

Francesco Cossiga  
Francesco Paolo Casavola  
Paolo Savona

La “Nota Aggiuntiva” di Ugo La Malfa  
quarant’anni dopo



Fondazione Ugo La Malfa  
via Sant’Anna, 13  
00186 Roma  
tel. 06/68300795  
fax 06/68211476  
[www.fondazioneLAMalfa.org](http://www.fondazioneLAMalfa.org)

## Politica di programmazione ed economia di mercato

..... ■ di Francesco Cossiga §

Roma, 25 maggio 2002

E' soltanto frutto di amicizia e di affetto da parte dei "giovani" Giorgio La Malfa e Paolo Savona e la loro conoscenza dei legami che mi unirono, con grande stima e fiducia da parte mia, a Ugo La Malfa, l'invito rivoltomi generosamente a scrivere queste pagine di introduzione.

Non sono infatti, notoriamente un economista; e se, nel guidare ministeri e governi, ho capito qualcosa di economia è dovuto al fatto che avevo buoni "maestri" e "tutori"! Anzitutto, Ugo La Malfa, vicepresidente del Consiglio dei ministri e presidente di quel "gabinetto economico" del Governo Moro-La Malfa, del quale facevo parte quale ministro, oggi si direbbe, della Funzione Pubblica, ma in realtà solo "ministro del pubblico impiego" o, meglio ancora: "ministro del lavoro per il settore del pubblico impiego".

Mi si consenta qui una parentesi, per un ricordo... vanitoso!

Al momento del furibondo confronto sul punto unico di scala mobile nel settore privato e di unificazione dell'indennità integrativa nel settore pubblico, entrambe legate al famoso, ma confuso pacchetto di prezzi primari, sigarette comprese (altri tempi, più... permissivi!), mentre la Confindustria, senza neanche avvertire il Governo, cedette, il ministro della Funzione Pubblica, resistette, e ottenne dai sindacati del pubblico impiego un accordo meno inflazionistico di quello stipulato centralmente con i sindacati del settore privato dalla Confindustria. Davanti ad un ministro della Funzione Pubblica assai imbarazzato, Ugo La Malfa, in un incontro tempestoso, rimproverò aspramente Gianni Agnelli, allora presidente della Confindustria e gli disse che egli sarebbe dovuto andare a "lezione di coraggio e abilità tattica" da quel "ragazzino" (che ero poi io!), che di lui, Gianni Agnelli, era

*Questo fascicolo riproduce i testi degli interventi di Paolo Savona e Francesco Paolo Casavola pronunziati presso la Sala Igea dell'Istituto della Enciclopedia Italiana a Roma, il giorno 26 marzo 2002, a ventitré anni dalla scomparsa di Ugo La Malfa. Essi sono preceduti da un ricordo di Francesco Cossiga, che fu ministro del Governo Moro – La Malfa del '74 – '76.*

*In particolare, la relazione di Paolo Savona è dedicata alla Nota Aggiuntiva, lo storico documento presentato da Ugo La Malfa al Parlamento il 22 maggio 1962 per illustrare gli obiettivi e gli strumenti della politica di sviluppo economico della nascente coalizione di centro – sinistra. Savona colloca la Nota nell'epoca in cui fu redatta e, a quarant'anni di distanza, ne considera l'eredità ai nostri giorni.*

§Presidente emerito della Repubblica.

certamente meno forte, meno autorevole e... meno esperto nel mondo delle relazioni industriali!

Il fatto è che Ugo La Malfa da un lato mi voleva molto bene e dall'altro, nella negligenza "voluta" di informazione del Governo da parte della Confindustria, vedeva un "duro colpo" al ruolo centrale, anche se certo non esclusivo, dell'esecutivo (Bilancio e Tesoro) e della Banca d'Italia nella formulazione e nell'attuazione della "politica dei redditi". Anni dopo, parlando in una intervista alla televisione di Stato in occasione di un anniversario, non so quale, relativo alla FIAT, la cui celebrazione divenne in seguito Festa Nazionale (io non c'ero, e non soltanto perché mi fossi rotto una gamba..., ma per il mio "aristocraticismo repubblicano"), Gianni Agnelli, con molta onestà, ammise che l'accordo sul punto unico della scala mobile aveva innescato una penosa e devastante inflazione, e che egli lo aveva certamente previsto, ma che questo era stato il prezzo che si era dovuto pagare ai sindacati della teoria del "salario variabile indipendente" per ottenere la pace sociale!

Questo "raccontino" è dovuto certo alla mia vanità e anche all'abitudine che hanno i "vecchi senza futuro" di ricordare, spesso ripetendosi, le cose del passato che giustificano ai loro occhi la loro passata esistenza!

Chi scrive sa bene quali condizionamenti avesse, da destra e da sinistra, dai capitalisti e dai sindacalisti, la "politica di programmazione" e poi la più modesta "politica dei redditi".

Ugo La Malfa, come d'altronde Luigi Einaudi, uno laico, l'altro cattolico (sì, cattolico e pure praticante, grande ammiratore di Don Sturzo che volle senatore a vita contro le prudenti riserve politiche di Alcide De Gasperi e con l'approvazione di Pio XII!), erano liberali "riformisti", che credevano nella "virtù del mercato libero" dei cattolici Bastiat e Röpke, ma che, come loro, ben sapevano che il mercato deve essere messo in condizione di funzionare secondo libertà e al servizio degli uomini: e che non sempre può così funzionare e che spesso perché così funzioni occorre creare le necessarie e opportune condizioni istituzionali e monetarie; e che, cioè, la "politica economica" dei governi non è statalismo!

L'"economia di mercato" - che è cosa diversa dal "capitalismo politico", e che a differenza di questo, non prospera che in regimi di libertà non solo economica, ma anche politica e civile - trovò sempre nel nostro Paese grandi ostacoli.

Ostacoli strutturali, nella profonda disuguaglianza tra Nord e Sud, tra Italia e Paesi d'Oltralpe, ostacoli social-politici: il "ricercare" a ogni costo la "pace sociale", per non innescare con le agitazioni sociali il malcontento politico e aggravare la separazione del corpo civile e morale di quello che della Nazione era rimasto dopo il

fascismo, la sconfitta, la Resistenza che fu anche "guerra civile" e "guerra di classe incompiuta" (di qui il sogno temerario e violento di "come le BR" e parte dell'estremismo anche terrorista di sinistra), la "Cortina di Ferro", esterna ed interna, con divisione tra "democratici occidentali" e "democratici progressivi", atlantici e anti-atlantici, filo-americani e europeisti, da un lato, e filo-sovietici e anti-europeisti, dall'altro! Ostacoli ideologici: il "fidanzamento" tra lo statalismo di ispirazione marxista-leninista e la "infatuazione" post-Keynesiana (povero Keynes, quanti misfatti si sono compiuti nel tuo nome!) dei post-corporativi, cattolici da Fanfani a Dossetti, che fecero della cultura sociale della Chiesa oltre che una dottrina anti-liberista, anche anti-mercato e "statalista", inutilmente fustigata dal cattolico-liberale Luigi Sturzo.

Forse diversa sarebbe stata, come disse un grande cattolico-liberale, la storia dell'Occidente, dell'Europa e della stessa Chiesa Cattolica, se l'incontro di questa con la modernità fosse avvenuto non solo sul piano del cosiddetto "sociale", come avvenne con la prima Enciclica Sociale di Papa Leone XIII *Rerum Novarum*, ma su quello della libertà; ma per questo occorre aspettare le encicliche "di guerra" di Pio XII e poi, nel campo social-economico, l'Enciclica di Giovanni Paolo II *Centesimus Annus*!

