

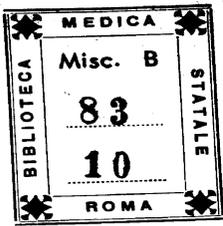
VINCENZO CAZZANIGA

Misc. B  
83, 10



L'AZIONE ECONOMICA  
COORDINATA  
IN UNA SOCIETÀ  
COLLETTIVIZZATA  
E IN UNA PLURALISTICA





MEDICA

BIBLIOTECA

STATALE

Misc. B

83

10

ROMA

*Conversazione tenuta  
dal Presidente della Esso Standard Italiana,  
Cavaliere del Lavoro Dr. Vincenzo Cazzaniga  
(Ciclo sulla programmazione economica  
organizzato dal Gruppo Piemontese  
dell'Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti)*

*Torino 2 aprile 1963*



**I**l tema che mi è stato assegnato richiederebbe ben altra competenza della mia. Propone una sorta di proporzione matematica che potrebbe così esprimersi: la pianificazione sta ad una società collettiva come la programmazione sta ad una società pluralistica. Trattare esaurientemente una proposizione del genere postula, oltre che notevole tempo, una non meno notevole preparazione nelle dottrine politica, economica, sociologica.

Non è questo il mio caso. Io sono un imprenditore e non ho l'abito mentale necessario per svolgere un discorso teorico. Preferisco una impostazione pratica; parlerò quindi dell'esperienza sovietica, quale classico esempio di pianificazione in una società collettivistica; della situazione italiana, nelle sue prospettive di programmazione riferite alla nostra società pluralistica (su questa parte, anzi, mi soffermerò maggiormente per evidenti motivi di maggior conoscenza e di interesse pratico); tenterò infine di trarre delle conclusioni riassuntive.

*L'esperienza sovietica esempio  
di pianificazione  
in una società collettivistica*

STRUTTURA ED EVOLUZIONE

Il primo paese che abbia organizzato la pianificazione integrale della propria economia fu l'Unione Sovietica, dopo la prima guerra mondiale. La scelta della pianificazione non fu che un corollario della struttura collettivistica dello Stato sovietico che poneva di per sé la prima condizione per l'esistenza della pianificazione stessa, vale a dire la *gestione statale dei mezzi di produzione*; la seconda condizione fu l'attribuzione

ne al potere centrale (Comitato Centrale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, Soviet Supremo, Presidenza del Consiglio dei Ministri) dei *poteri necessari per imporre i piani* che elaborava attraverso organismi strettamente dipendenti: il "Gosplan" (Comitato Statale per la pianificazione) e, da ultimo, il "Gosekonomsoviet" (Consiglio Statale dell'economia).

Una *poderosa struttura burocratica* si presenta quindi come prima conseguenza delle caratteristiche di centralismo e autoritarismo della pianificazione sovietica: senza contare gli organi pianificatori delle singole repubbliche o regioni nelle quali è grosso modo riprodotta la struttura centrale, quest'ultima ha alle sue dipendenze ben 232 istituti di ricerca con circa 19.000 funzionari (1).

E' una *poderosa struttura centrale* che elabora i piani a lungo termine, li suddivide in piani a medio termine, armonizza in essi a sua discrezione quelli delle singole repubbliche, fissa infine il "piano definitivo", preciso ed obbligatorio fin nell'estremo dettaglio.

Questo sistema è andato innanzi fino al 1957, anno in cui, sotto la spinta di Nikita Krusciov, fu mutato alle basi il procedimento di formazione del piano: la riforma consiste essenzialmente in un rovesciamento delle posizioni: le direttive che nascevano al centro venivano mandate in periferia dove non restava che applicarle, nascono ora nella periferia stessa, nei "Gosplan" delle varie repubbliche, vanno al centro dove vengono vagliate, coordinate ed approvate, per ritornare come norme esecutive non meno dettagliate ed obbligatorie di prima.

Molti considerano questa riforma poco ortodossa rispetto ai principi del comunismo e come una concessione ai principi pluralistici propri della nostra cultura occidentale. Non mi sento di dare giudizi definitivi in merito. Ritengo tuttavia che precise necessità abbiano indotto il Sig. Krusciov a comportarsi come ha fatto; ragioni che credo di poter identificare nelle seguenti.

Nell'Unione Sovietica del 1925 la situazione era tale da non presentare che scelte semplici, elementari e fondamentali. Si trattava cioè — come nella maggior parte degli odierni paesi sottosviluppati — di limitare il consumo per spingere gli investimenti; e tra questi, quelli di base con particolare riguardo all'industria pesante. Decisioni semplici, dunque, che potevano esser prese, e soprattutto concepite agevolmente da un gruppo limitato di persone purché dotate del necessario potere, cosa che il regime largamente consentiva. La popolazione, d'altra parte, era per larga parte analfabeta, rassegnata, abituata all'obbedienza, talché mentre era difficile che potesse dare un contributo, del resto non richiesto, si prestava particolarmente ad essere docile strumento d'esecuzione (2).

(1) Pierre Mendès France: "La République Moderne".

