuliano Amato (editore Viella, Roma 2012) che riproduce i documenti presentati ad un incontro promosso, per iniziativa dello stesso Giuliano Amato, dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso e dall'Istituto della Enciclopedia Italiana (Treccani) il 4 Maggio 2011.

Il volume contiene scritti di: Giuliano Amato, Franco Archibugi, Luciano Cafagna, Manin Carabba, Marco Gervasoni, Massimo Guerrieri, Luisa Mangoni, Gian Paolo Manzella, Tommaso Munari, Nerio Nesi, Claudio Pavone, Alfredo Reichlin, Andrea Ricciardi, Carlo Ripa di Meana, Giorgio Ruffolo, Mariuccia Salvati, Luigi Spaventa, Giuseppe Zanni.

## *Sommario*

1. La programmazione democratica come scopo del socialismo
2. Due modelli di programmazione e di riformismo sociale
3. I requisiti dimenticati della programmazione
4. Una 'vulgata' sull'agonia della programmazione in Italia
5. I difetti di preparazione e di impostazione
6. Un fattore sottovalutato: la crisi stessa della 'teoria' economica
7. Una programmazione indispensabile, per uscire dalla nebbia
8. La programmazione razionale a medio termine, in un quadro prestabilito-informato di contrattazione collettiva

# La programmazione come strumento specifico dell'utopia socialista

di FRANCO ARCHIBUGI

## 1. *La programmazione democratica come scopo del socialismo*

Nella prospettiva socialista, la programmazione economica assume il suo pieno significato al fine della costruzione del socialismo nella democrazia, proprio come mezzo per la soluzione democratica del problema del potere nella società industrializzata. Con la programmazione il potere di decisione nelle grandi scelte di politica economica viene esercitato dalle istituzioni democratiche responsabili davanti alla collettività, e l'intervento pubblico e l'iniziativa privata vengono coordinati e indirizzati in funzione degli obiettivi fissati da quelle decisioni. La programmazione, come strumento della politica socialista, non è semplicemente un procedimento per la massimizzazione di quantità economiche, ma piuttosto una strategia per la democratizzazione del potere economico.

Infatti, nella scala di valori del socialismo, lo sviluppo economico è strumentale, non è un fine. L'enfasi che per circostanze contingenti i partiti socialisti hanno portato in questi anni sulla politica economica non deve indurre in errore. Sarebbe davvero perdere di vista la foresta e guardare soltanto all'albero se riducessimo l'azione socialista al perseguimento di massimi di reddito, di occupazione, di produzione, e simili.

Quindi la programmazione comporta anzitutto un profondo rinnovamento nell'organizzazione e nell'azione dello stato, nei metodi di governo e di controllo, di deliberazione e di esecuzione. Tutte le istituzioni, dal parlamento agli organi ausiliari, dal governo ai comuni, saranno investite dalla scossa e dalla spinta delle nuove responsabilità e dei nuovi compiti della politica di programmazione. È proprio sul terreno della riforma dello stato, più che su quello della politica economica in senso stretto, che traspare quel tanto di utopia che dà sapore, mordente, carica ideale alla programmazione.<sup>1</sup>

1. A. Giolitti, *Un socialismo possibile*, Einaudi, Torino 1967, pp. 57-58.

Questi concetti semplici, chiari, erano espressi da Antonio Giolitti nel 1967, nel breve libro *Un socialismo possibile* quando, nell'epoca delle sue "tribolazioni" nel Partito socialista (come poi le chiamerà nei suoi ricordi)<sup>2</sup> – cioè: le priorità da affrontare nella "crisi" economica del 1964, puntualmente scoppiata per ostacolare ogni visione di più lungo periodo; il tentativo di unificazione dei partiti socialisti; la ricerca molto dibattuta di una *terza via* fra comunismo e socialdemocrazia; l'incerta valutazione del movimento "sessantottino" da parte socialista; infine, la sconfitta elettorale del 1968 – egli si era allontanato dal ruolo di ministro del Bilancio; e si creò quella "corrente" di Impegno socialista che fece di Antonio Giolitti il proprio leader, e della "programmazione economica" il *contenuto specifico* di quell'impegno (prendendo anche le distanze, opportunamente, dalle ambigue e confuse posizioni di Riccardo Lombardi e dei suoi seguaci). Quelle frasi e quei concetti, d'altra parte, erano condivisi da molte persone e gruppi che provenivano da differenti esperienze, indubbiamente di ispirazione socialista, ma in dissenso dalle linee ufficiali dei rispettivi partiti e movimenti, un po' stanchi delle diatribe tradizionali su comunismo e riformismo, su capitalismo e anticapitalismo, su Stato e Mercato; tutti modi astratti, generici e superficiali di affrontare i problemi della *scelta politica* nelle democrazie liberali, per dare soluzione socialista, appunto, al problema del «potere nella società industrializzata».<sup>3</sup>

2. Id., *Lettere a Marta. Ricordi e riflessioni*, il Mulino, Bologna 1992, pp. 151-167.

3. Vi convennero gruppi che avevano partecipato alla battaglia contro l'asservimento del Psi (allora Psiup) al Pci e alla politica sovietica, cui la ferrea gerarchia del Pci obbligava); vi convennero i liberal-socialisti, uomini del Partito d'Azione e seguaci di Rosselli, che non avevano mai accettato lo sbandamento staliniano di Nenni (che fu anche il killeraggio del Partito socialista, di quel partito che ancora nel 2 giugno del 1946 raccolse più voti del Partito comunista, ciò che non dovrebbe essere mai dimenticato quando si parla di Nenni!); vi convennero i critici della socialdemocrazia europea che sembrava avesse accettato una sorta di compromesso con il sistema economico dominante, senza tentare di renderlo più consono ad una maggiore determinazione di obiettivi politici socialisti, attraverso un radicale mutamento dei metodi di gestione e partecipazione alle scelte, rappresentato appunto dalla *programmazione*. Una socialdemocrazia che non aveva trovato il modo di caratterizzare, se non in modo episodico, la sua capacità di governo in senso profondamente innovativo, e di lungo periodo, e si appiattiva su una gestione *routinière* del potere, in base alle esigenze ed emergenze del momento. E infine convennero in quella corrente anche coloro che con molta onestà politica avevano dato le spalle al Partito comunista, dichiarando una loro, sia pur tardiva, presa di conoscenza di che cosa rappresentasse di tragico per il socialismo il regime sovietico, ma non trovavano per questo di dover abiurare dalla propria "utopia socialista", tanto più forte quanto più accompagnata da un esplicito rifiuto radicale del regime totalitario sovietico.

Tutti però eravamo d'accordo che la programmazione economica (e si aggiungeva, ovviamente, "democratica") potesse rappresentare il *modo nuovo* attraverso cui prendesse corpo, si materializzasse, l'*utopia socialista*. Un'utopia che faceva allora acqua da tutte le parti, a causa dei diversi falsi socialismi più o meno "reali" che nel mondo si continuava ad esibire.<sup>4</sup>

La nostra speranza, invece, era – allora – quella di sperimentare la programmazione economica come «mezzo per la soluzione democratica del problema del potere nella società industrializzata», cioè come mezzo per "democratizzare" effettivamente, anche nelle società liberali occidentali, le scelte della *politica*, attraverso soluzioni contrattate sugli inevitabili conflitti di interesse e sociali, tipici di ogni società e comunità. Ciò significava portare le istituzioni democratiche, sia quelle della *sfera pubblica* (istituzioni di governo, a livello centrale e territoriale), che quelle della *sfera privata* (partiti, sindacati delle imprese produttive e dei lavoratori, e ogni forma di associazionismo professionale fra gruppi sociali, gruppi di interesse, consumatori e famiglie), a correggere la loro incapacità di avere peso e guida effettiva<sup>5</sup> sulle *scelte*, democraticamente intese, della *politica economica*.

La nostra convinzione era, allora, che la politica economica, introducendo una visione *più sistematica* degli obiettivi da raggiungere e un *coordinamento maggiore* fra i mezzi da adottare (che chiamavamo "programmazione"), potesse realizzare con successo quel compromesso sociale necessario ed ottimale, ai fini della libertà, uguaglianza di opportunità, ed efficienza collettiva, in cui consisteva la nostra utopia socialista. E così, pertanto, si vedeva la programmazione – usando le parole di Giolitti, – «come mezzo della costruzione del socialismo nella democrazia». Alle quali sempre lo stesso Giolitti aggiungeva:

La partecipazione dei sindacati ["operai" come "padronali", ma anche di tutte le forme associative non governative, in via di enorme crescita numerica nella società post-industriale (*nota mia*)] alla formazione del programma, deve essere assicurata – nella fase consultiva del procedimento [...]. Tale consultazione è condizione indispensabile perché il programma possa essere accettato come "Quadro di riferimento" per le rivendicazioni delle organizzazioni sindacali, la cui azione è e deve restare libera e autonoma, ma al tempo stesso

4. Peraltro non mi sembra che da allora le cose siano molto cambiate, salvo per ciò che concerne l'impostura sovietica; la quale tuttavia ha ancora code resistenti in molti paesi sottosviluppati.