E così la politica di programmazione, rapidamente invecchiò, ma non godette di buona salute neanche la "politica dei redditi" e si giunse a essa non come strumento di politica economica e sociale, ma come strumento delle "relazioni industriali". A questo proposito il *go-and-stop* della "politica della concertazione (il "neo-corporativismo" del socialismo scandinavo!) è dovuto al fatto che le parti politiche e partitiche, legate o sostenute rispetto alle parti sociali e sindacali, non vogliono accettare pienamente il *framework* tendenzialmente autoritario al cui centro si deve, perché funzioni, collocare la "politica della concertazione": l'incompetenza del Parlamento in materia di lavoro, pensioni, previdenza e assistenza, e la sua degradazione a organo formale di ratifica del "Triangolo virtuoso": Esecutivo-Sindacati-Imprenditori, elevato di fatto a organo istituzionale decisionale, anche in senso materialmente legislativo, garantito nel quadro della persistenza formale di un regime parlamentare attenuato da un Esecutivo forte, guida del Paese e "padrone" del Parlamento. Ma perché questo Esecutivo sia forte, esso deve essere sostenuto dal consenso non di una qualunque maggioranza, ma solo dal consenso di una maggioranza di sinistra, perché legata ai sindacati ed espressione di partiti socialisti in certo qual senso giustamente Lenin e Stalin consideravano democratico il regime sovietico, e democratica la dittatura del proletariato: solo non pen-

savano che la loro realizzazione occidentale sarebbe avvenuta in un quadro di libertà civili e politiche, per opera di partiti social-democratici, di sindacati liberi, di capitalisti interessati alla “pace sociale” come strumento di profitto attraverso la produzione di *private goods* invece che di almeno una certa quantità di *public goods*, e anche, purtroppo, per una certa interpretazione, contro l’antica filosofia scolastica perfino delle scuole dei gesuiti e dei domenicani di Salamanca!, della dottrina sociale della Chiesa, considerata quale dottrina economica e politica e non come è e deve considerarsi “etica” della politica e dell’economia, quale è nei suoi presupposti filosofici e teologici.

Che cosa ci insegna dopo tanti anni la *Nota Aggiuntiva* di Ugo la Malfa: che la via unica per il “bene comune” è il riformismo liberale, l’economia di mercato, integrata naturalmente da una politica di creazione delle condizioni economiche e istituzionali perché essa funzioni, che il “capitalismo democratico”, deve essere non etica del profitto individuale, ma metodo tecnico di combinazione ottimale dei fattori produttivi, “etica di *public goods*”, attraverso anche il profitto personale e la produzione necessaria per la libertà individuale dei *private goods*. Che, insomma, da Aristotele a Tommaso D’Aquino, da Soarez a Locke, da Grozio a Puffendorf, da Blackstone a Burke, dalla Gloriosa rivoluzione inglese del 1688 alla Rivoluzione americana e anche alla Rivoluzione francese, almeno fino ad escludere il terrore giacobino, padre del leninismo-statalismo, la storia del bene individuale e comune è quella della libertà e della democrazia, nelle istituzioni e nell’economia.

## Ugo La Malfa: gli anni della Enciclopedia Italiana

..... ■ di Francesco Paolo Casavola<sup>§</sup>

L’Enciclopedia Italiana è lieta ed onorata di unire la sua voce alle tante altre che oggi ricordano Ugo La Malfa, a un anno dal primo centenario della sua nascita, che sarà celebrato nel 2003 e quarant’anni dopo la *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1961*, che presentata alla Camera dei deputati il 22 maggio 1962, costituì il più lucido, altissimo contributo di La Malfa, ministro del Bilancio nel quarto gabinetto Fanfani, alla definizione di un pensiero e di un’azione politico – economica fondata su salda ispirazione democratica e su appassionata vocazione alla giustizia sociale, all’equilibrio finanziario, alla programmazione economica, al rigore e alla serietà dell’amministrazione e dell’attività del governo.

La Malfa coniugava esemplarmente le più nobili tradizioni di dottrina, di lotta e di passione per il Risorgimento unitario, di cui il suo Partito repubblicano era uno dei maggiori eredi, con la nuova, originale, e nel contempo tanto difficile, travagliata e avversata iniziativa politica che al tempo suo, e poi nella storiografia relativa a quel periodo dell’Italia repubblicana, si è chiamata del “centro – sinistra”. Una iniziativa in cui esponenti di primo piano della cultura e della politica dei cattolici democratici, come Aldo Moro e Amintore Fanfani, ed esponenti di eguale prestigio della cultura e della politica di tradizione laica, democratica e socialista, come Ugo La Malfa, Giuseppe Saragat, Pietro Nenni e Francesco De Martino, furono artefici di ineludibile convergenza attorno alle pressanti urgenze di riforma e di rinnovamento della vita sociale italiana.

Vi è appena motivo di ricordare che in quegli anni le idee politiche, i programmi dei partiti, le collaborazioni strategiche trovavano nella cultura e nella riflessione storica, oltre che nella dialettica sociale, la loro germinazione e alimentazione. E poiché l’Enciclopedia Italiana è sede di lavoro culturale, scientifico, storiografico,

<sup>§</sup>Presidente dell’Istituto della Enciclopedia Italiana, Garante per la Radiodiffusione e l’editoria.

e poiché La Malfa ne fu importante collaboratore negli anni in cui la nostra impresa era all'inizio, sarà opportuno ricordare soprattutto questo passaggio, in poche frasi che null'altro chiedono di essere, se non un rispettoso benvenuto al presidente del Senato e al senatore Andreotti, e un cordiale ringraziamento alla Fondazione Ugo La Malfa, al suo presidente Paolo Savona, all'onorevole Giorgio La Malfa, alle autorità e alle personalità della vita nazionale che oggi nella nostra Sala Igea si raccolgono nel ricordo dello statista e dell'uomo politico Ugo La Malfa.

Farà piacere ricordare che La Malfa fu redattore per la sezione *Industria* dell'Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti negli anni dal 1931 al 1934, cominciando quindi all'età di 28 anni la sua collaborazione con l'Istituto, per i volumi dal IX al XXII dell'opera, all'ora diretta da Giovanni Gentile. La sua attività si spinse fino alla prima appendice del 1938, per la quale redasse la voce *Commercio*.

Fu, questo, per La Malfa, come un ritornare su se stesso e sul suo primo contributo alla grande Enciclopedia, poiché dopo la voce *Canestrato* del 1930 egli aveva curato, nel 1931, nella voce *Commercio*, alla quale contribuivano, ciascuno con articoli propri, fra gli altri, Renato Biasutti, Roberto Michels e Gino Luzzatto, gli articoli *Organizzazione del commercio internazionale* e *Commercio interno* della parte *Commercio internazionale*. Pagine nelle quali La Malfa registrava novità fondamentali nella vita sociale degli anni Trenta, come un sempre più deciso intervento degli Stati nelle economie nazionali anche a sostegno delle loro iniziative oltre confine: "solo recentemente esso [Stato]", scriveva La Malfa, "si è preoccupato del commercio estero da un punto di vista organizzativo e tecnico, ordinando alcuni servizi pubblici speciali (istituti per il commercio estero) e rafforzando quelli che già da qualche tempo esso metteva a disposizione del commercio".

Ancora, nel 1931, La Malfa avrebbe firmato significative pagine della voce *Cotone*, che nella parte *Industria e Commercio* accolse le sue note su *Storia e principali centri manifatturieri*, nonché la voce dedicata a *Frederick Gardner Cottrel*, chimico ed imprenditore statunitense, e nel 1934, sotto la voce *Lino*, egli svolse la sezione relativa alla storia dell'industria del lino dal 1200 al XX secolo.