(2) Luca Pietromarchi: "Il mondo sovietico" - Editore Bompiani, 1963

Dopo la seconda guerra mondiale i tempi sono cambiati per tutti, e segnatamente per l'Unione Sovietica. Il grande impulso da essa dato all'istruzione delle masse — fenomeno che dovremmo meditare attentamente — ha sviluppato enormemente la capacità critica dei cittadini; l'apertura, se non altro di coscienza, verso il mondo occidentale attraverso continui raffronti fatti dallo stesso Krusciov in materia di tenore di vita; i viaggi all'estero di molti e qualificati cittadini sovietici; tutto ciò ha contribuito a creare le basi culturali e psicologiche per valutare le trasformazioni materiali nel frattempo intervenute e sintetizzabili nella avanzata e progrediente industrializzazione del paese.

Il progresso economico, il delinearci nell'URSS di una economia evoluta, ne ha posto i problemi tipici. L'ambito delle scelte si è allargato: dal semplice imperativo del produrre beni capitali si passa gradatamente al come produrre, e quando, e dove, e a che prezzo, e con che sistema, per tacere della grande spinta, politicamente appena percettibile ma di fatto reale, verso un'economia in cui i consumi non siano totalmente sacrificati.

Di fronte a questo cambiamento obiettivo, il gruppo di uomini onnipotenti sente che qualcosa sfugge non solo al suo controllo, ma addirittura alla sua cognizione; nasce l'esigenza di rivalutare altri centri d'opinione; si dà quindi un nuovo impegnativo compito ai "Gosplan" delle singole repubbliche. Non si tratta ancora di un pluralismo di centri decisionali, ma, per lo meno, di un pluralismo di centri d'opinione: è un piccolo passo, che ci dimostra tuttavia che la stessa evoluzione economica postula l'abbandono progressivo della "stanza dei bottoni" verso il pluralismo; che ciò ponga esigenze di coordinamento è un altro discorso e lo faremo tra poco.

## METODO E VALUTAZIONE

Malgrado queste tendenze evolutive della pianificazione sovietica, certamente non trascurabili, essa rimane ancora, nell'intimo, quella di sempre: autoritaria e basata sulla proprietà statale dei mezzi di produzione. Questi due aspetti, lo abbiamo detto, sono le condizioni del piano sovietico. Vediamo brevemente quale ne è il metodo.

Ogni piano essendo una armonizzazione più o meno riuscita tra obiettivi politicamente scelti e mezzi a disposizione, anche quello sovietico parte dai mezzi, dalla determinazione cioè del reddito nazionale. Circa la sua destinazione, vale a dire circa la ripartizione delle risorse, i cittadini non hanno alcuna possibilità di influenza: l'ammontare da destinare ai consumi, alle spese amministrative e militari, agli investimenti produttivi è fissato dal potere centrale. Fissare il livello dei consumi vuol dire evidentemente fissare una politica rigida dei redditi; e

poiché nell'URSS tutti i redditi sono, o dovrebbero essere, redditi da lavoro, ciò vuol dire che il controllo dei salari è un dato permanente dell'economia sovietica.

Del pari rigida è la determinazione degli investimenti: si stabiliscono i settori per i quali si vuole aumentare o diminuire la produzione e si fissano i relativi fabbisogni di energia, materie prime, macchinari, mano d'opera, ecc. Una volta che ciò sia stato consacrato nel piano definitivo mutare tali fattori diventa pressoché impossibile. Di fatto, come s'è detto, la pianificazione parte dalla periferia, le aziende fornendo i propri dati agli uffici periferici, dai quali sono trasmessi ai consigli economici regionali (Sovnarkhoz) che li mandano a Mosca. Ma qui non si effettua un semplice coordinamento bensì un vero e proprio ridimensionamento; poiché l'ammontare dei mezzi e la loro ripartizione generale è praticamente già fissata.

Come può essere valutata una struttura di questo tipo? Mi limiterò ad alcune osservazioni specifiche, riservandomi alla fine delle conclusioni più generali.

Da un punto di vista strettamente *economico*, l'obbligatorietà del piano sino alla produzione della singola impresa offre palesi inconvenienti: l'impresa, infatti, essendo obbligata a rispettare il piano tende, nel fornire le proprie previsioni, a minimizzare le proprie possibilità, a stabilire cioè traguardi il più possibile bassi, tali che l'eventualità di non raggiungerli sia minima; al contrario gonfia le richieste di mezzi: manodopera, macchinari, ecc. per essere al sicuro da future esigenze. Ne segue, cosa che del resto è divenuta proverbiale nei sarcasmi di Krusciov, una bassissima produttività di tutto il sistema quando, addirittura, non si verificano sprechi. Tale stato di cose è divenuto talmente grave da dar luogo ad ampi dibattiti ispirati, sembra, dallo stesso PCUS. Nel 1962 il dibattito è stato particolarmente vivace, e le proposte di rimedio si sono addirittura incentrate sull'opportunità di reintrodurre il concetto capitalistico del profitto (1).