5. Nell'ossequio del *laissez faire*, intoccabile mistico dogma della scienza economica, sul quale pochi oggi continuano a credere senza riserve.

deve essere messa in condizioni di svolgersi e regolarsi sulla base di una esatta e tempestiva conoscenza degli obiettivi e dei vincoli di compatibilità del programma di sviluppo economico perseguito dal governo.<sup>6</sup>

Ma l'applicazione della programmazione in Italia non troppo diversamente da altrove, nel mondo occidentale,<sup>7</sup> fu resa difficile da profondi equivoci su che cosa fosse, logicamente, lo strumento della *programmazione* (o pianificazione). Credo che una riflessione storica (ancora una volta) su questi equivoci potrebbe aiutare a capire meglio i limiti, e forse anche gli errori, di quell'esperienza ed il modo migliore di testimoniare sull'esperienza guidata in Italia da Antonio Giolitti.

## 2. Due modelli di programmazione e di riformismo sociale

Forse una maggiore chiarezza sugli equivoci che allora erano insiti nel modo di concepire la programmazione economica (in tutta Europa, e perfino negli Usa, con parole e riferimenti diversi) possono oggi farci leggere meglio

6. Giolitti, *Un socialismo possibile*, p. 59. Questo concetto di una *permanente pianificazione*, basata e articolata su una *permanente contrattazione collettiva* fra le parti sociali, era stato, già negli anni Cinquanta, uno dei temi da me più sostenuti e teorizzati in diversi scritti di carattere propositivo, che miravano soprattutto a formare una coscienza operativa più avanzata presso i dirigenti sindacali (si veda il mio saggio *Pianificazione economica e contrattazione collettiva. Appunti per una definizione teorico-pratica del loro rapporto con riferimento all'Italia*, in «Studi economici», XIII, 6 (1958), pp. 483-514, e una mia lezione (*Les syndicats et l'État*, 1958) ad un corso per dirigenti sindacali promosso a Firenze dalla Organisation syndicale européenne dell'International Confederation of Free Trade Unions, cui parteciparono i massimi dirigenti sindacali europei di allora. Giolitti mi ricordò spesso il suo grande consenso all'idea di una pianificazione in permanenza *contrattata* con le forze sociali *libere* al punto che mi offerse di pubblicare a mia cura un libro (per la collana di Einaudi che egli allora curava) di saggi sull'argomento, tratti dalla letteratura di studiosi di relazioni industriali anglosassoni sulla materia (per cui firmai un contratto che non rispettai a causa della mia partenza nel 1960 per le Comunità europee).

7. In effetti, negli anni Sessanta, si avviarono esperienze di programmazione economica nazionale in quasi tutti i paesi europei, e in tutti questi paesi ebbero anche vita politica breve. Insieme all'Italia si avevano avute esperienze anche in Francia, con i numerosi studi del Commissariato al Piano, in Gran Bretagna con il National Economic Development Council (e Office), detto "Naddy", in Olanda con il Planning Bureau, e così in Belgio, Danimarca, Svezia, Norvegia; e perfino in Usa con i tentativi allora falliti di Ppbs nella spesa pubblica. In tutte le esperienze europee tuttavia gli strumenti usati erano prevalentemente su una base conoscitiva di contabilità macro-economica, imbevuta essenzialmente di approccio keynesiano. Ne dirò più sotto i limiti per la programmazione.

le ragioni della sconfitta del nostro sforzo di allora. In effetti già allora – a mio avviso – si confondevano (ma non sempre si era tutti in modo uguale consapevoli della cosa) due modi di concepire una azione “riformista”, e la stessa programmazione economica, da parte dei suoi stessi fautori.

Un primo modello, che non è stato difficile acquisire (dove più, dove meno) è quello che ha visto introdurre, nel sistema “capitalistico” dominante, e probabilmente grazie ad esso e alle sue *performances*, servizi sociali (pensioni, assicurazioni sociali, assistenza pubblica, servizi urbani, ecc.) sempre più avanzati; caratteristici di un Welfare State più o meno generalizzato, che si è instaurato progressivamente in ciascun paese, in ragione dell'avanzamento del Pil (pro capite) e della maturazione di condizioni di avanzata *società industriale*.<sup>8</sup>

Un secondo modello – già da tempo prefigurato fin dagli anni del secondo dopoguerra, con l'obiettivo di «andare oltre il Welfare State» (questo è stato il titolo del libro manifesto di Gunnar Myrdal, del 1958!)<sup>9</sup> – in cui si poneva piuttosto l'accento sulla necessità di integrare le “conquiste” del Welfare State con una capacità di gestione e di controllo dello sviluppo dell'intera comunità da parte delle istituzioni pubbliche con una più diretta azione di *coordinamento programmatico generale e permanente* di tutti i fenomeni economici in cui si esprime lo sviluppo. Tale modello, definito nel mondo da molti indirizzi e autori di ispirazione socialista (tra cui appunto il libro citato di Antonio Giolitti), si basa sul principio di trasferire nello Stato e nelle sue istituzioni non solo il compito di formulare (a parole) gli obiettivi politici e sociali della comunità, ma anche la responsabilità di *attuare* quegli obiettivi con azioni coordinate e possibili (e quindi con scelte inevitabili limitatrici anche di quegli obiettivi) – dal momento che il libero ed autonomo gioco dei poteri “privati” (mistificati nel concetto di “mercato”) non è in grado né di attuarli né di creare quelle uguaglianze di opportunità e quella solidarietà proprie di una comunità veramente liberale e democratica.

Lo strumento complesso di questo secondo modello era considerato (ed è tuttora da considerarsi senza alcuna alternativa) una esplicita *pro-*

8. Non dimentichiamo che alcune riforme più significative nella storia del Welfare State sono state introdotte da governi non certo socialisti e talora autoritari (Bismarck nella Germania guglielmina, Mussolini nell'Italia fascista, Beveridge nell'Inghilterra conservatrice), in cui il potere non era certo nelle mani del “popolo sovrano”.

9. Con il significativo sotto-titolo: «la pianificazione economica e le sue implicazioni internazionali»: G. Myrdal, *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications* (1958), Yale University Press, New Haven 1960.

*grammazione delle azioni pubbliche*, controllate nei loro effetti sociali ed economici, ed eventualmente concertate con le forze associate private interessate (sindacati e lobbies varie) aventi un ruolo nel concerto delle azioni e degli sforzi per raggiungere i suddetti obiettivi. Il modello perciò doveva prevedere la *contrattazione* da parte dei governi con tutte le forze sociali (soprattutto quelle espressive dei maggiori beneficiari del Welfare State), per rendere attiva la *compatibilità* di una spesa pubblica per sua natura tendente ad uscire dai limiti del controllo e dai vincoli del bilancio pubblico,<sup>10</sup> ma anche un controllo di tutti gli enti privati nei loro obiettivi, nei loro risultati e nei loro guadagni perché fossero compatibili con gli indirizzi della programmazione.

Il primo modello non era e non è stato specificamente “socialista”; né possiamo neppure troppo vantarci come socialdemocratici di avere avuto un ruolo specifico nel promuoverlo, perché non si è realizzato con esso il passaggio del governo dell’economia dalle mani, difficilmente controllabili *ex post*, delle plutocrazie oligarchiche del neo-capitalismo (spesso consenzienti ed alleate nell’estendere le forme “statali” del Welfare State) alle mani del controllo democratico dei cittadini e dei loro parlamenti e governi (opportunamente integrato, come si è detto da buone e trasparenti forme di contrattazione sociale collettiva), realizzabile solo attraverso una seria ed attiva programmazione.

Perché ciò avvenisse, occorreva sperimentare, e poi introdurre, un *sistema nuovo* di gestione delle democrazie liberali, quello appunto della *programmazione*, con strumenti conoscitivi ed operativi del tutto nuovi (come quel «Quadro di riferimento» di cui parla Giolitti nella citazione e di cui diremo più sotto) e procedure di negoziazione collettiva e pubblica *vera, trasparente* sui risultati dettagliati della produzione e dei consumi e dei redditi reali delle varie categorie di operatori economici e di consumatori dei beni pubblici, procedure che da nessuna parte furono messe in atto.

Quelli che oggi definisco i due modelli erano allora ancora molto indistinti presso i fautori della programmazione economica.