E tuttavia il ruolo del giovane La Malfa non fu solo quello di autore di voci o di parti di voci concernenti problemi e fasi di rilievo nella storia dell'industria e del commercio, che per i suoi tanti risvolti diventa e non può non essere anche storia della

scienza, della tecnica, e delle relazioni sociali e culturali fra i popoli. Egli rappresentò, per il suo campo di competenza, uno dei meccanismi di quel ferreo "movimento ad orologeria" in "otto tempi" (l'espressione fu di Giovanni Treccani, che con essa definì le otto fasi, dalla scelta dei collaboratori alla rilegatura dei volumi, che segnavano la concezione, compilazione e pubblicazione dell'Enciclopedia) di cui Gentile era il guardingo, severo "orologiaio". Dell'intenso lavoro che riguardò anche La Malfa, sono rimaste testimonianze nell'Archivio storico dell'Istituto: i manoscritti delle voci o parti di voci da La Malfa stese, e qualche altro suggestivo documento.

Cito l'asciutta richiesta di Gentile al suo più giovane conterraneo, datata 27 novembre 1933, di presto "riferire sulle proposte di voci nuove da aggiornare o da correggere della Sua Sezione". E ancora, la lettera autografa di La Malfa a Umberto Bosco, redattore capo dell'Enciclopedia, da Milano, il 12 ottobre 1934, in cui La Malfa, anche egli per sua parte e per la sua sfera costretto a tempi rapidi e a imporre tempi rapidi alla lavorazione delle voci (ritmi in cui però alacrità non significava superficialità o frettevolezza, a scapito della qualità scientifica), informava della preparazione delle voci *Plastiche masse* e *Pneumatici*, ad altri affidate grazie alla competente mediazione del chimico e consulente della Pirelli Giuseppe Bruni. Nell'assicurare di aver provveduto ad infondere negli autori "la massima urgenza", La Malfa chiudeva la breve comunicazione con un'espressione in cui c'è tutto lo spirito di immensa dedizione personale con la quale egli avrebbe consumato in futuro tutte le sue esperienze culturali e politiche: "Ti prego", scriveva a Bosco, "di non risparmiarmi".

La Malfa non si risparmiava, e non si risparmiò. Nel servizio della scienza come nel servizio della politica inteso come servizio del bene pubblico. E' motivo di grande onore, questa sera, ricordarlo, con tutta l'ammirazione che dobbiamo a un protagonista della nostra vita democratica e delle nostre migliori tradizioni intellettuali, il cui retaggio va custodito e trasmesso a quanti non lo conobbero direttamente, e rattivato nella memoria e nell'azione di tutti.

# La “Nota Aggiuntiva” di Ugo La Malfa quarant’anni dopo

..... di Paolo Savona <sup>s</sup>

## 1. La Nota Aggiuntiva collocata nell’epoca in cui fu scritta

Per valutare la Nota aggiuntiva sui problemi e prospettive dello sviluppo economico e della programmazione in Italia che Ugo La Malfa presentò al Parlamento il 22 maggio 1962 in occasione della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1961*, occorre innanzitutto collocarla nelle condizioni sociali, politiche ed economiche dell’epoca <sup>1</sup>.

La fase della ricostruzione postbellica era terminata, i suoi frutti erano sotto gli occhi di tutti: la popolazione aveva abbandonato le campagne e si era urbanizzata, l’emigrazione dal Sud al Nord si era realizzata in modo massiccio per soddisfare i bisogni dello sviluppo industriale, l’inflazione era stata debellata, la crescita produttiva aveva registrato un tasso elevato (si parlò di “miracolo economico”), le imprese avevano retto alla liberalizzazione degli scambi e i loro prodotti si erano affermati sui mercati esteri, la borsa azionaria attraeva risparmi e li remunerava a tassi crescenti, la coscienza democratica si era rinsaldata e così pure quella sindacale.

Ma proprio per questa maggiore coscienza democratica e sindacale l’insoddisfazione era altrettanto evidente: la distribuzione del reddito era considerata non equa sul piano aziendale (cioè tra salari e profitti) e su quello territoriale (tra Nord e Sud) e le conquiste sociali (il *welfare*) erano considerati insufficienti. La spinta del mercato e quella della politica di centro-destra andavano esaurendosi e le attese riposte nel centro-sinistra rafforzandosi. Sotto l’influenza del cattolicesimo popolare e del socialcomunismo la domanda di benessere sociale cresceva e la cultura economica keynesiana forniva a essa argomenti di rivalse molto validi. Paolo Baffi, grande estimatore e amico di Ugo La Malfa (che nel 1975 propiziò la sua ascesa a Governatore della Banca d’Italia sbarrando la strada a Ferdinando Ventriglia), descrisse in un saggio memorabile l’influenza degli economisti stranieri (roosveltiani-keynesiani) in Via Nazionale (sede della Banca d’Italia) sulle sue e sulle altrui scelte, fino a indurlo a privilegiare lo sviluppo piuttosto che la stabilità monetaria,

nonostante il suo ruolo di mente pensante della nostra banca centrale e la sua ispirazione liberista in politica e neoclassica in economia <sup>2</sup>.

In questo clima di spinte sociali, politiche ed economiche in via di esaurimento e altre in via di rinvigorismento, matura il cambiamento del Paese. La descrizione dei motivi per propiziarlo politicamente sono chiaramente e insistentemente descritti nella *Nota aggiuntiva*:

*L’impetuoso sviluppo si è accompagnato al permanere di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali (...) non riescono a trarre sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema. (...) Le pur notevoli capacità di crescita dimostrate dall’economia italiana non ci consentono di raffigurare il nostro ulteriore sviluppo economico come un movimento automatico destinato a continuare* <sup>3</sup>.

L’idea che si fosse di fronte a una fase di sviluppo destinata a esaurirsi rapidamente se non fossero stati introdotti correttivi strutturali era condivisa da alcuni gruppi dirigenti molto influenti, come la Comit di Mattioli e la Fiat di Valletta <sup>4</sup>. Di fronte al rischio di un’interruzione dello sviluppo, sostiene La Malfa che

*la politica economica deve (...) darsi carico della predisposizione di tutti i mezzi atti a rendere stabile il processo di sviluppo. (...) Lo stesso progredire economico e il raggiungimento di livelli più elevati di reddito e di consumi lasciano scoperta (...) un’ampia serie di bisogni (...) la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile. (...) La politica economica può assumere un contenuto concreto solo facendo diretto riferimento a ciò che possa e non possa realizzarsi attraverso il meccanismo in atto* <sup>5</sup>.

Questo passo si può considerare il manifesto di politica economica del primo centro-sinistra. Nonostante il richiamo all’esigenza di ciò che poteva o meno essere fatto “attraverso il meccanismo in atto”, il credito che si era procurato con la liberalizzazione degli scambi da lui voluta tra il 1956 e il 1958, e perché conscio delle preoccupazioni del mondo degli affari per la politica di programmazione che andava affermandosi, Ugo La Malfa sente la necessità di aggiungere che:

<sup>s</sup>Presidente della Fondazione Ugo La Malfa, Professore ordinario di Politica economica all’Università LUISS Guido Carli.

*pur giovandosi di (...) politiche correttive, l'elemento fondamentale che ha caratterizzato il nostro processo di sviluppo è stato costituito da un mercato sostanzialmente libero* <sup>6</sup>.

Nondimeno La Malfa siglò nello stesso anno la nazionalizzazione dell'industria elettrica. Affido alle memorie di Guido Carli la descrizione dei motivi di questa contraddizione:

*La Malfa era profondamente convinto che la democrazia italiana non sarebbe riuscita a sopravvivere senza coinvolgere nel governo del Paese almeno il Partito socialista, e individuò nella nazionalizzazione dell'industria elettrica la condizione necessaria per indurre il Psi ad assumere responsabilità dirette nell'esecutivo. Fu una decisione squisitamente politica. Va ricordato che questo intervento era da tempo sollecitato anche da spiriti liberali come Ernesto Rossi* <sup>7</sup>. *Per raggiungere questo risultato La Malfa si alleò con il socialista Riccardo Lombardi, che era meno coinvolto di Nenni nel rapporto con i comunisti, ma era, dice sempre Carli, acceso sostenitore dell'idea di punire la parte più reazionaria del capitalismo italiano* <sup>8</sup>.