Da un punto di vista *funzionale*, la burocratizzazione enorme, necessaria per far funzionare tutto l'apparato, provoca spesso disguidi gravi: macchine per un'azienda che arrivano sul posto quando l'azienda non c'è ancora; si mettono viceversa a coltura terre vergini prima che ci siano gli aratri e i trattori necessari; ai cittadini di Mosca si razionano beni d'uso comune mentre i magazzini ne sono pieni perché una distribuzione inefficiente non connette la produzione con il mercato. E così via.

Da un punto di vista *sociale*, infine, la capillare distribuzione delle funzioni assegna a ciascuno i propri precisi compiti; a parte lo squallore che deriva dal non esserci più posto per un po' di fantasia, l'esecuzione del proprio compito diventa essenziale per l'applicazione del pia-

---

(1) Cfr. E. Lieberman: "Piano, profitto, premio" - Pravda del 9 settembre 1962.

no d'impresa: il che, detto in altre parole, vuol dire che esiste un regime di lavoro obbligatorio.

In conclusione, l'economia russa, rigida, autoritaria, pianificata, realizza il classico mercato del venditore, cioè dello Stato, che impone a chiunque le proprie scelte. Anche con questo sistema, tuttavia, le sterminate risorse del paese hanno consentito all'URSS enormi progressi: nessuno però può dirci quali questi progressi sarebbero stati se l'energia e la fantasia del popolo russo avessero potuto liberamente affermarsi. E' possibile che il futuro ci consenta di farci un'idea più precisa.

### *La programmazione in Italia esempio di azione economica coordinata in una società pluralistica*

Venendo ora a parlare della programmazione in Italia, quale esempio di azione economica coordinata in una società pluralistica, mi addentro in un terreno assai meno sicuro per il fatto che non si tratta di descrivere e valutare situazioni esistenti, bensì di parlare, come dicono i giuristi "de jure condendo"; di qualcosa cioè che non c'è ancora e su cui le opinioni sono tutt'altro che concordi.

Pochi temi di politica economica, infatti, hanno suscitato l'interesse, le discussioni, le polemiche di cui è stato ed è tuttora al centro il tema della programmazione economica. Ciò è senz'altro un bene poiché discutere temi così importanti significa partecipare alla vita della nazione da parte dei cittadini, nel che consiste uno dei fondamenti della democrazia.

Tuttavia è mia impressione che, sia per le punte accese e spesso polemiche della discussione, sia per la presentazione dottrinarica e aprioristica del tema fatta da molti, la programmazione economica abbia finito per apparire come qualcosa che non è o, almeno, che mi pare non dovrebbe essere. Voglio dire che essa è apparsa agli occhi dei più come una scelta ideologica vera e propria, addirittura come una teoria economica, quasi che si potesse parlare, per esempio, di programmazione economica come di liberalismo o di marxismo. Da ciò, io credo, discende quello stato diffuso di incertezza, preoccupazione e talvolta disagio, in cui molte categorie di cittadini, massimamente quelle economiche, possono trovarsi, come quelle che sono dinnanzi ad una nuova ideologia, che per il solo fatto di essere nuova, postula l'abbandono di un terreno sul quale si è finora camminato con fiducia e con risultati in verità assai buoni.

Personalmente io ritengo che la verità sia più semplice e meno preoccupante. La constatazione dalla quale si parte è abitualmente la seguente: lo sviluppo economico italiano è stato meraviglioso; ha raddoppiato il reddito in dieci anni, sta trasformando l'economia e la società italiana in senso moderno, sta risolvendo il problema della disoccupazione; purtroppo questo brillante risultato non è esente da squilibri quali una distribuzione non bilanciata di capacità produttive in tutto il territorio nazionale, di capacità di reddito nei tre settori economici, di consumi essenziali e meno essenziali. Ponendosi la società lo scopo di eliminare questi squilibri, deve constatare che date le loro interdipendenze è necessaria una politica tendente ad influenzare i fattori economici in modo che lo sviluppo quantitativo sia anche equilibrato. Si tratta cioè di concepire la politica economica non più come un insieme di provvedimenti diretti a risolvere ciascuno un problema senza tener conto degli altri, bensì come un tutto organico e coordinato a certi fini.

La programmazione così intesa consisterebbe perciò anzitutto in una scelta politica: *eliminazione degli squilibri esistenti; e quindi nella predisposizione di alcuni strumenti tutti interdipendenti e diretti a questo fine.*

Di qui una conclusione a mio parere importante: la programmazione economica è una scelta non ideologica ma strumentale in relazione ai presenti particolari problemi italiani. Pertanto, a meno di saper suggerire uno strumento più adatto, è dovere di ogni cittadino, dovere che deve essere in relazione alle rispettive responsabilità, adoperarsi perché questo strumento venga forgiato e funzioni nella maniera migliore in relazione agli scopi pratici cui deve servire.

Nell'intento di dare un modesto contributo in questo senso, dirò quale è il mio pensiero a proposito degli obiettivi, del tipo, dello spirito della programmazione economica in una società pluralistica quale è quella italiana.

## GLI OBIETTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE

La concezione strumentale della programmazione economica che mi è parso di dover sottolineare non ne implica assolutamente una valutazione: tende solo a precisare quella che, secondo me, ne è la vera natura.