10. Pur tenendo presente, nello stesso tempo, nel caso dell’Italia, una raccomandazione di Ernesto Rossi che «chiedere riforme radicali senza considerare che lo stato è oggi un grande bestione senza cervello, significa chiedere l’aumento delle strutture parassitarie, delle pratiche camorristiche, degli sperperi del pubblico denaro» (citazione ricordata da Giolitti, *Lettere a Marta*, p. 123). La stessa preoccupazione molto tempo addietro fu espressa più volte da Carlo Rosselli nei suoi scritti degli anni Trenta proprio contro le semplificazioni massimaliste e comuniste.

A questo secondo modello di programmazione (ancorché molto intrecciato con il primo, di cui poteva essere visto per certi aspetti anche una sorta di proseguimento), si ispirava il nostro gruppo (o almeno avrebbe dovuto ispirarsi con più chiarezza) in Italia, insieme ad una parte non rilevante, ma più moderna e avanzata, dell'area socialdemocratica europea;<sup>11</sup> la quale, invece, nel suo complesso era ancora un po' addormentata sul primo modello, a causa di maggiore assuefazione passiva alle responsabilità di governo, o anche del potere, della routine, delle congiunture e crisi che periodicamente si dovevano affrontare, da parte di qualsiasi governo socialista o conservatore, sempre pronto a innovazioni di un Social Welfare a buon prezzo. Socialdemocrazia europea che era a tal punto addormentata sul Welfare State, che contribuì a mettere in soffitta negli anni Settanta, per iniziativa diretta dove governava, o senza efficaci proteste dove non governava, tutte le fragili iniziative ed istituzioni di programmazione che essa stessa aveva create negli anni Sessanta.

Così avvenne anche in Italia. Qui non siamo riusciti a lasciare neppure tracce di una tecnologia alternativa di pianificazione e di uno staff di esperti (competenti, informati e istruiti), preferendo operazioni e visioni a corta veduta, che a loro volta non lasciarono dietro di sé niente di buono, se non una passiva registrazione dei mutamenti strutturali nell'occupazione e nelle tecnologie, senza nessuna capacità preventiva di fronteggiarne gli effetti specifici. Il "compromesso economico con il capitalismo", di cui si parlò, per spingere le istituzioni democratiche ad un maggiore ruolo di controllo intelligente sui più importanti eventi economici ed atti politici, naufragò senza sostanziali risultati. I poteri rimasero nelle mani dei "padroni del vapore", ovvero dei meccanismi finanziari del capitalismo (nelle sembianze

11. Così negli anni Settanta, quando si chiuse, senza molto onore, in tutti i paesi europei, la stagione della cosiddetta programmazione economica piuttosto orientata al primo modello (che fu sommariamente chiamata "programmazione capitalista") si rinnovò il dibattito e si disegnò il rilancio del secondo modello, mirato a *trasferire i poteri decisionali al sistema politico*, rafforzato nelle sue capacità conoscitive, e a instaurare procedure di negoziazione, tramite appunto la programmazione. Naturalmente si pensava che forse ciò sarebbe stato più facile realizzarlo a *scala europea* (Cee). Un esempio significativo fu il gruppo europeo di "economisti socialisti" promosso ad iniziativa di Stuart Holland, che dopo un primo convegno presso l'Università del Sussex da cui nacque un primo volume, *Beyond Capitalist Planning*, ed. by S. Holland, Blackwell, Oxford 1978 (con contributi di F. Archibugi, J. Attali, T. Balogh, J. Delors, S. Holland, N. Wiczoreck, K.G. Zinn), si riunì periodicamente per elaborare indirizzi di una politica economica socialista alla scala europea e mondiale. Del gruppo di economisti socialisti europei fecero parte anche E. Baron Crespo, X. Greffe, G. Ruffolo, J. Sampayo, D. Strauss-Kahn, e molti altri.

di sua santità il Mercato,<sup>12</sup> primo fra tutti quello delle materie prime e quello dei titoli finanziari). Quei poteri che sempre i ceti dirigenti più abbienti sono stati più abili a fronteggiare e a manipolare a loro vantaggio.

Lasciate da parte le buone idee ed intenzioni (come “libro dei sogni”), la politica economica, anche di sinistra, continuò a proporre gestioni molto ordinarie, alla scala di vari programmi alla vecchia maniera, espressione di intenzioni spesso seguite da concrete possibilità di realizzazione (piani di protezione sociale, piani di salvaguardia ambientale, piani di sviluppo territoriale e occupazionale, e così via) che hanno dato luogo ad una enorme quantità di erogazione di spese senza controllo, mirate più a creare occupazioni burocratiche fittizie e improduttive, che trasformazioni gestionali e produttive reali; spese legate a strumentazioni politiche contingenti che diventavano permanenti e inutili.

Lo sviluppo economico (o “crescita”), per lo più misurato in termini di Pil, divenuto il feticcio di riferimento del benessere (ma discutibilissimo e insignificante nei suoi contenuti e significati reali), ha continuato a costituire – ovviamente, da sempre e ovunque – la condizione essenziale per permettersi questo tipo di progresso sociale spontaneo e disordinato, pieno di crisi ricorrenti.

Buona parte dell’evoluzione e del progresso raggiunto nei paesi avanzati soprattutto nel XX secolo si è avuta con questo modello debole e rinunciatario di “riformismo”, che ha coinvolto, insieme al “potere” formale, anche i sindacati e i partiti “di sinistra”; senza conseguire le strategiche ed essenziali trasformazioni del sistema politico di decisione, sia dal punto di vista tecnico (con rigorosa conoscenza dei vincoli e delle compatibilità) che da quello delle procedure e ruoli. Il folklore e il “teatrino” politici hanno preso il posto di una necessaria politica, da parte delle molte centrali di studio a disposizione, studiata con ordine, costanza, e regole sistematiche.

### *3. I requisiti dimenticati della programmazione*

Il “riformismo” odierno, rivendicato un po’ da tutti, è pertanto ben lontano nelle sue pratiche da quello – per intenderci – del “secondo modello” di programmazione (formulato da libri come quelli di Myrdal e di Giolitti che

12. Un mercato peraltro “inesistente”, giacché nei paesi più “liberisti” (per esempio gli Usa) inchieste già in quegli anni rivelavano che più del 70% dei prezzi indagati erano prezzi “amministrati”!

ho ricordato); e dalle tecnologie (verso le quali imploro da tempo più attenzione da parte degli incliti) di Frisch, Tinbergen, Leontief (ed altri) e, diciamo pure, da quello che ispirò il Progetto 80 (benché non ne fosse ancora una esplicita manifestazione, data la natura del documento) e che fu soffocato nel nascere, forse perché costituiva l'unica autentica "riforma" effettiva degna di questo nome (almeno nelle sue intenzioni) della società capitalista.

Nei casi tecnicamente più accertati e condivisi della letteratura concernente nacque un uso deformante abusivo del concetto e della parola *programmazione*.

Infatti si dimenticò, in modo barbaro, che la programmazione (di ogni tipo e genere, dalle più piccole unità operative alle comunità politiche urbane, regionali, nazionali e sopranazionali più estese, e prescindendo dalla natura degli obiettivi e dei limiti istituzionali cui risponde) è sempre, comunque, una analisi e sintesi necessaria sia di *obiettivi*, che di modalità, compatibilità e fattibilità di *strumenti* atti a conseguirli in tempi determinati e progettati.

Da sempre, dunque (a parte le declaratorie di finalità generali su cui è difficile incontrare dissensi), era comune opinione che un piano, un programma, di qualsiasi genere, avrebbe dovuto indicare quali fossero quantitativamente i *risultati* attesi, dati gli strumenti e i mezzi impiegati, quindi i *risultati possibili* e, nello stesso tempo, *ottimali*.<sup>13</sup>

L'accoglimento di queste ovvietà fu invece, allora, più difficile di quanto non si pensasse; anche in seno a coloro che si erano impegnati nella programmazione.<sup>14</sup> Ma con l'abuso indigesto di parole vuote (quali progetto o programma o piano) senza coscienza dell'ottimalità, cioè senza confrontare gli obiettivi ai mezzi, ai vincoli e alle possibilità di realizzazione, si sono sempre ridicolizzati e screditati migliaia e migliaia di piani e programmi,

13. Anche ammettendo che non fosse facile, ai livelli di cultura generale esistenti, l'adozione del concetto tecnico di "ottimalità", che mai è stato quello di un massimo assoluto, ma quello di un massimo vincolato dalle circostanze, dai mezzi e dalle fattibilità.