Sempre Carli aggiunge che

*L'ingegner Valerio [il capo della Edison, la principale società elettrica italiana, n.d.a.] fece di tutto per farsi nazionalizzare, presentandosi agli incontri quasi in forma di caricatura dell'imprenditore forcaiolo* <sup>9</sup>.

La legge passò il 6 dicembre 1962 con il n. 1643.

*La Confindustria era contraria e Il Sole pubblicava ogni giorno articoli di fuoco. Non fu invece contraria la Fiat. E la sua astensione fu evidente dopo la celebre intervista di Vittorio Valletta a Il Messaggero, il 26 maggio 1962, nella quale prese posizione decisamente a favore del centro-sinistra, "frutto dello sviluppo dei tempi"* <sup>10</sup>.

La Malfa era senza ombra di dubbio solo ed esclusivamente al servizio del suo Paese e non di una parte politica, neanche della sua. Ma era anche, secondo un'efficace definizione di Nino Andreatta, l'erede della "sinistra storica", cioè di quel sociali-

simo mazziniano formatosi prima della Rivoluzione di Ottobre e della nascita del Partito Comunista Italiano che aveva sempre combattuto per l'affermazione democratica della sovranità popolare espressa nell'equilibrio tra eguaglianza e libertà, senza sacrificio della seconda come nei regimi del socialismo reale. Era anche uomo del Sud e si portava appresso la voglia, forse la rabbia, di miglioramento civile propria degli uomini di frontiera che lottano per la libertà e per il benessere. E come questi amava i modi spartani di vita e preferiva vedere aumentare i banchi di scuola e i letti di ospedale piuttosto che le auto e le televisioni. Esisteva tutta una generazione, che molti di noi hanno conosciuto nei loro padri, che la pensava così. Per testimonianza diretta, tra essi vi era anche Guido Carli, ma anche un altro Governatore della Banca d'Italia:

*Menichella si vide più volte con Reis Romoli [il presidente della STET, n.d.a.] – ci lascia detto Carli nelle sue memorie <sup>11</sup> – e usciva da quegli incontri sempre di pessimo umore. Il governatore non accettava l'idea di un telefono in ogni nucleo familiare; gli sembrava un'inutile avventura consumistica; il telefono serviva soltanto al medico condotto, al farmacista e all'ostetrica, per il resto, se ne era fatto a meno per tanti secoli (...).*

La *Nota aggiuntiva* è insieme una filosofia di vita e una visione di come va guidata un'economia "moderna". Alcuni passi, che non necessitano di grandi commenti, consentiranno di cogliere questo duplice aspetto.

*Il progredire economico e il raggiungimento di livelli più elevati di reddito e di consumi lasciano scoperta (...) un'ampia serie di bisogni (...) la cui soddisfazione rappresenta la condizione di un ordinato e libero vivere civile* <sup>12</sup>.

*Un sensibile allargamento interno di un sistema economico che, come il nostro, quando si fonda sempre più audacemente sulla domanda estera, ha bisogno di avere dietro di sé strutture più equilibrate di quelle che attualmente possiede; ha bisogno di stabilire un migliore rapporto tra domanda interna e domanda estera per rendere minori le ripercussioni della congiuntura internazionale (...) La politica di programmazione (...) non è altro (...) che un'azione rivolta ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti* <sup>13</sup> (...).

La *Nota* ricorda che in Italia ci sono stati *imponenti trasferimenti di popolazione* che hanno depauperato l'ambiente dei territori arretrati <sup>14</sup>.

*In virtù di queste tendenze, la nostra spesa pubblica rischierebbe di essere sempre più impegnata a sostenere i maggiori "costi sociali" che derivano dall'eccessiva agglomerazione di popolazione nelle regioni altamente sviluppate e dalla necessità di provvedere (...) al sostenimento di situazioni sempre più precarie nelle regioni meno sviluppate* <sup>15</sup>.

In breve, la *Nota aggiuntiva* considera indesiderabili e, quindi, candidati a essere trattati dalla politica economica, l'eccessiva concentrazione industriale nel Nord in coincidenza con l'esistenza di una carenza nel Mezzogiorno e il mantenimento di uno sviluppo incontrollato che porta al depauperamento sociale delle campagne e a un assetto non razionale delle città. Si ritiene cioè socialmente auspicabile che la politica persegua l'equità nello sviluppo e nella distribuzione dei redditi, un'idea che si può far risalire a Platone e che lo stesso Einaudi, non certo sospetto di simpatie socialiste, raccomandò nei suoi scritti. Ma la libera scelta e il mercato che si pone al suo servizio e la sollecita comporta che

*ceti sempre più vasti manifestano una crescente inclinazione ad adottare abitudini di vita proprie di una società ad alti redditi, in una situazione in cui una parte rilevante della popolazione è ancora ai margini del processo produttivo. La tendenza a destinare una parte dell'aumento del reddito a consumi sempre meno necessari e ad investimenti speculativi o poco produttivi, non può, a lungo andare, non avere gravi conseguenze su una politica di sviluppo che si proponga di ridurre gli squilibri settoriali e regionali.*

*Ciò risulta ancor più evidente quando si pongono a confronto tali spese ed investimenti con i fondi che la società lascia a disposizione dell'azione pubblica per la soddisfazione di bisogni fondamentali del vivere civile, quali, per citare gli esempi più clamorosi, la sanità e – più direttamente connesso al meccanismo economico – l'istruzione* <sup>16</sup>.

*Col progredire del processo di sviluppo e con l'assunzione da parte del nostro Paese di un ruolo assai attivo negli scambi internazionali, è apparsa sempre più evidente l'importanza della ricerca scientifica quale fattore indispensabile a fornire il nostro sistema economico di ritrovati e di tecniche che siano all'avanguardia e consentano una elevata competitività con le altre economie* <sup>17</sup>.

La Malfa insiste sulle virtù del mercato, ammettendo che esso potrebbe fornire una risposta, ma valuta che, affidando a esso questo compito, i tempi sarebbero lunghi e l'equilibrio socio-politico si potrebbe alterare. Propone quindi di forzarli utilizzando la fase di elevato sviluppo che, ancora nel 1962, l'economia italiana stava attraversando. Per far ciò assegna alla politica economica il compito di darsi carico dell'istruzione, della ricerca, della sanità, di un razionale assetto delle città e dell'equità distributiva, in breve della programmazione dell'offerta (soprattutto attraverso una politica di investimenti) e della domanda (con la politica dei redditi).

*Alla programmazione economica devono essere assegnati i seguenti obiettivi fondamentali. In primo luogo la programmazione dovrebbe approntare gli strumenti di un possibile intervento che venga richiesto dalla necessità di provocare uno sviluppo globale sulla base di ritmi altrettanto elevati di quelli che si sono verificati nel passato; in secondo luogo si tratta di accelerare opportunamente il processo di superamento degli squilibri tradizionali; in terzo luogo occorre orientare l'evoluzione economica e sociale in modo da soddisfare le esigenze di civiltà democratica e di progresso* <sup>18</sup> (...).

*L'aumento e il miglioramento dei consumi pubblici rappresentano una delle forme più desiderabili di aumento del reddito reale e di miglioramento del tenore di vita, in quanto esse risultano più equamente distribuibili fra tutti i membri della collettività (...). Un'azione di questo genere richiede naturalmente una decisa volontà politica, alla formazione della quale sembra indispensabile l'adesione dei sindacati operai. Questi possono (...) decisamente contribuire alla ricerca del miglioramento delle condizioni dei lavoratori che provenga soltanto in parte dall'aumento dei salari, e si fondi, per il resto, su altre forme di aumento del reddito reale (buone scuole aperte alle giovani generazioni; migliore assistenza medica; minore tempo e minori spese per i trasporti tra casa e luogo di lavoro, e così via)* <sup>19</sup>.