Una valutazione — che non sia naturalmente soltanto tecnica — può esser fatta invece tenendo conto del valore degli scopi cui lo strumento è ordinato. A questo proposito desidero richiamare l'insegnamento dell'enciclica sociale di S.S. Giovanni XXIII:

« Sono da considerare » Egli diceva « esigenze del bene comune sul piano nazionale: dare occupazione al maggior numero di lavoratori;

evitare che si costituiscano categorie privilegiate anche tra i lavoratori; mantenere un'equa proporzione tra salari e prezzi e rendere accessibili beni e servizi al maggior numero di cittadini; eliminare o contenere squilibri tra i settori dell'agricoltura, dell'industria, dei servizi; realizzare l'equilibrio tra espansione economica e sviluppo dei servizi pubblici essenziali; adeguare, nei limiti del possibile, le strutture produttive ai progressi delle scienze e delle tecniche; temperare i miglioramenti nel tenore di vita della generazione presente con l'obiettivo di preparare un avvenire migliore alle generazioni future » (1).

E' facile rilevare che nell'insegnamento pontificio gli obiettivi che, come abbiamo visto, la programmazione economica si pone, sono chiaramente indicati come elementi fondamentali del "bene comune", fine ultimo, secondo me, dell'azione della società e della nostra di imprenditori cristiani. Ne segue che tali obiettivi ricevono una valorizzazione di cui beneficia altresì lo strumento per perseguirli, cioè la programmazione.

L'insegnamento pontificio va tuttavia più in là nel senso che è assai più completo, è un vero e proprio programma di politica economica al livello dei principi: principi che si prestano ad essere classificati secondo un criterio di normalità o eccezionalità.

Tra quelli normali o permanenti, che dir si voglia, emergono dal passo citato:

- la stabilità monetaria: equilibrio tra salari e prezzi;
- la piena occupazione;
- il progresso delle strutture produttive.

Tra i principi eccezionali, in quanto riferiti a situazioni particolari che possono o non verificarsi:

- ridurre gli squilibri settoriali e zonali;
- adeguare i servizi pubblici, o come si dice, i consumi civili al progresso della società.

Che questi ultimi siano considerati gli obiettivi specifici, cioè la ragion d'essere della programmazione economica non vuol dire affatto che quelli che ho indicato come principi permanenti le siano estranei. Al contrario, poiché di fatto la programmazione sarà il modo di essere della futura politica economica, ne costituiscono parte integrante, anzi prioritaria a mio avviso, *in quanto è la loro realizzazione a predisporre i mezzi per poter affrontare il problema degli squilibri.*

Questa considerazione dovrebbe essere tenuta ben presente nella situazione attuale dell'economia italiana.

Il Prof. Pasquale Saraceno la descrisse con estrema chiarezza al Convegno ideologico della D.C. a San Pellegrino. Rilevatine gli attributi positivi e le vaste prospettive, individuò la possibilità di incremento del reddito in tre fattori: l'incremento della produttività dei già occupati; l'aumento naturale della forza di lavoro occupata; il pieno utilizzo della

(1) Enciclica "Mater et Magistra" - Edizione UCID, pag. 37.

forza di lavoro prima sottoccupata. Concluse che la forza di lavoro sottoccupata poteva dare soltanto un contributo dell'1% all'aumento del reddito, ma con due limitazioni:

- a) — che gli altri due fattori dessero un contributo di almeno il 4% di cui il 3/3,5% a carico della produttività dei già occupati;
- b) — che, comunque, nel 1972 questa fonte si sarebbe inaridita per esaurimento di forza di lavoro sottoccupata.

In termini più semplici, ciò significa che lo sviluppo futuro dell'economia italiana graverà principalmente sull'incremento di produttività fino al 1972 e vi graverà pressoché esclusivamente dopo.

Ora tutti noi sappiamo perfettamente che l'incremento della produttività dei già occupati dipende dalla loro preparazione, ma soprattutto dal progresso tecnologico, vale a dire dagli investimenti nella ricerca ed in più moderne attrezzature. Ma investimento vuol dire disponibilità di capitali, cioè risparmio, ed il risparmio si crea soltanto in un clima di stabilità monetaria e di equilibrio nelle spese per i consumi, le quali, a loro volta, sono influenzate dalla dinamica prezzi-salari.

Risulta così delineata una politica, che per brevità possiamo chiamare "politica di incoraggiamento degli investimenti", la cui necessità si avverte più ora che nel passato per due motivi:

- a) — sia perché gli investimenti sono la fonte precipua della produttività che tende a consolidare il suo ruolo di protagonista;
- b) — sia perché una parte delle risorse riceveranno un impiego che, necessariamente, non rappresenta l'optimum economico, *almeno a breve o media scadenza*.

Chiarisco quest'ultimo punto. L'esistenza stessa degli squilibri, in particolare di quelli zonalì, dimostra che le risorse trovano più conveniente indirizzarsi verso le zone o settori più progrediti che offrono migliori possibilità di utilizzazione. Orientare il mercato verso la riduzione degli squilibri significa indurre i possessori delle risorse ad impiegarle in luoghi o settori dove spontaneamente si indirizzerebbero con minore propensione. Significa, per chiamare le cose con il loro nome, *perseguire una quota di investimenti a redditività medio-breve inferiore e perciò una inferiore accumulazione di capitale*.

