

# SQUILIBRI ECONOMICI E PROGRAMMAZIONE IN ITALIA A

di CLAUDIO NAPOLEONI

1. - Il problema dell'adozione di una politica economica programmata è stato riportato all'ordine del giorno con particolare vigore in concomitanza e in conseguenza della nuova formazione politica di centro-sinistra. In tale occasione le discussioni di carattere generale sul concetto di programmazione sono riprese, e questo concetto ha di nuovo assunto, nelle discussioni teoriche, tutta una gamma di significati diversi, che vanno da quello di una programmazione intesa come semplice maggiore coordinamento della politica economica corrente, a quello di una programmazione intesa come elemento di radicale modificazione del meccanismo di mercato in atto.

E' nostra convinzione che non sia possibile, allo stato degli atti, discutere in generale di questo concetto e che il contenuto che si può propriamente attribuire alla nozione di programmazione rimanga oggi ancora strettamente condizionato dalla situazione e dai problemi delle determinate realtà che si intendono affrontare.

Sarà dunque opportuno chiedersi quale sia il significato che una politica di programmazione poteva e può avere in un contesto storicamente determinato, quale è quello della società e dell'economia italiana degli ultimi anni.

Come è noto, l'esigenza della programmazione economica è stata avanzata in Italia in rapporto alla *questione degli squilibri*. Tali squilibri sono stati identificati nei diversi ritmi di sviluppo tra agricoltura e industria e tra Nord e Mezzogiorno, e poichè si è ritenuto — in conformità ai risultati raggiunti dalla teoria economica su questo punto — che il meccanismo di mercato sia da solo insufficiente a promuovere uno sviluppo economico capace di risolvere tali squilibri, si è pensato che fosse necessaria una politica di programmazione come l'unica in grado di indurre uno sviluppo più equilibrato.

Ora la nostra prima tesi è che il problema di una programmazione diretta al superamento dei suddetti squilibri, si pone oggi in termini assai diversi da come si poneva una decina di anni or sono. Per chiarire questo punto, si può cominciare col far riferimento al problema del Mezzogiorno.

All'epoca della formulazione dello Schema Vanoni, l'obiettivo di uno sviluppo del Mezzogiorno sufficientemente rapido da ridurre sostanzialmente il divario con il Nord entro un periodo di 10-15

anni avrebbe richiesto una modificazione così profonda del meccanismo economico allora operante da far ritenere che una politica di programmazione a ciò diretta avrebbe rappresentato una innovazione economica e politica di grandissimo rilievo. Si ricordi, a questo riguardo, che lo Schema Vanoni prevedeva che per avvicinare sostanzialmente, in un decennio, il reddito pro capite del Mezzogiorno al reddito pro capite del Nord, occorreva che il reddito globale del Mezzogiorno aumentasse a un saggio di sviluppo pari al doppio del saggio di sviluppo del reddito del Nord (rispettivamente 8% e 4% all'anno), e che a tal fine si sarebbe dovuta concentrare nel Mezzogiorno, per il decennio considerato, la metà degli investimenti produttivi da eseguirsi nel Paese. Un tale processo di sviluppo avrebbe potuto aver luogo solo per il tramite d'una intensa industrializzazione dell'economia meridionale, non potendosi concepire un saggio di sviluppo dell'ordine dell'8% all'anno al di fuori di un'economia industriale.

Per vedere che cosa ciò avrebbe comportato in termini di meccanismo economico è utile istituire un confronto con ciò che è effettivamente accaduto nell'economia italiana nel periodo decorso dalla formulazione dello Schema Vanoni. Noi abbiamo avuto in realtà un rapidissimo sviluppo industriale che ha interessato prevalentemente le regioni già industrializzate e solo marginalmente il Mezzogiorno. Tale sviluppo industriale è stato sorretto principalmente da due componenti della domanda effettiva: le esportazioni e i consumi privati, nel senso che la prevedibile e prevista espansione di queste due componenti ha costituito il principale punto di riferimento per la formulazione e l'attuazione delle decisioni d'investimento. Se, invece, si fosse voluta promuovere un'industrializzazione del Mezzogiorno di dimensioni sufficienti a sostenere un saggio d'incremento del reddito meridionale come quello previsto dallo Schema, e tale da non incidere sostanzialmente sull'autonoma formazione di capitale industriale nel resto del Paese (cosa, anch'essa, implicitamente prevista dallo Schema), allora, per un lungo periodo di tempo, le decisioni d'investimento avrebbero dovuto essere formulate e attuate facendo riferimento, almeno per quanto riguarda la domanda effettiva interna, non tanto allo sviluppo dei consumi (e, in particolare, di certi consumi più « ricchi ») quanto allo sviluppo degli investimenti stessi.