*La formazione di capitale che avrà luogo nell'economia italiana sia in conseguenza del normale andamento degli investimenti, sia in conseguenza delle nuove componenti di sviluppo che saranno introdotte dalla programmazione nel nostro meccanismo economico, assumerà dimensioni che potranno probabilmente determinare nuovi problemi rispetto alla formazione corrente di risparmio* <sup>20</sup>.  
*Occorrerà che lo Stato si procuri disponibilità aggiuntive mediante l'opportuno uso dello strumento fiscale. Una revisione del sistema fiscale, parallelamente alla formazione ed attuazione del "piano" si mostra necessaria* <sup>21</sup>.

Queste proposizioni sono il nucleo costitutivo di quella filosofia di Governo che prese il nome di “politica dei redditi”, altro oggetto di annose discussioni nel nostro Paese che hanno richiesto oltre un quarto di secolo per maturare e prendere forma nella “concertazione” oggi rimessa in discussione.

Si è già fatto cenno al sostegno dato alla nazionalizzazione dell’industria elettrica da parte del liberale Ernesto Rossi, che si muoveva in un’ottica di liberismo anti-monopolistico, ma, sui temi più generali della programmazione economica, il ruolo di Giuseppe Ugo Papi, caposcuola del liberismo italiano dopo la scomparsa di Luigi Einaudi, fu determinante. Il dibattito politico e tecnico sull’opportunità di affidare alla politica economica il ruolo di governo dell’economia aveva contraddistinto tutti gli anni cinquanta e giunse al termine quando Papi affermò che era logicamente fondata e quindi possibile una forma di programmazione democratica.

Le tappe di questa maturazione sono scandite:

- 1 dal Programma a lungo termine o “di massima importazione” del 1948 per l’uso migliore degli aiuti del Piano Marshall curato dal ministro Tremelloni. Questo programma diede vita alla Cassa del Mezzogiorno, al Piano settennale Fanfani per le abitazioni, al Piano agricolo dodecennale e alle leggi speciali per le piccole e medie imprese;
- 2 dallo Schema o Piano Vanoni decennale del 1954, che si prefiggeva una crescita media del 5% e aprì la porta a un maggiore intervento pubblico. L’OCSE di Parigi sollecitò un piano attuativo quadriennale. Venne costituito un “Comitato per lo sviluppo dell’occupazione e del reddito” presieduto da Pasquale Saraceno. In questo ambito maturano il primo e secondo piano per le autostrade, il piano delle strade statali e provinciali, il piano “verde” (agricolo), il piano decennale delle ferrovie e il piano scuola;
- 3 dalla Commissione Papi del marzo 1961, costituita da Pella, che concluse i lavori il 19 febbraio 1962.

Nella sua *Nota aggiuntiva* La Malfa si fa forte di questo parere favorevole e affronta il nocciolo della questione politica insorta con la proposta di una forte presenza dello Stato in un’economia di mercato. Egli vede la conciliazione nella presenza di consessi democratici rappresentativi della sovranità popolare, delle rappre-

sentanze sindacali e di quelle dei tecnici esperti di programmazione, in modo tale da investire ogni aspetto della vita sociale, politica ed economica del Paese. Infatti, propone

- *di creare una Commissione di programmazione che riunisca insieme gli esperti con i rappresentanti delle maggiori organizzazioni economico-sindacali di imprenditori e di lavoratori (...)*<sup>22</sup>;
- di affiancare a essa una Commissione per la riforma tributaria;
- di sostituire la Commissione Interministeriale della ricostruzione con la Commissione interministeriale per la programmazione;
- di trasformare il Ministero del bilancio in Ministero del bilancio e della programmazione economica;
- di avviare una profonda riforma della pubblica amministrazione, che avverte essere un punto debole della sua proposta<sup>23</sup>.

Al di là della questione politica da affrontare con metodi democratici, La Malfa si pone come prioritario l’obiettivo della piena occupazione quale condizione indispensabile per la crescita civile del Paese e per allontanare il rischio di cadere in una soluzione politica illiberale. Egli si dichiara convinto che

*le previsioni alternative avanzate [dalla Commissione Papi, n.d.a.] sulla base di tre diversi valori del rapporto marginale capitale-reddito e della produttività del lavoro, condurrebbero a concludere sulla possibilità di pervenire ad una sostanziale riduzione della disoccupazione globale e, nella previsione più favorevole, ad una situazione di pratico pieno impiego*<sup>24</sup>.

## 2. Crescita e decadenza dell'idea di programmazione democratica

Pur non rientrando negli scopi di questa memoria, è necessario un breve richiamo all'evolversi dell'idea di programmazione democratica per rispondere al quesito di quale sia l'eredità lasciata dalle proposte contenute nella *Nota aggiuntiva* e come essa si colloca nelle condizioni odierne dell'economia e della politica.

Le tappe successive alla *Nota aggiuntiva* sono scandite dal Piano quinquennale Pieraccini 1965-70 e dalla gestione Giolitti-Ruffolo dello stesso. Nel primo erano palesi le tracce delle *Idee per la programmazione* di Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini, secondo cui la variabile centrale per il governo dello sviluppo erano gli investimenti<sup>25</sup>. La coincidenza di queste *Idee* con la proposta di La Malfa è quasi totale, anche se vi è minore coscienza (nel testo del lavoro, non nella mente dei due economisti) del ruolo richiesto alla legge e alla pubblica amministrazione nell'attuazione delle scelte di investimento. Differisce invece la gestione di Antonio Giolitti, nella sua veste di ministro del Bilancio e della programmazione economica, e di Giorgio Ruffolo, nell'esercizio delle sue funzioni di segretario generale della Programmazione economica. Giolitti e Ruffolo attuano la politica senza cooptare i sindacati, togliendo alla programmazione democratica uno dei pilastri su cui fondava la sua validità, e accentrano le decisioni di investimento, inventando i "pareri di conformità" su tutte le scelte pubbliche e su quelle private di importo significativo. Inoltre concentrano sempre più la loro attenzione sull'andamento della domanda aggregata, perseguendo l'obiettivo del reddito di pieno impiego sulla scia delle idee espresse da Lucio Izzo, Antonio Pedone, Luigi Spaventa e Franco Volpi in uno studio commissionato al CNR sul controllo dell'economia nel breve periodo<sup>26</sup>.

Se a questa involuzione del pensiero ispiratore della programmazione democratica da parte della professione e della politica si aggiunge quella dei sindacati che muovono sempre più verso una non collaborazione con Governi a loro favorevoli, ritenendo di poter cogliere i frutti della loro politica di sviluppo senza accettare i vincoli. Verso la fine degli anni sessanta essi si spingono fino a perseguire una strategia ricordata come "salario variabile indipendente" (proposta da Pier Carniti, leader della CISL) accrescendo lo scetticismo e accelerando la decadenza della considerazione che l'idea di programmazione raccoglie presso la pubblica opinione e gli stessi politici. Amintore Fanfani, protagonista di questa fase politica, giunge a bollare i documenti programmatori come "libri dei sogni".

Il malcontento dell'imprenditoria che si sente sempre più stretta nei vincoli della politica (i "lacci e laccioli" di Tommaso Campanella, ricordati da Einaudi e divulgati da Carli in qualità di presidente di Confindustria), continua intanto a crescere, prendendo forme di rifiuto della politica o di superamento dei suoi vincoli attraverso svariate forme di corruzione personale e di finanziamento occulto dei partiti.