14. D'altronde si veniva in Italia da una esperienza politica – dalla fine della guerra – in cui si era fatta una indigestione politica di piani e programmi. Fu Amintore Fanfani che nel 1960 aveva promosso una rassegna *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960* (Giuffré, Milano 1960), nella quale vi era una ricca documentazione critica (tra parentesi gli autori) di tutti i numerosi piani: dal Piano Fanfani di edilizia popolare 1949-1960 (Salvatore Alberti) al Piano per il Mezzogiorno (Cassa) (Giuseppe Di Nardi), dalla riforma fondiaria 1950-60 al Piano dodecennale per l'agricoltura 1952-1960 e al Piano per la marina mercantile (F. Caffè); la programmazione divenne un *potpourri* di chiacchiere e di piani senza alcuna base di seria ingegneria di attuazione.

ridotti a mere chiacchiere. Un programma, infatti, senza il corredo di prove della sua fattibilità, non è, e non dovrebbe essere, preso in considerazione.<sup>15</sup>

Per quanto semplice, questa logica venne totalmente ignorata nell'esperienza di programmazione in Italia, ma anche in tutta Europa. Non si fece in tempo a presentare al paese nessuna *contabilità seria* (quel «Quadro di riferimento» che veniva appena evocato da Giolitti nella citazione di cui sopra, ma che era lo stesso *Plan Frame* studiato dai più impegnati economisti europei<sup>16</sup> che ne disegnarono, negli anni Sessanta, le modalità di costruzione e di utilizzazione da parte di governanti illuminati). Un «Quadro di riferimento» sufficientemente articolato *ex ante* per categorie sociali e redditi, disaggregato per spesa pubblica e per reali e misurati risultati attesi da essa, indispensabile per avviare un consapevole, e non solo fittizio, *negoziato o contrattazione collettiva* sui costi e i benefici per ciascuno dei gruppi sociali interessati (sicuramente emergenti e in forte mutamento nel-

15. Su questo dovrebbero convergere, in modo cooperativo, magari con funzioni diverse, politici e tecnici, decisori e analisti, "laici" e "chierici". In realtà, senza questa sintesi, la programmazione non c'è, non è concepibile. Un programma costituito da definizione di obiettivi senza verifica di compatibilità e descrizione di fattibilità, o di analisi senza definizione prioritaria di obiettivi non è un programma, non merita di essere considerato tale.

16. Si tratta di molti studiosi in grande maggioranza di sicura ispirazione socialista (alcuni dei quali anche militanti, senza esserne esponenti, di movimenti socialisti), fuori dal coro accademico e in parte fraintesi, di cui vorrei qui ricordare i nomi, e le più significative opere, che – per molti fattori casuali e/o intenzionali – sono stati particolarmente dimenticati. Essi hanno dato un contributo preciso alla teoria e alla critica della *pianificazione economica*, criticando aspramente le esperienze in corso in quegli anni, anche da parte di governi socialdemocratici (e tuttavia prendendo nettamente le distanze da ogni tipo di esperienza sovietica e dei paesi europei dell'Est, e da ogni impostazione "marxista"). E disegnando sul piano politico e sul piano tecnico le forme appropriate di pianificazione e di gestione che le istituzioni democratiche e i movimenti politici socialisti avrebbero potuto introdurre in condizioni politiche adeguate. Essi sono: Ragnar Frisch, *Economic Planning Studies*, ed. by F. Long, Reidel, Dordrecht 1976, e altri numerosi saggi tecnici ancora inediti; Jan Tinbergen, *Central Planning. Studies in Comparative Economics*, Yale University Press, New Haven 1964; Wassili Leontief, *Essays in Economics*, I, *Theories and Theorizing*; II, *Theories, Facts and Policies*, Blackwell, Oxford 1966 e 1977; Leif Johansen, *Lectures on macroeconomic planning*, 2 voll., North-Holland, Amsterdam 1977-1978; James Meade, *The Intelligent Radical's Guide To Economic Policy*, Allen & Unwin, London 1975; Stuart Holland, *The Socialist Challenge*, Quartet Books, London 1975, e *The Market Economy: from Micro to Meso-economics*, Weidenfeld and Nicolson, London 1987; Karl Fox, *Social System Accounts*, Reidel and Kluwer, Dordrecht 1985, e *Social Indicators and Social Theory*, Wiley, New York 1974. E alcuni altri, ai quali spero con un libro in corso di pubblicazione di rendere giustizia più efficace, per quanto tardiva.

la trasformazione radicale della società industriale in Italia e nel mondo, che era in corso proprio nell'arco temporale del centro-sinistra).

Quello stesso *Plan Frame* indicato da tutti i seri studiosi di programmazione che lavoravano per fornire strumenti al secondo modello di programmazione, quello fondato finalmente su obiettivi e decisioni (fattibili e seriamente possibili) delle istituzioni politiche.

Ebbene quel «Quadro contabile di riferimento» come fondamento essenziale di programmazione e di contrattazione era stato già teorizzato (per esempio da parte soprattutto di Ragnar Frisch e del suo Istituto di Oslo) come simbolo di una “vera”<sup>17</sup> programmazione rispetto a quella praticata nei governi europei degli anni Sessanta. Ciò purtroppo rimase solo un metodo accademico, retaggio – poi anch'esso seppellito – di alcuni studiosi della programmazione, di cui si è perduta anche la memoria negli ultimi decenni. Un metodo che se fosse entrato nelle consuetudini del sistema politico, ne avrebbe probabilmente cambiato in modo radicale le politiche decisionali (di parlamenti e governi, ma anche di altri decisori pubblici e privati), mutandone del tutto la qualità e l'efficacia, e mettendone in evidenza la *trasparenza contabile degli effetti*. Avrebbe permesso alla programmazione di diventare quello strumento di effettiva *democratizzazione delle scelte* che si voleva e che faceva parte dell'utopia socialista, ma che finora si era programmata solo a parole e con esiti dubbi.<sup>18</sup>

Quel Quadro che avrebbe permesso alla lunga, con la pratica, la sostituzione di un sistema in cui la democrazia liberale politica si era dimostrata incapace di costituire un'alternativa all'egemonia economica delle classi capitalisticamente più forti (del sistema, appunto, neo-capitalistico) con un sistema che – con tutte le approssimazioni e compromessi sub-ottimali necessari – avrebbe comunque permesso l'entrata in scena della *politica* nella direzione economica e sociale degli eventi e la nascita riconosciuta di una esplicita e praticata funzione di “preferenza politica”.

17. *True programming*, come la definiva Frisch.

18. Il merito del Progetto 80 che l'équipe giolittiana del Bilancio guidata da Giorgio Ruffolo iniziò ad elaborare nel 1969, nel periodo in cui Giolitti scriveva le sue aspirazioni per un *Socialismo possibile*, era quello di aver intuito come avrebbe dovuto funzionare un «sistema centrale di programmazione» per dare un volto operativo e fattibile a quel tipo di programmazione. Ma la potenza dei luoghi comuni indusse tutti, o quasi tutti, quelli che avevano la capacità di proseguire gli studi, a farsi trascinare subito dopo nel gorgo dei discorsi usuali e convenzionali dell'antica politica macro-economica; quella politica economica che Frisch, Tinbergen, Leontief e altri avevano chiaramente definito del tipo «pre-programmazione».

Non potendo fornire *veri* strumenti di conoscenza e di concertazione, ma solo documenti di indirizzo e di intenzione, si continuò a decidere interventi anche cospicui di spesa pubblica al buio (spinti da emergenze e contingenze occasionali) senza una preventiva verifica degli effetti. Così, nell'assenza di una vera riforma della politica di spesa, c'è stata una spesa (solo annuale, direi congiunturale) incontrollata, piena di sprechi e scarsità di risultati; creando peraltro forme di occupazione amministrativa pletorica, mai misurata rispetto ai bisogni e ad una efficiente valutazione degli output.<sup>19</sup>

Quindi “riforme” – viste dalla vecchia socialdemocrazia come conquista della sua stessa politica (visione di sinistra), e viste anche come necessarie per migliorare il tenore della stabilità sociale e per non aggravare i conflitti sociali nell'evoluzione dello stesso sistema capitalistico (visione di destra) – che non hanno intaccato il sistema di decisione esistente, quello fondato sul mito del Mercato, sempre sostanzialmente dominato, si è detto, dalle concentrazioni di potere di sempre.

Per completare di sfumature il quadro storico, anche le concentrazioni di potere del sistema capitalista, specie con la globalizzazione, hanno avuto forti *mutamenti strutturali*. Ma mai nel senso auspicato e possibile della “utopia socialista”; mai di finire nelle mani dei “rappresentanti del popolo” (cioè della cosiddetta classe politica), bensì nelle mani delle varie “lobbies” di interessi “privati”, sempre più aggressive nell'uso dei mezzi pubblici.