Lo sviluppo dell'economia italiana assume quindi come caratteristica di non poter più disporre di alcuni fattori che sin qui l'hanno aiutata, per far conto quasi sui soli aumenti di produttività, assumendosi nel contempo l'onere di investimenti a redditività minore. Tutto ciò in un clima di concorrenza internazionale già acuita e sempre più penetrante.

Se, come abbiamo, detto, la programmazione economica, pur caratterizzandosi con gli obiettivi "straordinari" che si pone e che la giustifica, è il futuro modo di essere della politica economica generale, dovrà necessariamente proporsi, a mio parere, questi obiettivi ordinari che ho cercato di riassumere con la locuzione "politica di incoraggiamen-

to degli investimenti": con tutto ciò che sottintende di clima morale di fiducia e di provvedimenti concreti. Al limite, questa politica potrebbe qualificarsi come un pre-obiettivo nei confronti di quelli specifici relativi agli squilibri, in ordine ai quali io credo si sia tutti d'accordo.

A questo proposito, però, noi imprenditori siamo particolarmente ansiosi di sentire una parola rassicurante. Tanto più che molte vicende del recente passato ci hanno lasciato piuttosto perplessi: in quanto è sembrato che le esigenze di una siffatta politica non siano pienamente sentite anche se è vero che in questo periodo di programmazione si parlava soltanto.

## IL TIPO DI PROGRAMMAZIONE

Delineati così gli obiettivi di una programmazione economica italiana nella riduzione degli squilibri attraverso una politica economica produttivistica, vorrei brevemente soffermarmi sul tipo di programmazione che mi sembra adatta alla situazione nonché alla civiltà del nostro paese.

Il fatto che il nostro paese giunga alla programmazione dopo che, per limitarsi all'Europa occidentale, Olanda, Francia, Belgio, Inghilterra hanno in proposito le loro esperienze più o meno giovani, costituisce una forte tentazione di appropriarci dello schema straniero a noi più congeniale.

Sarebbe interessante un esame di questo genere, ma mi astengo dal farlo poiché certamente queste esperienze straniere vi sono note e comunque altri le illustrerà nel corso di questo ciclo di conversazioni. Del resto non ritengo che sia possibile adattare a noi vestiti cuciti a misura altrui, mentre è forse possibile, per restare nell'ambito della metafora, che ci vada a genio il "taglio", lo stile di quei vestiti.

In proposito osservo che, a mio parere, lo stile della programmazione economica nei citati paesi europei, pur con varie e notevoli differenze di applicazione pratica, presenta interessanti caratteristiche comuni:

a) — *globalità*: tutto il problema dello sviluppo economico è considerato cioè con visione unitaria. I settori economici sono studiati nelle loro interdipendenze, il problema della produzione non è, per esempio, disgiunto da quello dei salari;

b) — *non obbligatorietà*: il raggiungimento degli obiettivi si fonda anzitutto sulla convinzione degli operatori che essi siano giusti, opportuni e necessari. I mezzi di influenza dello Stato sono indiretti;

c) — *collaborazione*: la programmazione è frutto comune degli sforzi dell'amministrazione e dei protagonisti del fatto economico che cooperano su un piano di parità nel reciproco rispetto.

Queste le caratteristiche essenziali di cui si dovrebbe tener conto anche da noi nella scelta di una "via italiana" alla programmazione.

Per meglio chiarire il mio pensiero in proposito, dirò subito cosa, secondo me, la programmazione dovrebbe fare. Mi approprio, a questo riguardo, del concetto espresso dagli autorevoli rappresentanti (1) della Commissione del M.E.C., nel corso del Convegno organizzato a Roma, ai primi di dicembre del 1962 dal C.N.E.L.

La programmazione economica non deve impedire il funzionamento normale delle forze di mercato né falsare le condizioni di concorrenza tra produttori imponendo arbitrariamente obiettivi di produzione, fonti di approvvigionamento o prezzi alle imprese, ovvero condizioni di lavoro o particolari scelte di consumo ai singoli. In particolare non si debbono fissare imperativamente obiettivi di produzione o di investimento ai diversi settori produttivi. La programmazione non dovrebbe neppure tendere ad aumentare gli interventi dei pubblici poteri, i quali, al contrario, potrebbero anche ridursi a seguito dell'indispensabile loro coordinamento che ne eliminerebbe le incoerenze.

Circa quest'ultimo punto il Ministro Colombo ha espresso l'opinione che « quanto più alto sarà l'ardore degli operatori nella attuazione del programma, tanto minori saranno i vincoli » (2) cioè gli interventi dello Stato. Io sono perfettamente d'accordo con questa impostazione teorica. Aggiungo che al riguardo probabilmente noi imprenditori dovremmo fare un po' di autocritica. Per dovere di equità, debbo però dire che, a mio parere, alcuni interventi dello Stato, non dei meno importanti né dei meno recenti, sono sembrati ispirarsi se non a punizione per lo meno a sfiducia verso gli imprenditori. Cosa che ci ha profondamente colpito. Ad ogni modo, come ho detto, sono d'accordo e credo di poter dire, per quanto mi riguarda, che l' "ardore" degli operatori ci sarà e sarà certamente proporzionale alla considerazione che il loro punto di vista riceverà non solo per l'attuazione, ma anche per la preparazione del programma.