La pubblica opinione, infine, sorretta dagli interessi industriali, rifiuta ogni forma di controllo dei consumi "opulenti" ipotizzata da La Malfa per liberare risorse a favore dello sviluppo dell'economia produttiva e della costruzione dello Stato del benessere e plaude ai partiti che offrono libertà di scelta e costruiscono il *welfare* poggiando sul debito pubblico e non sulle entrate tributarie.

Cosciente di questa perdita di credibilità della politica di programmazione, La Malfa si concentra sempre più sulla politica dei redditi, che diviene posta al centro della proposta. Egli era conscio che la ricomposizione tra consumi privati alimentati da una crescita salariale e consumi pubblici alimentati da un maggior gettito fiscale proveniente dal reddito di maggiori investimenti, richiedeva che i sindacati di interessi, del lavoro come del capitale, fossero associati alle decisioni. Ma i sindacati non accettarono alcun compromesso e mantennero la loro posizione intransigente.

La filosofia della *Nota aggiuntiva* ne esce pertanto stravolta e riceve il colpo di grazia con la crisi petrolifera degli anni settanta e la conseguente iperinflazione e caduta dell'attività produttiva e dell'occupazione. Per salvare ciò che era salvabile nelle difficili circostanze economiche e sociali (in particolare il "sorpasso" comunista e l'attacco allo Stato da parte delle Brigate Rosse) fu proposta dall'autore di questa memoria una particolare politica dei redditi, "l'inflazione programmata", che, ripresa con maggiore precisione e vigore dal prof. Ezio Tarantelli, costò forse la vita al giovane economista a opera delle Brigate Rosse che mal tolleravano l'idea di una pace sociale. Negli anni ottanta, con il rilancio della libera iniziativa e del mercato competitivo avviato dalla Thatcher nel Regno Unito, ripreso da Volcker nella gestione monetaria e da Reagan in quella fiscale per gli Stati Uniti, si crearono le condizioni per un primo intervento di riduzione dell'indicizzazione salariale con l'accordo Carli-Lama, a cui fece seguito il referendum voluto da Craxi che aprì la strada alla sua definitiva abolizione.

Non va dimenticato che, per imprimere una svolta nelle relazioni sindacali, la politica si è avvalsa della reazione del ceto medio produttivo manifestatasi con la "marcia dei quarantamila" voluta da Cesare Romiti, che coglieva in anticipo gli umori che l'elettorato manifestò in occasione del referendum abrogativo della scala mobile allora vigente.

### 3. L'ultimo tentativo di rivitalizzare la programmazione

Nel 1980 l'economista Beniamino Andreatta viene nominato ministro del Bilancio e della programmazione economica e, due anni dopo, Giorgio La Malfa gli succede nell'incarico, raccogliendo in circostante molto più difficili l'eredità del Padre. Sono questi gli ultimi tentativi di dare corpo a una programmazione veramente democratica, dove il mercato può garantire lo sviluppo se la politica economica garantisce a sua volta le necessarie condizioni di contorno e accorcia i tempi dello sviluppo imposti dall'impazienza sociale e dalle circostanze internazionali.

Andreatta aveva cavalcato negli anni sessanta le *idee* keynesiane sulla linea espressa da Izzo-Pedone-Spaventa-Volpi, con la veemenza che lo contraddistingue e la vivida intelligenza che tutti gli riconoscono; è proprio questa sua caratteristica che gli suggerisce una profonda revisione della sua concezione della politica economica, recuperando le *Idee* di Fuà-Sylos Labini e concentrando le sue energie sulla funzionalità delle istituzioni. Andreatta chiede inutilmente al ministro del Tesoro Pandolfi, ma di fatto al ragioniere generale dello Stato, di rinunciare alla competenza sugli investimenti pubblici e dota il suo Dicastero di una *task force* mutuata dalle forze armate, dove abbondano seri e motivati *civil servant* ed esperti di logistica.

Giorgio La Malfa riprende l'iniziativa programmatoria nel secondo Governo Cossiga e la continua nel Governo Spadolini, centrando la sua politica sulle condizioni dell'offerta e sulla riforma della pubblica amministrazione, chiamando come segretario generale della Programmazione economica l'autore di questa memoria con cui aveva creato un sodalizio scientifico in occasione della comune frequentazione dei corsi di economia al Massachusetts Institute of Technology di Cambridge (USA), sotto la guida di Franco Modigliani, e della partecipazione alle iniziative (e ai successi) del Centro Studi di Politica Economica da lui fondato.

La prima decisione fu quella di chiedere ad Andreatta, divenuto ministro del Tesoro nello stesso Governo, di dare una risposta alla sua stessa richiesta di avere le competenze in materia di investimenti quando era Ministro del bilancio e della Programmazione economica. Non gli fu mai data risposta e Giorgio La Malfa dovette rivolgersi al Parlamento per ottenere almeno una parziale competenza in materia, che ottenne sotto forma di un Fondo Investimenti e Occupazione, gestito politicamente sulla base di obiettivi macroeconomici scelti e quantificati dal CIPE e valutazioni oggettive fatte sulla base di essi da un Nucleo di valutazione di nuova costituzione, che applicava i criteri stabiliti da un manuale ufficiale di *social cost-benefit*

*analysis*. Furono così introdotti criteri di razionalità nella scelta degli investimenti propri delle scelte private, togliendo alle scelte pubbliche quella discrezionalità anche tecnica che le precedenti gestioni avevano abbondantemente sfruttato.

Nel corso della gestione di Giorgio La Malfa cadeva il ventennale della *Nota aggiuntiva* e l'azione del Ministero si ispirò a questa visione dell'intervento pubblico propiziando, in un'epoca di grandi difficoltà economiche interne e internazionali, insieme con un rafforzamento del ruolo del mercato, un'azione basata sul rilancio degli investimenti infrastrutturali arenatisi nelle difficoltà di bilancio accresciutesi nel corso della crisi petrolifera degli anni settanta e una riforma del Ministero in chiave moderna.

Di questa esperienza l'autore ha reso conto al Parlamento e alla pubblica opinione in due scritti, a cui, per non annoiare, rimanda <sup>27</sup>.

Quest'ultimo tentativo di rivitalizzare la politica economica nel suo ruolo di indirizzo e di creatrice delle condizioni di contorno (o di sistema) ebbe breve vita e la politica "spicciola" travolse lo sforzo generoso di una ripresa della programmazione in forme nuove al grido di "non vogliamo un computer al potere". Tale fu, infatti, la reazione della maggioranza dei ministri del CIPE quando vennero proposti documenti basati sull'uso degli strumenti econometrici largamente usati dalla Banca d'Italia per le sue scelte. L'applicazione del Manuale di costi-benefici fu brillantemente gestita dal nuovo segretario generale della programmazione Enzo Grilli il quale, tuttavia, incontrò nel ministro Longo un ostacolo insormontabile nella realizzazione pratica. La burocrazia disposta al compromesso con la politica spicciola riprese presto il controllo dell'attuazione degli investimenti facendo cadere nel nulla il breve tentativo di riproporre in chiave aggiornata il disegno di Ugo La Malfa.

## 4. La *Nota aggiuntiva* riconsiderata ai nostri giorni

L'Italia del 1962 quasi non esiste più né nelle istituzioni, né nella politica, né nel sociale. Come pure non esiste più il contorno internazionale che propiziò e talvolta impose al Paese nel primo e nel secondo dopoguerra le sue scelte di sistema. La contrapposizione tra blocchi portatori di idee diverse in materia di gestione sociale ed economica è ormai finita: l'Italia partecipa a pieno titolo all'Unione Economica e Monetaria Europea ed è coinvolta nel processo di globalizzazione caratterizzato da una incessante rivoluzione tecnologica e da una crescente liberalizzazione dei traffici che aumentano la concorrenza interna e internazionale, ma causano reazioni violente contro la conseguente omologazione dei modi di vita e delle culture che richiedono una risposta politica.