Si può esprimere la stessa cosa dicendo che, mentre, nella realtà, gli investimenti hanno avuto prevalentemente rilevanza nella loro funzione di approntatori della capacità produttiva richiesta per adeguare l'offerta alla domanda che proveniva da fenomeni diversi da quello della formazione di capitale, gli obiettivi dello Schema, e quindi in particolare l'industrializzazione del Mezzogiorno, avrebbero richiesto che gli investimenti fossero rilevanti anche nel loro

aspetto di componenti della domanda effettiva, costituissero cioè la componente più dinamica della domanda stessa (1).

Dal punto di vista dell'economia nazionale globalmente considerata, ciò avrebbe significato, rispetto a quello che è stato l'andamento effettivo delle cose, un ben più rapido sviluppo della produzione di mezzi di produzione rispetto alla produzione di beni di consumo. Parte della capacità produttiva addizionale che, nella realtà, è servita a incrementare l'offerta di beni di consumo, sarebbe servita per aumentare l'offerta di mezzi di produzione, ossia per aumentare ulteriormente la capacità produttiva. Diversa sarebbe stata quindi la stessa composizione degli investimenti, nel senso che gli investimenti destinati al settore produttore dei mezzi di produzione sarebbero stati maggiori, rispetto agli investimenti destinati al settore produttore di beni di consumo, di quanto in realtà è avvenuto. Ma poichè la cosiddetta « propensione marginale all'investimento », cioè la quota investita degli incrementi di reddito, è tanto maggiore quanto più alta è la proporzione degli investimenti destinati al settore dei mezzi di produzione, e poichè i saggi di sviluppo sia degli investimenti stessi sia del reddito, sono tanto maggiori quanto maggiore è la suddetta « propensione », noi avremmo avuto, sempre rispetto alla realtà, un maggiore ammontare di investimenti e un maggiore ammontare di reddito; quanto ai consumi, essi sarebbero stati, per un periodo certo non breve, nel quale quasi certamente ancor oggi ci troveremmo, minori di quelli che effettivamente si sono verificati, anche se, com'è chiaro, il processo descritto avrebbe posto le premesse di un loro ancor maggiore ammontare futuro, e certo di una loro più equilibrata distribuzione.

Non ci si può naturalmente nascondere che un processo come quello qui ipotizzato avrebbe sottoposto la bilancia dei pagamenti a tensioni più gravi di quelle che in realtà hanno avuto luogo, ma

(1) E' opportuno precisare a questo punto — e con riferimento anche a quanto si dirà nel seguito — che questo richiamo alla possibile decisività degli investimenti come componenti della domanda non implica, e anzi esclude, un'analogia con considerazioni di tipo keynesiano. Nello schema keynesiano, infatti, gli investimenti possono avere un ruolo di rilievo, come componenti della domanda effettiva, in quanto a essi corrisponde una spesa che può contribuire a creare il mercato per una produzione proveniente da capacità esistente e inizialmente inutilizzata; essi hanno perciò rilevanza solo in quanto contribuiscono a suscitare una spesa nazionale di determinata entità; in questa loro funzione gli investimenti sono in realtà fungibili con qualsiasi altro tipo di spesa. Nella nostra argomentazione, invece, gli investimenti sono rilevanti proprio in quanto danno luogo a una certa composizione della spesa nazionale, e non soltanto quindi resta esclusa ogni loro fungibilità con altri tipi di spesa, ma la loro stessa interna composizione risulta essenziale. Ciò dipende evidentemente dal fatto che, a differenza di quanto accade nello schema keynesiano, nel nostro caso gli investimenti, in quanto domanda, non servono, genericamente, a mettere in moto una capacità inutilizzata, ma servono, e per un lungo periodo di tempo, a orientare la formazione della capacità addizionale.

non pare che da questa parte sarebbero sorte difficoltà serie, tenuto conto, in primo luogo, che il processo di raggiungimento di un alto grado di competitività sul mercato mondiale, che è uno dei maggiori risultati dello sviluppo com'è di fatto avvenuto, non sarebbe certo stato compromesso da uno sviluppo conforme alla nostra ipotesi e, in secondo luogo, che non esiste alcuna ragione per la quale il nostro Paese debba includere tra le caratteristiche della propria situazione economica l'accumulazione di sì ingenti riserve di mezzi sull'estero.

Tutto ciò significa che una politica di industrializzazione del Mezzogiorno avrebbe comportato un orientamento diverso per l'intera economia italiana, la quale si sarebbe sviluppata sotto stimoli, e con un meccanismo, molto lontani da quelli che abbiamo sperimentato negli ultimi anni. Per rendersi ben conto di ciò, occorre considerare che il meccanismo ipotetico sopra descritto avrebbe richiesto per almeno due ragioni il superamento dell'economia di puro mercato, intendendo con questo termine un'economia che — come quella italiana di fatto — prende le decisioni relative alla formazione di capitale affidandosi a soggetti economici, privati o pubblici che siano, ma comunque mossi da convenienze desunte prevalentemente dal meccanismo dei prezzi.