Tornando al nostro problema, dopo aver detto come la programmazione non dovrebbe essere, occorre anche dire come dovrebbe essere.

Tralascio la disputa nominalistica per la quale un quotidiano redasse spiritosamente addirittura un "Glossario del piano" (3) e dichiaro subito che il tipo di programmazione che mi pare idoneo al nostro sistema economico ed alle nostre esigenze è quello indicato dal Prof. Di Fenizio con la locuzione "programmazione indicativa strumentata".

Questo tipo di programmazione dà agli operatori economici, e specialmente agli imprenditori, delle indicazioni; ma possiede altresì nello stesso tempo, strumenti per rinforzare, stimolare e controllare tali indicazioni.

(1) Sig. Robert Marjolin.

(2) Discorso dell'on. Colombo all'UCID di Napoli (4 febbraio 1963) e discorso dell'on. Colombo all'UCID di Torino (14 marzo 1963).

(3) "Il Globo" - 9 gennaio 1963.

Essa cioè non sopprime le libere decisioni degli operatori economici sul piano delle scelte dei prodotti da immettere nel mercato, dei fattori e dei metodi di produzione: conserva quindi la struttura pluralistica dell'economia, pur disponendo di strumenti per guidare lo sviluppo economico verso gli obiettivi desiderati.

Nel settore delle imprese pubbliche, questi strumenti si basano su disposizioni imperative; nel settore delle imprese private, invece, gli strumenti di questa programmazione consistono in una duplice serie di misure, in *incentivi* per i settori o le regioni più arretrati o in decelerazione di sviluppo: in *disincentivi* per le regioni ed i settori che incalzano troppo rapidamente nel processo di sviluppo.

Questa formula di programmazione indicativa strumentata, cui lo stesso Ministro Colombo si è spesso riferito, costituisce, a mio avviso, l'unica forma di orientamento dello sviluppo compatibile col mantenimento di una società pluralistica. Infatti ci offre un insieme di misure: d'ordine imperativo nel settore pubblico, d'ordine stimolante e scoraggiante per le imprese private. *Ma, nello stesso tempo, essa riserva alle imprese private quella libertà di scelta che loro appartiene in una economia la quale, sebbene ispirata ad un programma, rimane e vuole rimanere una economia di mercato.*

A mio parere, tale formula si addice ai bisogni italiani, sia nell'immediato futuro che a lunga scadenza; e, forse, essa può essere adatta anche al Mercato Comune.

Questo schema lascia fuori per ora un protagonista del fatto economico la cui importanza, di giorno in giorno crescente, non può essere sottovalutata: il sindacato dei lavoratori. D'altra parte l'attività del sindacato non è oggi suscettibile né di stimoli né di freni; gli unici vincoli sono nel suo senso di responsabilità su cui ritornerò fra breve.

Tuttavia desidero subito osservare che la programmazione economica, con le sue esigenze di coordinamento, stabilità e compensazione degli interessi sezionali in quello generale, rappresenta un valido motivo per l'applicazione -- finora elusa -- della Costituzione nelle parti che riguardano la struttura dei sindacati e la regolamentazione legislativa dei diritti di sciopero (artt. 39 e 40).



## LO SPIRITO DELLA PROGRAMMAZIONE

Apredo a Roma un Convegno sulla programmazione economica (1) il Ministro del Bilancio, che politicamente ne è il principale responsabile, dichiarò che « il principio della programmazione prima di diventare una realtà tecnica e politica, opera come un fatto spirituale ».

(1) "La strumentazione democratica della programmazione", promosso dalla rivista "Tempi Moderni" - Roma, 15 settembre 1962.

Condivido questo parere e ritengo perciò opportuno, discussi gli obiettivi e il tipo, di dire una parola sullo spirito della programmazione.

La mia coscienza mi induce al convincimento che l'attività imprenditoriale sia una vera e propria funzione sociale: pur rivolta ad ottenere un legittimo profitto, deve cioè essere utile alla società civile nel cui ambito viene svolta. Questo convincimento mi deriva da una riflessione.

Ogni società civile, ogni nazione, si organizza attraverso le proprie istituzioni ed i propri organi idonei, rispettivamente, ad esprimere la volontà della nazione stessa ed a curarne l'attuazione concreta. Si tratta di una attività normativa ed amministrativa che presuppone naturalmente l'inclinazione di tutto il corpo sociale a comportarsi in maniera conforme alla volontà democraticamente espressa dalla maggioranza: un comportamento dei singoli cittadini generalmente e sistematicamente difforme da questa volontà renderebbe ingovernabile qualsiasi nazione anzi ne renderebbe addirittura impossibile la vita come entità politica. Da questo punto di vista il cittadino ha non solo il dovere ovvio di rispettare le leggi, ma anche l'impegno morale di adoperarsi nella sua attività per il raggiungimento dei fini che la società di cui fa parte si è prefissa.