Parti rilevanti del mondo islamico considerano l'occidentalizzazione una grave malattia sociale contro cui combattere sul proprio e sull'altrui terreno. Esso sfrutta le condizioni di libertà e di tolleranza propri della nostra civiltà per infliggerci perdite di vite umane e di ricchezza, creando un clima di terrore senza sbocchi positivi né per l'una, né per l'altra parte. Negli anni settanta, l'Italia ha già vissuto e superato, anche culturalmente, analoghi tentativi di destabilizzazione sociale portati avanti da gruppi estremisti anti-sistema che hanno reso l'Italia più guardinga, anche se non interamente immune verso ogni forma di estremismo.

Date queste circostanze, se racchiudiamo in estrema sintesi la filosofia della *Nota aggiuntiva* nelle seguenti proposizioni, possiamo distinguere

i presupposti:

- il mercato è il luogo dove le risorse vengono meglio gestite, ma non è in condizione di garantire in ogni circostanza l'autopropulsione dello sviluppo;
- la politica economica ha il compito di orientare lo sviluppo per consentire al mercato di perseguire il pieno impiego e di costruire una rete di protezione sociale (*welfare*);

dai contenuti:

- attuazione di una politica degli investimenti in infrastrutture;
- riforma della pubblica amministrazione;
- messa a punto di una politica dei redditi;
- vigorosa politica della ricerca;
- rilancio della politica della scuola e della formazione;
- limitazione dei consumi privati opulenti per costruire il *welfare*.

Se ci domandiamo che cosa sia sopravvissuto delle componenti del disegno di programmazione espresso nella *Nota aggiuntiva*, la risposta che ci sentiamo di dare è che l'architettura politica resta in piedi nella sua concezione generale, mentre la interpretazione dei modi in cui gli obiettivi devono e possono essere perseguiti muta profondamente.

Questo vale sia per i presupposti, nonostante la perdita di credibilità e di presa elettorale del *welfare* a seguito degli eccessi e delle delusioni nella sua attuazione, sia per i contenuti, anche in questo caso nonostante l'impossibile limitazione dei consumi privati opulenti, soprattutto se i servizi di *welfare* continuano a essere prestatati o promessi a titolo gratuito.

Considerati i risultati raggiunti nel ventennio di sperimentazione del neoliberismo d'origine anglosassone, si può affermare che il mercato si dimostra ancora una volta un forte propellente di sviluppo, ma non possiede né elementi intrinseci di autopropulsione, né correttivi sociali che la moderna convivenza civile impone. Continua pertanto a essere necessario, anzi indispensabile, un costante intervento di politica economica per evitare che lo sviluppo accentui le anomalie distributive e ignori la soddisfazione dei bisogni di protezione sociale. Inoltre occorre intervenire per evitare le distorsioni di un mercato che, lungi dall'accrescere le sue caratteristiche competitive, accresce quelle oligopolistiche, a seguito dell'affermarsi delle grandi dimensioni di impresa e delle innovazioni tecnologiche che attribuiscono agli ideatori un potere, talvolta forte, nella formazione dei prezzi. Si è invece ridotto – e deve

conseguentemente ridursi anche nella legislazione – il ruolo di giocatore dello Stato – confinato nell'esecuzione dei *public goods* (tra cui possiamo includere quello della ricerca di base e applicata) e nel perseguimento dell'efficienza del suo apparato – e ampliato quello di arbitro di mercato.

Circa i contenuti, le istanze avanzate quarant'anni orsono restano pressoché immutate, non perché siano mancate realizzazioni, ma perché i Paesi nostri concorrenti hanno progredito più rapidamente di noi nelle infrastrutture economiche e nella costruzione del *welfare*, nella funzionalità della pubblica amministrazione, nella ricerca e nella scuola e formazione.

Anche in questo campo vi è stata una profonda modifica: tutti i sistemi economici ritengono d'aver ecceduto nella tassazione dei redditi e cercano di ridurla.

Sempre in estrema sintesi, possiamo affermare che oggi bisogna prendere atto (e agire conseguentemente) del fatto che:

- più il mercato è libero e competitivo, più si autocorregge e meno si sente la necessità di interventi congiunturali, sollevando la politica economica dall'esercizio di questo compito con l'intento di impegnarla su obiettivi strutturali, ivi incluso il buon funzionamento del mercato stesso;
- la produzione di *public goods* (come le infrastrutture e la rete del *welfare*) può essere decisa dagli organi della democrazia, ma non necessariamente ideata e realizzata dal settore pubblico. I privati hanno una diretta percezione, minori vincoli e più preparazione nell'affrontare le necessità e le difficoltà delle gestioni produttive;
- esiste un vincolo importante all'esecuzione di una politica di programmazione nei comportamenti della pubblica amministrazione di cui si deve tenere conto anche nei casi in cui questa politica fosse ritenuta possibile e utile. Quando si intraprende una siffatta politica bisogna valutare esattamente ciò che la pubblica amministrazione è in condizione di attuare con efficacia ed efficienza;
- esiste un vincolo alla tassazione e quindi alla spesa e all'indebitamento, imposto dalla concorrenza internazionale, al di là del quale l'economia invece di svilupparsi si contrae per effetto del *crowding out*, lo spiazzamento che la spesa pubblica esercita sulla spesa privata per investimenti e consumi;

- al crescere del reddito pro-capite è possibile e doveroso accrescere la responsabilità diretta del cittadino nell'affrontare i rischi della vita e bisogni della sua vecchiaia e di quella della sua famiglia e, di conseguenza, diminuisce la necessità di un intervento dello Stato alleggerendo l'onere sul bilancio pubblico. Di conseguenza i vincoli al mercato del lavoro possono uscire dall'oggetto regolabile con la politica dei redditi e con quella di concertazione ed essere affidati alla libera contrattazione.
- dovrebbero essere dedicate più risorse pubbliche alla scuola, formazione e ricerca per elevare livello di professionalità media del Paese e così affrontare il processo di globalizzazione con gli strumenti necessari.

Tutto ciò in linea di principio. In pratica, si deve prendere atto che i programmi di governo e il dibattito in corso sull'uso flessibile del lavoro da un lato si avvicinano alla filosofia della *Nota aggiuntiva e*, da un altro, si discostano.

Cominciamo dai primi. Dopo un lungo periodo in cui gli investimenti pubblici sono stati considerati alternativamente o congiuntamente fonti di corruzione o poste di bilancio facili da contrarre per rispettare i parametri di Maastricht, vi è una ripresa di considerazione della loro importanza nello sviluppo dell'economia, in quanto creatori di domanda e generatori di economie esterne per il mondo della produzione e per il potere di acquisto salariale. Intorno ad essi aleggia ancora una carica ideologica, sia pure inferiore a quella esistente quarant'anni orsono, ma le categorie di interesse sono ancora quelle elencate nella *Nota aggiuntiva*: attrezzature sanitarie e scolastiche, viabilità, energia, acque, telecomunicazioni. Il programma del Governo Berlusconi ha posto gli investimenti in infrastrutture al centro della sua politica economica, ma ha anche preso impegni per una significativa detassazione; poiché questa è resa impossibile dalle attuali condizioni del bilancio pubblico in relazione con il Patto di stabilità europeo, gli investimenti infrastrutturali si presentano come il principale strumento di politica fiscale.