Malgrado le buone intenzioni fummo ri-catturati da ricorrenti, ma permanenti, “congiunture”, contingenze, crisi monetarie, priorità di interventi, vincoli a manovre di bilancio, buttate tra i nostri piedi per ostacolare, distrarre, rinviare o dirottare ogni inizio serio di cambiamento gestionale e politico. Così si visse quell’“agonia” (che Giolitti poi è riuscito a descrivere per l'Italia – da ministro sulla breccia – con una lucidità di storico

19. Si è stati assai lontani, purtroppo, dalle ricordate raccomandazioni di Gunnar Myrdal (ignorate dai “chierici”, figuriamo se ascoltate dal pubblico laico!), che fin dal 1959, nel libro ricordato *Beyond the Welfare State*, indicava le profonde differenze fra il “riformismo” delle socialdemocrazie ormai sempre di più al potere politico nei paesi avanzati e il “riformismo” della *pianificazione democratica* che avrebbe richiesto una revisione radicale dei metodi, delle conoscenze, delle procedure politiche. È così che quest'ultimo riformismo non vide mai la nascita, non solo in Italia, ma anche in tutti i paesi occidentali, almeno fino ad oggi, spento dagli indubbi progressi delle iniziative neo-liberiste, e risvegliato solo nelle ricorrenti “crisi” di regime del primo pseudo-riformismo; risvegli che finora non hanno mai intaccato il potere delle classi dominanti (che avrebbe dovuto essere il vero obiettivo di riforma della “politica” mediante la programmazione).

sorprendente)<sup>20</sup> in una situazione di impotenza straziante della politica, sia delle destre che delle sinistre, che poi è diventata da allora in poi permanente, fino ad oggi. E che a tutt'oggi, dopo quarant'anni di discorsi vani e inconcludenti, rimane inalterata, fra un'opposizione al sistema senza visione e progetto e una gestione del giorno per giorno, tipicamente "sindacale", ugualmente senza visione e senza progetto.

#### 4. Una "vulgata" sull'agonia della programmazione in Italia

Per quanto ancora immatura (o forse proprio perché ancora immatura, chi può dirlo?) la programmazione che si cercava di introdurre riuscì ad attirare in Italia un massimo di ostilità da tutte le parti della scena politico-sociale. La vulgata della crisi è nota.

In primo luogo, l'ostilità di tutte le parti politiche che avevano nel loro Dna una insofferenza storica, quasi allergica (derivata dall'esperienza fascista) ad ogni forma di interferenza dello Stato (salvo quando si dovessero socializzare tramite lo Stato le perdite private, o ci fosse da guadagnare dallo Stato protezione, sovvenzioni e incentivazioni). La lobby politica – che si diceva liberale o liberista – non era quantitativamente molto forte, ma era molto potente, diffusa e presente nelle professioni sia degli economisti che degli operatori economici, cioè degli imprenditori (e perciò molto potente, sia finanziariamente che politicamente).

Ma anche le parti più "politiche" – soprattutto la Dc, ed anche gli altri partiti minori del centro-sinistra – erano assai tiepide verso la "vera" programmazione. Molti dirigenti politici ne temevano gli aspetti tecnici e ne diffidavano, pronti all'accusa di "spirito" tecnocratico (che è il rifugio tipico di coloro che si sentono insicuri e minacciati, a causa della loro incompetenza, nel loro potere di comunicazione verbale, e verbosa, con l'elettorato).

I sindacati operai, per i quali potevano esserci dei fattori interessanti di cooperazione, data la loro debolezza strutturale dalla quale poteva nascere un giustificato interesse per una maggiore trasparenza e razionalizzazione delle scelte, non risposero a questo appello; forse per la cattiva impostazione data in modo aggregato alla "politica dei redditi", che anziché divenire in un

20. Nei suoi ricordi e riflessioni: *Lettere a Marta*, capitoli VII, *Una prima esperienza di governo (1963-64)*; VIII, *Tribolazioni nel Partito Socialista (1964-70)*; IX, *Ancora al governo col centro-sinistra agonizzante (1970-76)*.

quadro sistematico di contrattazione del piano uno strumento di trasparenza e di valutazione della distribuzione dei redditi nel paese, preludeva solo ad un contenimento dell'azione sindacale ai livelli di quantità "aggregate" e costituiva un pericolo per la libertà di azione dei sindacati (peraltro assai poco sfruttata dagli stessi, attraverso un attaccamento insensato ai contratti nazionali, senza articolazione sui luoghi di lavoro, e mirante di fatto alla depressione salariale e non ad un dinamismo efficace dei redditi salariali).

I comunisti? Ahimé, non sapevano neppure loro che cosa volessero. Ingessati per la loro tenace e condizionata appartenenza al fronte dei paesi comunisti, e messi per questo fuori giuoco dalla nota *conventio ad excludendum*, anche se molti di loro sapevano che la programmazione era un passo avanti come «mezzo per la soluzione democratica del problema del potere nella società industrializzata» (ancora Giolitti), non se la sentivano di ammetterlo, e scivolarono nella opposizione, senza alcun tentativo di condizionarla nella sostanza. Quando il crollo dell'Urss li svegliò dal letargo di fedeltà, scelsero di aderire più facilmente al primo modello di "programmazione capitalista" (per il quale prima ingiuriavano i socialisti), piuttosto che al secondo modello, quello "vero".

Alle parti politiche si aggiunse anche la lobby dei burocrati di Stato, statalisti per "diritti naturali", legati a mentalità di routine, privi di spirito manageriale, timorosi di raccogliere solo limitazioni alla loro libertà d'azione e misurazioni della loro efficienza, compromettenti il consolidamento delle rispettive clientele.<sup>21</sup> Qui giocò negativamente – ed è forse stato un grave errore – il fatto che i "tecnocrati" del Bilancio e della Programmazione – per le parti che riguardavano le innovazioni sui modi di gestire la spesa nei diversi settori – non agirono in stretta connessione con gli altri Ministeri, ma proposero delle riforme e dei piani settoriali senza la loro collaborazione e partecipazione. E l'errore fu di non applicare subito alla burocrazia statale il Ppbs americano (come sarebbe stato naturale), che avrebbe permesso di indurre la burocrazia al coinvolgimento piuttosto che all'ostruzionismo nella progettazione delle singole riforme.<sup>22</sup>

21. Volendo dimenticare che la "cultura della corruzione" lambiva, in questo paese, le più alte cariche e funzioni dello Stato (ministri della Difesa, comandi delle Guardie di Finanza, massime autorità di controllo, ecc.).

22. Ricordo che negli anni '68 e '69 feci un lungo soggiorno di studio negli Usa e tornando preparai per l'Ispe un ricco rapporto sul Ppbs come esso si cercava di avviare in America, alla scala degli enti di studio. Il mio rapporto, di cui ero molto orgoglioso, rimase letteralmente nei cassetti. Lo spirito burocratico era giunto *in terra infidelium*. Personalmente

### 5. I difetti di preparazione e di impostazione

Ma anche all'interno del gruppo dei fautori, e perfino dei collaboratori, della programmazione economica maturavano incomprensioni e contrasti sul tipo di programmazione, nei confronti del metodo che si cercava di rendere efficiente ed operativo. L'incomprensione era notevole. Molti risentivano dei metodi di costruzione dei documenti di piani già applicati in Italia, nel periodo precedente di maggiore predominanza della Democrazia cristiana. L'area cattolica liberale aveva già dato un contributo allo sviluppo di iniziative di piano, ma tutte mirate a visioni e obiettivi determinati e parziali (si vedano le citazioni nella nota 14).

Talora i quadri contabili di sviluppo economico – con ripartizioni per aree del Paese e per Regioni espresse in termini di grandi aggregati di contabilità (occupazione, investimenti, consumi, redditi, Pil) – sembravano voler nascondere l'assenza di valutazioni più “qualitative” su riforme da fare, su operazioni più dirette da applicare e sugli impatti che si potevano avere, e così via. Talora, al contrario, erano delle lunghe descrizioni di “intenzioni” qualitative su riforme ed interventi, che sembravano nascondere l'assenza di quantificazioni più precise dei mezzi monetari, delle risorse fisiche e dei target su cui impegnarsi sulle stesse riforme e i progetti descritti in generale. Insomma contabilizzazioni astratte senza contenuto, oppure chiacchiere.

Ma tutto ciò aveva poco a che vedere con la “vera” programmazione, per quanto fu il terreno più fecondo dei documenti detti “di programmazione”. Essendo ufficiali, tutti li presero per vera programmazione, e il dibattito prese una piega generica e sbagliata arenandosi su scelte di principio e su pretesi “valori”, piuttosto che su fatti e azioni alternative.