Questo impegno, che misura l'assolvimento della funzione sociale, dovrebbe essere direttamente proporzionale alla possibilità che la persona fisica o giuridica ha di influire con il proprio comportamento nella realizzazione dei suddetti fini; da tale possibilità deriva naturalmente una correlativa responsabilità.

Accanto al Governo ed al Parlamento, vengono subito in mente, a questo proposito, trattandosi di questioni economiche, gli imprenditori e le loro organizzazioni, i lavoratori e le loro organizzazioni. Affinché la loro azione confluisca verso fini generali, si delinea quindi come necessaria per *ragioni etiche* una stretta collaborazione dei centri decisionali indicati — che integrano la caratteristica pluralistica della società — per il perseguimento del bene comune.

Ma una politica di programmazione che voglia essere democratica, come quella italiana vuole essere, si appella alla collaborazione anche per *ragioni politiche*. La programmazione vorrebbe infatti avere ambizioni non solo strettamente economiche in quanto che attraverso di essa si vorrebbero interessare masse sempre più grandi di cittadini alle vicende dello Stato in modo che di queste vicende essi siano partecipi; la programmazione dovrebbe essere cioè un ulteriore strumento per esprimere la volontà popolare.

Effettivamente in una vera democrazia questa volontà, per essere efficace, non deve determinare soltanto le grandi scelte nazionali, ma intervenire altresì a tutti i livelli: collettività locali, organismi regionali, cooperative, organizzazioni professionali, ecc.; soltanto così, a tutti questi livelli, autorità e programmazione diventano democratiche: libertà di giudizio ed efficacia di azione possono essere conciliate. E'

in fondo quella rivalutazione dei corpi intermedi così calorosamente auspicata dalla dottrina sociale cristiana.

Vi sono infine delle *ragioni tecniche*. Le funzioni degli organi politici sono ogni giorno più numerose e diverse; il governo non può conoscere direttamente tutti i problemi da trattare. Il potere politico si esercita attraverso una serie di gangli economici, sociali, amministrativi. L'economia è divenuta sempre più complessa e di conseguenza altrettanto avviene per la politica economica.

Non è possibile che un gruppo ristretto di persone, politici o tecnici, siano in grado di conoscere esattamente tutti i termini di tutti i problemi per poter prendere delle decisioni precise. Mi richiamo, per questo, a quanto ho detto circa l'evoluzione della pianificazione nell'URSS. D'altra parte i cittadini cominciano a considerare che il significato della libertà, con tutte le limitazioni che comporta la vita in comune, consiste nel partecipare alle scelte che vengono fatte. Di qui la necessità di chiamare alla collaborazione i cittadini stessi attraverso le organizzazioni di cui a vario titolo fanno parte, dando loro una sorta di legittimazione che eviterebbe meglio di ogni altra soluzione gli inconvenienti dei gruppi di pressione la cui azione è dannosa solo se la si costringe ad essere occulta e quindi irresponsabile.

Se identifico nella collaborazione volontaria lo spirito della programmazione economica, non per questo mi sfuggono le difficoltà inerenti.

La prima condizione in proposito è un comportamento di buona fede da parte degli interessati: Parlamento, Governo, imprenditori, lavoratori.

Al *Parlamento* spettano le più alte responsabilità in quanto determina gli obiettivi politici della programmazione: gli si richiede quindi che, esercitato il suo potere sovrano, consenta lo sviluppo del programma in un clima di stabilità politica. L'economia ha sempre bisogno di stabilità politica, ma quando esiste un programma economico il bisogno diventa necessità. Tanto più che il programma non potendo essere rigido, ma duttile ed elastico, e le variazioni dovendo essere introdotte tempestivamente, non ci si può permettere che alterne vicende politiche rimettano tutto in discussione alle basi.

Quindi il Parlamento dovrà rassegnarsi ad una certa limitazione nella sua libertà d'azione, entro gli obiettivi politici fissati, ma sarà una autolimitazione, essendo tali obiettivi opera sua, e quindi la sua sovranità rimarrà integra. Fenomeni come quelli accaduti nello scorcio della legislatura testè trascorsa, mal si adattano ad una politica di programmazione di cui tuttavia il Parlamento aveva esplicitamente dichiarato di accettare onori ed oneri.

Circa il *potere esecutivo*, responsabile ed esecutore del programma, si impongono gli stessi obblighi di coerenza. L'adozione di provvedimenti contingenti in relazione alla congiuntura dovrebbe essere ridotta all'indispensabile e mai dovrebbe essere in contrasto con la politica

produttivistica a lungo termine. E' l'esperienza che mi suggerisce questa osservazione.

Per quanto riguarda *gli imprenditori*, è forse necessario, come ho già detto, un po' di autocritica. E' certo che si impone per loro una più precisa conoscenza degli obiettivi generali di cui tener conto nel legittimo sforzo per la migliore combinazione ed utilizzazione dei fattori produttivi delle rispettive aziende. La partecipazione al programma comporta ciò come condizione teorica e come risultato pratico. In un certo senso sulle loro spalle viene a ricadere una responsabilità per alcuni aspetti pubblica e per alcuni altri politica. Ma probabilmente questo è il prezzo da pagare — un prezzo forse caro, ma certamente onorevole — perché la società riconosca gli imprenditori come membri della classe dirigente.