Per la politica salariale, il programma dell'attuale Governo ha rimesso in discussione la seconda fase di attuazione della politica dei redditi lamalfiana, quella che sotto i Governi Amato e Ciampi prese il nome di "concertazione". Esso ha ribadito il convincimento che la libera contrattazione salariale meglio si adatta alle condizioni imposteci dalla competizione europea e globale e, per completare il quadro, ha anche proposto l'eliminazione graduale dei vincoli nell'occupazione imposti dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Nell'economia del presente lavoro non intendiamo affrontare per l'ennesima disputa se l'occupazione beneficia o viene danneggiata dalle norme di protezione sociale, anche se in pratica e non in linea di principio l'evidenza è a favore della prima ipotesi. A noi interessa appurare che cosa resta delle proposte della *Nota aggiuntiva* del 1962. L'auspicio, che ha anche avuto un autorevole portavoce nel Presidente della Repubblica, resta quello di Ugo La Malfa: se si vuole utilizzare il mercato come strumento di gestione efficiente delle risorse e, allo stesso tempo, correggere i difetti nella distribuzione del reddito che esso spontaneamente genera – non tra profitti e salari, o capitale e lavoro, ma tra Nord e Sud e tra consumi privati sempre più opulenti e consumi pubblici sempre più necessari (istruzione, ricerca, sanità e previdenza) – è necessario raggiungere un accordo preciso tra i gruppi sociali per condurre una politica dei redditi che sia coerente e che liberi e destini risorse a tal fine. Se, tuttavia, questa politica, la si chiami contrattazione o concertazione programmatica serve solo, come accaduto negli anni ottanta, a caricare sulla collettività oneri che riducono le risorse per perseguire gli obiettivi desiderati (maggiori infrastrutture e più *welfare*) spendendole in rivoli di spesa decisa per “compensare” la rinuncia alla libera contrattazione salariale e alla difesa di interessi particolari, oppure, come accaduto negli anni novanta, per rallentare e vincolare le riforme necessarie per mantenere al Paese una posizione competitiva sui mercati internazionali, allora la libertà di contrattazione e di licenziamento volute dal Governo, peraltro in forme mitigate, sono giustificabili.

La praticabilità della programmazione democratica, come ideata negli anni sessanta, ha alla base il consenso delle forze sociali. Se la *ratio* della democrazia è l'alternanza, allora la conclusione del prof. Papi si può considerare solo funzionale alle condizioni allora esistenti nell'assetto partitico italiano dell'epoca e la proposta di La Malfa coerente con questa situazione.

Oggi siamo più consci che le idee camminano con le gambe degli uomini e queste sono comandate dal loro cervello. E' sconcertante osservare che ancora oggi le tre condizioni (idee, gambe e cervello) non sono (entrate) in completa sincronia tra loro.

## NOTE

- 1 Il riferimento alla *Nota aggiuntiva* è quello dell'edizione curata dall'editrice Janus nella collana *Documenti di economia italiana*, n. 2, con introduzione di Francesco Forte, Roma 1973.
- 2 Cfr. Paolo Baffi, *Via Nazionale e gli economisti stranieri*, in “Rivista di Storia economica”, 1985, II, n.1, pagg. 1-45.
- 3 Cfr. *Nota aggiuntiva*, cit., pag. 33.
- 4 Per il sostegno di questa tesi mi affido alle memorie di Guido Carli raccolte in *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Laterza, Roma-Bari 1993, pag. 181.
- 5 Cfr. *Nota aggiuntiva*, cit., pag. 34.
- 6 *Ibidem*, pag. 35.
- 7 Cfr. Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pag. 290.
- 8 *Ibidem*, pag. 290, e cfr. a pag. 290-291 la descrizione delle impressioni tratte da Carli “in più occasioni, anche a casa di Scalfari” nei suoi colloqui con Riccardo Lombardi, che definisce “visionario leninista”. A questo proposito resta un'incognita come il prof. Gennaro Sasso, nella commemorazione tenuta nel 1999 nella sala della Lupa a Montecitorio in occasione dell'anniversario della scomparsa di Ugo La Malfa, abbia totalmente ignorato il suo rapporto con Lombardi.
- 9 *Ibidem*, pag. 292.
- 10 *Ibidem*, pag. 294.
- 11 *Ibidem*, pag. 147.
- 12 Cfr. *Nota aggiuntiva*, cit., pag. 34.
- 13 *Ibidem*, pag. 40.
- 14 *Ibidem*, pag. 37.
- 15 *Ibidem*, pagg. 38-39.
- 16 *Ibidem*, pagg. 68-69.
- 17 *Ibidem*, pag. 70.
- 18 *Ibidem*, pag. 84.
- 19 *Ibidem*, pag. 88.
- 20 *Ibidem*, pag. 90.
- 21 *Ibidem*, pag. 91.
- 22 *Ibidem*, pag. 94.
- 23 Cfr. *Ibidem*, pagg. 95-96.
- 24 *Ibidem*, pagg. 79-80. Cfr. anche la *Nota aggiuntiva* a pag. 80 nella quale vengono riportati i dati delle alternative e delle previsioni avanzate dalla Commissione Papi.
- 25 Cfr. Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini, *Idee per la programmazione*, Laterza, Bari 1963.
- 26 Cfr. Lucio Izzo, Antonio Pedone, Luigi Spaventa e Franco Volpi, *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Franco Angeli, Milano 1969.
- 27 Cfr. Paolo Savona, *La programmazione possibile*, in “Politica & Economia”, n. 3, Roma 1985 (ristampato in Paolo Savona, *Strutture finanziarie e sviluppo economico*, Guerini e Ass., Milano 1989, pagg. 111-124). Inoltre in *Esperienze di programmazione nel Governo Spadolini*, in “Annali dell'Istituto Ugo La Malfa”, Roma 2002.

■ Dal novembre 2001 l'Istituto Ugo La Malfa si è trasformato in Fondazione. Il cambiamento è stato voluto dagli eredi, in piena sintonia con gli organi statutari dell'Istituto e in particolar modo con il presidente del medesimo, Francesco Cingano.

Si tratta di un obiettivo da tempo perseguito a compimento di un percorso mirato a conferire all'istituzione intitolata all'illustre statista le condizioni, giuridiche e materiali, necessarie per lo svolgimento dei compiti che essa si è sempre prefissa e che vengono ribaditi nello statuto della Fondazione, i cui scopi sono i seguenti:

- a) curare la raccolta e la pubblicazione in edizione critica di tutti gli scritti e discorsi di Ugo La Malfa e ordinare, classificare e predisporre per l'utilizzazione archivistica i documenti, gli appunti, i carteggi e i suoi scritti autografi;
- b) promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, pubblicazioni e documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia, le problematiche sociali dell'Italia repubblicana e sui problemi della politica internazionale con particolare riferimento all'integrazione europea;
- c) stimolare il contributo delle correnti di pensiero democratico-liberale alla ricerca di soluzioni per il migliore funzionamento dello Stato e della società italiana;
- d) promuovere e organizzare attività volte alla formazione extrascolastica delle persone mediante programmi di istruzione dei giovani e degli adulti e di aggiornamento del personale docente.

Oggi l'Italia ha di fronte a sé una serie di sfide di straordinaria importanza. La partecipazione alla costruzione dell'Europa impone scelte nuove e complesse che investono quasi tutti gli aspetti della vita istituzionale, sociale ed economica.

Si tratta di por mano al dissesto delle pubbliche finanze, di ridefinire i modelli di governo, di riconsiderare la presenza dello Stato nell'economia, di procedere alle privatizzazioni e alla riorganizzazione dello stato sociale, di cercare strade innovative per affrontare il persistente dualismo Nord-Sud.

Dalla consapevolezza delle difficoltà sorge per tutti un dovere di formalizzare e porre a disposizione della comunità i propri punti di vista, le proprie diagnosi, le proprie proposte: ciò vale a maggior ragione per coloro che si riconoscono nella tradizione della cultura democratico-liberale la cui storia si intreccia e quasi si immedesima con la storia nazionale.

La Fondazione ha l'ambizione di dare il proprio contributo al dibattito in corso con interventi rigorosi e meditati. Si tratta di un obiettivo difficile ma che, con noi, parti importanti dell'opinione pubblica ritengono necessario.