In realtà quello che si cercò di fare fu mettere insieme l'indicazione degli obiettivi generali con l'indicazione delle strategie e delle categorie di azione scelte per conseguirli, e le singole operazioni scandite all'ingrosso nel tempo con una serie continua e ricorrente di *piani vs rendicontazioni*, con controllo

ero intensamente occupato nella costruzione dell'insieme di ricerche econometriche per il cosiddetto Progetto Quadro, uno strumento di valutazione e di scelta per l'applicazione del Progetto 80. Tentammo in pochissimo tempo di costruire un *Plan Frame*, come era stato indicato dagli sforzi che erano stati portati avanti da Ragnar Frisch (per la Norvegia e altri paesi in via di sviluppo). E ciò deconcentrò la mia attenzione verso il Ppbs, che ritenevo compito prioritario dell'Ispe di diffondere nella PA. Ma la cultura più avanzata allora in Italia (e non solo) era quella legata a visioni di politica macro-economica di ispirazione sostanzialmente keynesiana, e non in grado di percepire la natura del nostro sforzo e di capirne il senso.

e revisioni periodiche dei risultati, che poi puntualmente non arrivavano mai (anche perché erano concepiti affinché mai potessero arrivare).

## 6. *Un fattore sottovalutato: la crisi stessa della “teoria” economica*

In questo ricacciare la programmazione verso il “riformismo” del primo modello, senza *vera* programmazione, hanno contribuito una miriade di fattori storici (che sarebbe qui impossibile solo elencare). Qui ne voglio fare solo un cenno, a quello che chiamerò “crisi della teoria economica”.

Come “testimonianza” personale di quel periodo (che mi è stata chiesta) vorrei mettere in prima linea questo fattore, che non è entrato nella lista usuale della vulgata e non è stato a suo tempo sufficientemente indicato, ma che credo abbia avuto un grande ruolo. Infatti è la stessa *teoria economica* che non ha offerto adeguati basi ad un rinnovamento radicale della politica economica nel senso della programmazione.

Il “riformismo” che ho chiamato del primo modello, basato su interventi sociali del Welfare, ma senza programmazione, si basava sempre sull’assunzione teorica (di marca keynesiana)<sup>23</sup> che gli equilibri nelle economie mature (ma anche la crescita nei paesi emergenti in via di reale sviluppo) si potessero “regolare” con piccole, oculate e mirate manovre monetarie (basate sul *deficit spending*), manovre intese come “variabili strumentali” (tassi di sconto, interventi di spesa pubblica, facilitazioni e alleggerimenti fiscali, incentivazioni di vario titolo), per accertate relazioni di tali variabili su altre variabili o fenomeni macro-economici (occupazione, domanda, investimenti, prezzi, salari, profitti, e infine “spesa sociale”). E che su tali sicure “relazioni” si potessero cercare gli effetti preferiti e altrettanto sicuri.

23. Questa assunzione “riformistica” (da parte di soggetti di sinistra, sindacati e partiti o altro) costituiva peraltro la posizione più responsabile e vicina ad un ideale spirito di programmazione, perché si basava almeno su una consapevolezza (per quanto troppo ottimistica) di conoscere bene le *interdipendenze aggregate dell’economia e i loro effetti finali*. Ma se questa condizione non si realizza (e questo è stato il caso), il risultato diventa un appoggio incondizionato all’*anti-programmazione*, alla scelta di non cercare una visione complessiva; e quindi un ritorno alla tesi che comunque il sistema avrebbe trovato soluzioni reali “spontanee” (la mano invisibile) contro solo apparenti nominali vantaggi delle classi sociali più deboli. Il danno di quell’errore aggregato di politica macro-economica è stato quello di dare una mano alla tesi che il mercato non dovesse essere in nessun modo violato (e già questo rendeva la parola *planning* una parola “sporca” da non pronunciarsi).

Tutto ciò si fondava però su una mai discussa *fiducia* (appunto di marca keynesiana, anche se gli scritti di Keynes sono pieni di avvertenze sui possibili errori di tale sconosciuta fiducia) che uno squilibrio temporaneo di *deficit spending* (monetario) sarebbe stato comunque recuperato (in termini reali) con un più elevato tasso di sviluppo del prodotto e della produttività che ne poteva conseguire, ricostituendo così l'equilibrio beni reali/moneta, turbato per un breve periodo (magari, ma non sicuramente, con un sopportabile tasso di inflazione).

In questa visione ci fu così, di fatto, una certa convergenza con gli estremisti dell'ortodossia economica, che si opponevano invece a qualsiasi squilibrio fra risorse reali e moneta. Pur partendo da visioni opposte, entrambe le scuole hanno sottoscritto una comune *dottrina della manovra di bilancio*, a scala nazionale, internazionale (europea) e mondiale (Fmi), vedendo in tale manovra la garanzia di equilibri, accettando periodiche crisi (disoccupazione, piccole inflazioni tenute rigidamente sotto controllo con metodi deflazionistici, indebitamenti vari controllati).

Il guaio è che, nella realtà, la teoria non è riuscita mai a “dimostrare” o accertare, con evidenza, quelle “relazioni” (pretese con effetti diversi secondo le opposte scuole), se non in *singoli casi*, singoli paesi, sotto certe *determinate condizioni*, e per determinati periodi di tempo o singole operazioni, e che ciò potesse garantire sempre il successo di opposte scelte politiche (ove ve ne fossero) senza ben altre analisi approfondite e disaggregate e tecnologicamente aggiornate delle variabili in gioco. Né si dimostrò che quell'equilibrio si potesse considerare come *regola generale di sviluppo*, almeno alla scala di dati statistici aggregati del tipo, appunto, “macro-economico”.<sup>24</sup>

24. Su questo punto molti grandi economisti lo avevano già messo in evidenza, per esempio Richard Stone e negli Usa i contabilisti, quasi tutti eredi della tradizione “istituzionalista” americana (come Wesley Mitchell, Simon Kuznets ed altri), insomma quelli della scuola del National Bureau of Economic Research (Nber) di New York, certamente non appartenenti alla scuola neoclassica... Leontief lo sostenne fin dal 1977: «La scelta tra scenari (futuri) alternativi è la chiave per una razionale pianificazione economica di un paese [...]. La discussione pubblica e la scelta democratica tra le possibili alternative saranno possibili soltanto se ogni alternativa sarà presentata dettagliatamente in modo concreto e tangibile piuttosto che servendoci di termini tanto generici come reddito pro-capite, saggio medio di disoccupazione o saggio annuale di crescita del deflatore implicito [...]. La maggior parte di coloro che fanno previsioni economiche le espongono in termini così aggregati che particolari importanti relativi, per esempio, alle previsioni sul progresso tecnologico, o sono trascurati o sono dispersi» (pp. 158-159).

Nella seconda metà del secolo scorso poi la società industriale (a prevalente occupazione manifatturiera in cui le economie di massa avevano larga possibilità di incrementarsi) ha incominciato a trasformarsi in una società “post-industriale” a prevalente occupazione di servizi personali (con una scarsa propensione ad ottenere incrementi sensibili dei tassi di produttività nei settori di occupazione concernenti); e ciò ha reso assai più difficile l’operazione indicata del ricupero, in termini di produttività fisica, dello squilibrio temporaneo beni/moneta prodotto dal *deficit spending*. E ciò ha cambiato completamente le carte della teoria di ogni tipo.

Pertanto con i tassi piuttosto bassi di produttività fisica (e Pil conseguente) declinati paurosamente nel passaggio dalla società industriale a quella terziaria o post-industriale, il meccanismo del *deficit spending* (propagandato come misura per assicurare la crescita) ha dato evidenti segni di essere largamente inefficace.<sup>25</sup>

### 7. Una programmazione indispensabile, per uscire dalla nebbia

Così, si è rivelato impossibile, fuori da una *programmazione seria*, assai più precisa e quantificata nei suoi punti strategici, esercitare delle scelte sicure e valide, misurandone adeguatamente *ex ante* gli effetti voluti. Frisch affermava che in queste situazioni gli economisti senza adeguata e “vera” programmazione si trovavano a ragionare *nella nebbia* e gli uomini politici a prendere decisioni *al buio*.

La percezione di questo *impasse* della teoria economica non è apparsa come avrebbe dovuto all’epoca della programmazione ufficiale in Italia, meno ancora nel dibattito successivo in Italia, quando di fronte agli impegni e alle “tribolazioni” della programmazione, anche la sinistra (orientata più della destra in senso keynesiano) preferì mandare in soffitta i complicati e troppo difficili sforzi della programmazione (modello secondo), abbandonandosi solo agli effetti miracolistici del *deficit spending* keynesiano, e

25. Senza contare, inoltre, gli innumerevoli adattamenti che si è stati obbligati a fare del *deficit spending* a situazioni storiche differenti da quelle degli anni Trenta o da quelle di periodi bellici in cui la produzione di massa e le economie di scala che ne derivavano (tipiche di una società industriale in crescita) avevano effetti sicuri sulla *produttività* (l’arma segreta del keynesismo). Non la farò lunga qui su questo aspetto del problema, che ho già analizzato nel mio libro *The associative economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-Capitalism*, Macmillan, London 2000 (trad. it. *L’economia associativa*, Einaudi, Torino 2002), a pp. 90-93.

contribuendo così ad aumentare senza paura o considerazione delle conseguenze i deficit di bilancio e il debito pubblico complessivo negli ultimi decenni prima dell'Euro.