Resta il *sindacato*. « Un sindacato moderno non agita le masse, ma le organizza, non organizza scioperi che raramente, ma studia statistiche, indici di costi e prezzi, indici di produzione e di scambi, e li tratta. Un sindacato moderno non fa politica di categoria, ma inquadra le esigenze di ogni categoria in quelle generali del mondo del lavoro e queste nelle esigenze generali di tutti ». Sono parole dell'On. La Malfa (1), vecchie di dodici anni; dodici anni che misurano un cammino compiuto solo in piccola parte, come l'esperienza recente ci ha particolarmente dimostrato.

Desidero chiarire a questo punto che non era mia intenzione dare lezioni a nessuno: quanto precede riflette esclusivamente la mia opinione sulle precise responsabilità che incombono a coloro che sono maggiormente interessati alla programmazione economica, se vogliono farne un fattore di democrazia e di progresso. Come opinione la presento, al solo scopo di contribuire alla discussione.

Certamente si tratta di un contributo assai incompleto. Non è sufficiente avere un Parlamento continente, un governo stabile e prudente, operatori economici e sindacalisti illuminati se non si pone mano subito a rendere efficienti i loro mezzi concreti d'azione: mi riferisco in particolare a più aggiornati strumenti conoscitivi della realtà sociale ed al processo di adeguamento e modernizzazione che la burocrazia, insostituibile fulcro d'ogni politica, ha dinnanzi a sé.

Tuttavia ho preferito soffermarmi piuttosto sugli argomenti trattati per precise ragioni: il problema dei mezzi è fondamentale e va affrontato subito: senza di essi non si può far molto; ma il *problema politico dei rapporti tra centri decisionali ai vari livelli e lo Stato, va risolto ancor prima se non si vuole costruire sulla sabbia*.

*Il nostro paese mi pare detenga, tra quelli dell'Europa occidentale, il poco invidiabile primato di uno scarso rispetto e di una scarsa fiducia reciproca tra mondo imprenditoriale e mondo sindacale; tra mondo economico e mondo politico: cosa in sé deplorabile e comunque ana-*

(1) Relazione al Convegno di Studi del PRI - Milano, 17 dicembre 1951.

*cronistica nel mondo moderno data la continua sfumatura che subiscono i relativi confini e la crescente interdipendenza delle rispettive azioni. La programmazione potrebbe essere il sistema per suturare queste cesure nello spirito che ho cercato di illustrare.*

*E se qualcuno mi chiedesse, data una certa cristallizzazione dei rapporti, chi è che deve iniziare a viso aperto e con decisione questa specie di crociata della buona fede, risponderei che spetta allo Stato. Non tanto per ragioni istituzionali quanto perché, di fatto, si trova oggi in una posizione di forza e con minore difficoltà può quindi muovere il primo passo.*

## *Conclusione*

**P**ur facendo una esposizione di carattere eminentemente pratico, ho cercato di porre in evidenza i tratti distintivi dei due criteri di azione economica coordinata adottati o adottabili a seconda del tipo di società.

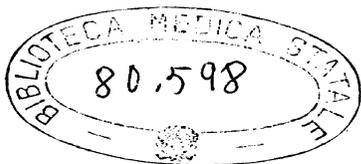
Da un lato abbiamo la proprietà statale dei mezzi di produzione e l'autoritarità delle scelte grandi o piccole; dall'altro la proprietà privata, pur con notevoli temperamenti, e soprattutto la partecipazione diretta dei protagonisti alle decisioni e la loro possibilità finale di determinare autonomamente il proprio comportamento.

A parte una valutazione dei due criteri, che dovrebbe risultare implicita in quanto ho finora detto, c'è una considerazione di fondo che credo dover fare a guisa di conclusione. Ho detto che l'azione economica coordinata è un modo di essere della politica economica, ne ho sottolineato cioè la natura strumentale; desidero chiarire che questa natura di strumento, di mezzo, non giustifica un giudizio di indifferenza nei suoi confronti. Non si può, in altri termini, restare indiffe-

renti di fronte al tipo di mezzo scelto, programmazione o pianificazione, anche se si sia perfettamente d'accordo sui fini da raggiungere.

Nel suo recente libro <sup>(1)</sup> l'On. Tremelloni afferma: « Non si può essere intransigenti nei fini e largamente transigenti nei mezzi, come purtroppo usa oggidì. Quando si voglia condurre ad un fine politico, bisogna essere severi verso la dilagante e irresponsabile ecletticità dei mezzi ».

Mi sembra, questo, un principio aureo per il caso di cui ci occupiamo: è possibile che una pianificazione collettivista possa anche condurre a risultati economici buoni, ma è certo che le condizioni della sua attuazione sarebbero la scomparsa delle autonomie di scelta che formano una società pluralistica la quale è l'essenza stessa della democrazia. Non credo che alcuno, ed in particolare noi imprenditori cristiani, sia disposto a pagare un tale prezzo.



---

<sup>(1)</sup> Roberto Tremelloni: "L'Italia in una economia aperta".



Stampatore  
TUMMINELLI  
Viale dell'Università 38, Roma  
1963