Non si capì – anche negli ambienti più critici e competenti della politica economica – che non era più sufficiente portare a casa i mezzi necessari per un più agiato Welfare *a debito* (e irrecuperabile per via di crescita naturale), e non si capì per niente che sarebbe stata proprio necessaria quella programmazione messa in soffitta per riformare la spesa pubblica, in senso direttamente produttivistico, e nel contesto del più rigoroso controllo contabile, e sopra ogni altra cosa gestita con ampia partecipazione politico-sociale alle scelte di *trade-off*, dati i vincoli. I nodi – come da attendersi – sono venuti al pettine negli ultimi trent'anni, e hanno impedito ogni qualsiasi disinvoltura in termini di *deficit spending*, e tutto si è ridotto al “tormentone” annuale delle leggi di bilancio e delle cosiddette “manovre”, in cui il problema si è ridotto solo a tagliare obbligatoriamente la spesa pubblica come che fosse, per conseguire manovre solo “restrittive”, senza pensare alla desiderata “crescita”, non meglio indicata, e secondo bisogni, criteri e scelte di priorità del tutto ignoti.

Non si è avuto mai il tempo (qualche anno di lavoro di studio e preparazione) di prendere in considerazione che i tagli potevano essere conseguiti con una migliore organizzazione sia della produzione privata (cioè produttività) che, soprattutto, di quella della spesa pubblica che sembrava fuori controllo (non avendo mai qualche anno, si sono persi decenni e decenni...). E si è ancora allo stato di non conoscere, semplicemente, il prodotto materiale della stessa spesa pubblica, le sue *performances*, se e quanto corrispondente agli obiettivi cui è nominalmente intitolata e finalizzata. Solo con un sistema di programmazione generale si potrebbero individuare gli obiettivi fattibili di una politica economica nazionale (in linea con qualcosa del genere che ormai sarebbe meglio pensare ed organizzare alla scala comunitaria europea). Ed in particolare anche introducendo un metodo di programmazione strategica (già introdotto da tempo da tutti i paesi più importanti occidentali)<sup>26</sup> in ognuno dei programmi pubblici, revisionati e

26. Su questi metodi, a chi fosse interessato ad approfondire quanto affermo, mi permetto di indicare alcuni miei lavori: *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea, Firenze 2005; *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea, Firenze 2004; *Da burocrate a manager. La programmazione strategica in Italia: passato, presente e futuro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

ri-progettati, si potrebbe seriamente mettere i politici ed altre istituzioni di controllo nelle condizioni di valutare i risultati se conformi ai programmi, e di risparmiare sulle spese. Mentre attualmente siamo ancora nella più totale ignoranza (nebbia) su dove finiscono i soldi che vengono iscritti in bilancio e quali risultati producono.<sup>27</sup>

Per quanto concerne l'economia privata, a parte generici appelli e inviti a "risparmiare" (rispetto ai redditi, oppure su certi consumi non prioritari, oppure sull'energia ed altri molto superflui e disattenti consumi presi ciascuno per sé, risparmio appena supposto di sicuro vantaggio sul benessere collettivo), solo con un sistema di programmazione, premessa ed effetto insieme di un «Quadro operativo» concordato, si potrebbero realmente quantificare con consapevolezza le misure che potrebbero essere assunte ad obiettivi di realizzazione.

Ma tutto questo sarebbe il compito di un sistema di programmazione che è stato cancellato!

#### 8. *La programmazione razionale a medio termine, in un quadro prestabilito-informato di contrattazione collettiva*

Ciò ha prodotto una situazione di incertezza teorica e un'esperienza di *stop and go* politico-economico, in cui ci siamo impantanati da alcuni decenni, senza apparenti vie di uscita, e soprattutto senza programmi veri (pur nella moltiplicazione di quelli occasionali).<sup>28</sup>

Ritorna pertanto sempre più urgente, e sempre più motivato nell'evoluzione delle circostanze, e nell'aggiornamento delle conoscenze, ricorrere

27. E dobbiamo all'opera meritoria di alcuni giornalisti se riusciamo a mettere il naso in situazioni di reddito e statistiche spesso disattese dagli enti statistici ufficiali, e che invece dovrebbero essere il contenuto principale di informazione del Quadro contabile per la programmazione di cui abbiamo detto.

28. Al punto di stimolare una importante ingenua signora, quale la regina Elisabetta d'Inghilterra, a domandare, in occasione dell'ultima (fra le tante) crisi economica, agli economisti britannici (di cui il Regno Unito è da sempre giustamente così fiero): «Ma come è possibile, che dopo tanti studi [leggiamo pure: dopo tanta spesa delle comunità per alimentare e sviluppare gli studi economici], tante idee e dispute, la teoria economica non sia stata in grado di prevedere e anticipare per niente la crisi che ci ha colpito?». Peggior sentenza di fallimento della teoria economica non poteva essere pronunciata! Altro che fallimento... della programmazione, che non è stata mai sperimentata da nessuna parte, ancora, in modo serio e convincente!

allo spirito di quella *programmazione a medio e lungo termine* che si era incominciato a organizzare negli anni Sessanta. Certamente si potrebbe affrontare con metodi e tecniche più avanzate; ma in realtà, nei decenni perduti, le impostazioni e gli approcci delle tecnologie messe in campo dagli economisti che negli anni Settanta e Ottanta perseguivano il secondo modello di programmazione (cui ho fatto cenno), e di conseguenza anche di una parte importante del Progetto 80, non sono molto invecchiate, per il fatto che non hanno fatto in tempo ad essere applicate. Quello che di nuovo oggi non abbiamo è proprio l'*esperienza* e la *sperimentazione* che avrebbe dovuto esserci – e non c'è stata – di quei primi tentativi. Ma questa non è ancora avvenuta in nessuna parte del mondo. È questo il passo che si deve fare ancora, anche nei paesi più avanzati del nostro, se si vuole essere all'altezza dei compiti che l'evoluzione tecnologica e scientifica verso la globalizzazione assegna ai governi e alle istituzioni politiche.

Qui dunque è venuta totalmente a mancare anche la “scienza economica”, irretita da discussioni dottrinarie teoriche inutili e incapaci a suggerire azioni sicure ed operative alle scale appropriate.

Continuare a questo livello di aggregazione attuale (gli statistici economici dovrebbero insorgere contro queste velleità, e molti economisti dovrebbero dare loro ampio e consapevole apporto) non fornisce mezzi sufficienti per discutere e negoziare su quantità veramente espressive dei limiti e delle realtà, alla scala di singole categorie sociali, di singole categorie di investimenti e di consumi, di singole categorie di lavoro e di prestazione professionale, di singole categorie di redditi e benefici, interrelate fra loro. Continuare così, riduce i dibattiti attuali solo a chiacchiere.

Mentre un'articolazione più estesa, mirata a mettere in evidenza i punti più caldi e più discussi del dibattito sociale, permetterebbe – ai negoziatori quando si negozia su singoli interventi politicamente richiesti – di conoscere e valutare meglio *chi* e *quanto* ci perde o ci guadagna, e di quanto, nell'applicazione di determinate alternative politiche o riforme; e – se qualche cambiamento appare necessario o utile per tutti – permette anche di conoscere con maggiore precisione come è possibile prevedere i mutamenti di lungo andare cui ci si deve preparare in relazione alle interdipendenze sistemiche di cui si migliora la conoscenza.

È con questi *strumenti conoscitivi* (che *non* sono oggi ancora a disposizione) che si può sapere, discutere e negoziare e finalmente prendere decisioni, con più agevole accordo di tutti, il più possibile rispettoso delle varie necessità e “volontà” delle parti e dei loro rappresentanti sia sindaca-

li, che politici, in modo da agire per qualcosa che possa assomigliare ad un certo auspicio “benessere pubblico”.

Altrimenti – come diceva Ragnar Frisch – con i discussi modellini macro-economici, oppure anche senza di essi, peraltro talora presentati da incompetenti burocrati e operatori della finanza che si presentano come alti esperti della materia e affidandoci alle divine taumaturgiche facoltà del “mercato” di potere aggiustare tutto, si viaggia in effetti tutti nella *nebbia*, dando alla contrapposizione di idee e di interessi risultati senza sbocco positivo, ma stalli paralizzanti, e una casuale reiterazione di eventi, i quali possono essere (come dice Wassily Leontief) qualche volta positivi, ma il più delle volte no,<sup>29</sup> con danni soprattutto per le categorie più deboli della società. Ciò malgrado non sono negabili, nel lungo periodo, miglioramenti delle condizioni sociali generali, che se accontentano i conservatori, o strumentalmente qualsiasi governante in sella, non accontentano coloro che premono perché le consolidate democrazie politiche liberali facciano quel passo ulteriore che le completerebbe anche sul piano della *democrazia sociale*, che non hanno ancora realizzato.

Questo «Quadro di riferimento» per la pianificazione, questo *Plan Frame*, mentre è la cosa più urgente per dare una svolta diversa, come aveva intuito anche Giolitti, alla vera costruzione del socialismo nella democrazia e dare corpo a quel “socialismo possibile” e attivamente operante (che altrimenti si fa sempre più evanescente come “utopia”), non solo non è stato seriamente preso in conto da nessuno dei governi occidentali (molti

29. «Si ha l'impressione – disse Leontief – che le politiche fiscali e monetarie convenzionali, basandosi su una descrizione ed analisi del sistema economico in termini aggregati e molto per sommi capi, siano in grado di compensare la mancanza di previsioni sistematiche allo stesso modo in cui il tirare freneticamente su e giù la leva della carburazione è in grado di correggere il cattivo funzionamento di un motore. A volte funziona, normalmente no». E in altra parte dello stesso saggio aggiungeva: «Considerando in qual misura e con quanta varietà di modi attualmente lo stato influenza il funzionamento dell'economia degli Stati Uniti, una delle nostre minori preoccupazioni dovrebbe essere la mancanza di strumenti per accelerare, sterzare e frenare, da usare per guidare l'economia dolcemente e senza pericoli lungo una strada scelta. Il vero problema oggi è che lo stato non soltanto non sa che strada vuole seguire, ma non ha nemmeno una carta stradale. E per peggiorare le cose, uno degli uomini dell'equipaggio schiaccia l'acceleratore, un altro tira i freni, un terzo gira il volante e un quarto suona il clacson. È questo il modo di arrivare sani e salvi a destinazione?»; W. Leontief, *National Economic Planning*, in *Essays in Economics*, II, *Theories, Facts and Policies*, Blackwell, Oxford 1977 (trad. it. *Teorie, modelli e politiche in economia*, Etas libri, Milano 1980, pp. 151-152).

dei quali influenzati da partiti e politiche “di sinistra”), ma non è più apparso chiaramente neppure nelle agende di nessun governo importante.

Esso fu comunque un tema anticipato da Giolitti e, sviluppato da Ruffolo e suoi seguaci con il Progetto 80.<sup>30</sup> L'esperienza politica della programmazione, così come fu appena impostata dal Progetto 80, quando entrò in crisi totale, avrebbe meritato di continuare almeno sul piano intellettuale e metodologico. Così, purtroppo, non fu.<sup>31</sup> Ciò avvenne perché non si capì il nocciolo essenziale dell'approccio di Frisch<sup>32</sup> sul piano teorico, e non si capì la valenza politica sostanziale, per la posizione socialista, dell'“approccio programmatico” e del sistema di “referenze politiche” permanentemente negoziate con la contrattazione sociale, e basate su conoscenza e razionalità attraverso il *Plan Frame*.

Insomma, concludendo questa testimonianza, la mia personale convinzione (basata sull'esperienza di lavoro di quella fase che stiamo rievocando, e su tutto quanto in seguito ho maturato per studio e ulteriore esperienza) è che senza *programmazione* fondata sul *negoziato* di un Quadro sistematico e unitario di programmazione molto articolato e disaggregato

30. Ad esso, con il Progetto Quadro, cercammo di dare, il Centro piani ed io, un contributo fattivo e di consistenza contabile, proprio per la costruzione di un *Plan Frame* con dei rapporti provvisori *in process*, fra l'incomprensione generale – fino all'ostilità – da parte di “incliti e volgo”. Gli incliti, perché intrappolati ancora nelle *nebbie confusionali* dell'economia teorica (come le chiama Frisch) scarsamente operativa, il volgo perché irretito dalle eterne “chiacchiere” di una classe di politicanti, talora saccente ma spesso inadeguata.

31. Alcuni Rapporti del Progetto Quadro non trovarono nessun modo di essere materialmente diffusi e oggetto di discussione ed esame in questo paese (alcuni di essi trovarono il modo di essere oggetto di analisi da parte di comunità internazionali di studiosi, più di quanto non avvenne in Italia).

32. Approfitando della mia personale conoscenza ed amicizia di Frisch, tentai nel 1971, con il ritorno di Giolitti al Ministero del Bilancio, di chiamarlo come consulente del Progetto Quadro che stavo varando con l'appoggio di Ruffolo, per la costruzione di un *Plan Frame* in Italia, da utilizzare per il Piano 1971-75; e contare sul suo prestigio (nel 1969 gli era stato conferito il primo dei nuovi premi Nobel per l'economia, insieme a Tinbergen) per vincere il muro di pesante incomprensione, di disinformazione, di fariseismo, di superficialità, di politicantismo sfrenato, che circondava e ostacolava il nostro lavoro. Ma il povero Frisch già stava molto male (due anni più tardi morì) e declinò il mio invito, malgrado il suo grande interesse per l'Italia con la quale aveva intrattenuto rapporti scientifici particolarmente significativi nel suo passato (all'importanza della sua opera nella storia del pensiero economico, ma soprattutto in quella – tutta proiettata nel futuro – della pianificazione, ho dedicato il libro già ricordato *L'“approccio programmatico” e la dissoluzione della teoria economica*, in corso di pubblicazione).

si rimarrà sempre nell'incertezza e nella casualità, e qualsiasi possibile decisione di politica socio-economica si adotti, si rimarrà nella "nebbia", nella scommessa al buio (chiamata "mercato", "caso", "dipendenza") rispetto ad eventi non governati dalla politica, ma dai poteri economici più forti concentrati, che anche se indeterminati sono sempre quelli che escono sempre meglio nelle soluzioni casuali.<sup>33</sup>

E di conseguenza, dovremmo convincerci e saper convincere che, senza quel *Quadro* strumento di contrattazione sociale, la società liberal-democratica non potrà mai fare quel passo verso quella che Giolitti chiamò l'«utopia socialista». In altri termini, che non si potrà completare l'assetto della società liberal-democratica oggi ancora dominata dal "mercato", con un assetto tecnologicamente avanzato di una società liberal-socialista che "programma" uno sviluppo guidato verso prescelte destinazioni e attraverso *roadmaps* (le carte del *Plan Frame* di Frisch) costruite *ad hoc* – per restare nella metafora leontiefiana – sul tipo di viaggio che si è prescelto.<sup>34</sup>

33. Frisch la chiamava «mezza logica», per esempio: «Nella maggior parte dei paesi, questo passaggio all'approccio decisionale è tuttavia basato su una mezza-logica che non sono mai riuscito a capire bene e che ritengo che non produrrà mai soluzioni di fondo. Da una parte si mantiene la prospettiva dello spettatore, e si cerca di fare proiezioni su questa base (modelli di crescita di tutti i tipi). E dall'altra parte, dopo, si cercherà di usare tali proiezioni come base per le decisioni. Ma come si può fare una proiezione senza conoscere le decisioni che influenzeranno significativamente il corso delle cose? È come se il *policy maker* dicesse all'esperto economico: "Ora tu, esperto, cerca di indovinare quello che farò, e fai le tue stime di conseguenza. E quindi io deciderò che cosa dovrò fare, in base all'informazione fattuale che riceverò così". Il passaggio dalla prospettiva dello spettatore a quella della decisione deve essere fondato su una forma di logica molto più coerente, deve essere fondato su un *modello decisionale*, cioè un modello al quale le possibili decisioni sono intrinseche, *esplicitamente*, come variabili essenziali». R. Frisch, *Generalities on Planning*, in «L'industria», 4 (1959), pp. 91-92 (trad. it. *Note generali sulla pianificazione*, in *Economisti moderni*, a cura di F. Caffè, Garzanti, Milano 1962).

34. Wassily Leontief (l'economista che ho già citato) al presidente Carter, che gli chiedeva che cosa si poteva intendere per una *American way to planning* (via americana alla pianificazione), una volta (nel 1976) rispose: «going from a planned to a planning society» (passare da una società pianificata ad una società che pianifica). Advisory Committee on National Growth Policy Processes (US), *Forging America's Future: Strategies for National Growth & Development*, Report, GPO, 1976, pp. 11-16.