Innanzitutto vi sarebbe stato bisogno di una formazione di risparmio maggiore di quella che spontaneamente si stabilisce sulla base del gioco delle forze agenti sul mercato. Ma il punto che ci sembra più importante è il fatto che il rapporto investimenti/reddito possiede, in ogni circostanza determinata, un valore limite, superando il quale esso non è più sopportabile da un'economia di mercato, come sopra definita. A questo fenomeno abbiamo già accennato nel saggio « La posizione del consumo nella teoria economica », pubblicato nel numero precedente di questa Rivista, nel quale, discutendo le tesi di Rosa Luxemburg, si rilevò come l'« anarchia » propria del mercato capitalistico impedisca a questo mercato di funzionare sulla base di una domanda effettiva che contenga una proporzione di investimenti superiore a un certo limite. Qui basterà richiamare il fatto che la domanda di mezzi di produzione, quando costituisca una quota considerevole della domanda complessiva, è molto meno prevedibile della domanda di beni di consumo. I consumi futuri, infatti, possono essere accertati con notevoli gradi di approssimazione, rilevando determinate uniformità, sia nell'economia che si considera sia in altre, e più ricche, economie, giacchè il comportamento dei soggetti consumatori non offre generalmente sorprese di grande rilievo; ed è chiaro che anche la domanda di mezzi di produzione, fino a che è prevalentemente determinata dalla necessità di approntare la capacità produttiva addizionale occorrente a soddisfare la domanda per consumi, può anch'essa essere preveduta con relativa facilità, giacchè la previsione, sia pure indirettamente, si appoggia sull'andamento di un elemento esterno al processo accumulativo — i consumi, ap-

punto — e non difficilmente determinabile. Ma quando si voglia che gli investimenti abbiano, sulla domanda complessiva, un peso molto rilevante, allora il collegamento tra domanda di consumi e domanda di mezzi di produzione diviene, per una parte, impossibile, giacchè la capacità addizionale serve prevalentemente, o comunque in notevole misura, a creare nuova capacità, e, questa, nuova capacità ancora; e i consumi che con questo sviluppo dovranno alla fine pur essere soddisfatti, sono troppo lontani nel tempo e soprattutto la loro soddisfazione è compatibile con troppi e diversi andamenti del processo accumulativo, perchè essi possano avere qualche apprezzabile influenza sulle decisioni.

In altri termini la convenienza del processo di formazione del capitale verrebbe a dipendere prevalentemente dalla stessa formazione di capitale, e i singoli « operatori », come singoli, si troverebbero in un circolo chiuso, che nessuno di loro, singolarmente preso, sarebbe in grado di rompere. Da tale circolo si potrebbe uscire facendo ricorso a un elemento esterno, che avrebbe una funzione analoga a quella che è esercitata dal consumo nel caso in cui i consumi sono il principale fattore di espansione della domanda globale. Tale elemento esterno è la *programmazione*, ossia una specificazione dell'andamento futuro dell'accumulazione, e quindi nel quadro entro cui ogni singola decisione d'investimento può trovare la sua giustificazione e quindi la sua convenienza.

Ma è chiaro che in questo caso si uscirebbe dal meccanismo di mercato, almeno nel senso che il mercato non sarebbe più il solo, e neanche il principale, elemento di riferimento per le decisioni relative all'investimento. Si potrebbe dire che il processo di realizzazione degli investimenti ha sempre bisogno di essere orientato da un fine esterno a se medesimo, e che tale fine, in un'economia di puro mercato, non può che essere dato dal consumo, ovvero è indicato da una formazione di capitale *decisa in sede di programmazione*. E' perciò del tutto naturale che, mancando l'elemento programmazione, lo sviluppo economico si orienti automaticamente verso il consumo, la cui esaltazione diventa elemento di progresso e di stabilità.

Una prima conclusione del nostro discorso è dunque questa: un processo di industrializzazione come quello ipotizzato una decina di anni fa, per risolvere la *questione degli squilibri*, avrebbe richiesto una programmazione di intensità tale da comportare il superamento deciso del meccanismo di mercato in atto.

2. - Può essere interessante, a commento e conferma di quanto precede, esaminare la tesi esposta in un notevole articolo di Vera Lutz pubblicato su *Moneta e Credito* del dicembre 1961. La Lutz si propone in primo luogo di dimostrare la tesi che la mancata industrializzazione del Mezzogiorno è imputabile non a una carenza di

spirito imprenditoriale, ma a una insufficienza di mercati; in altri termini, secondo l'autrice, se l'industria si fosse sviluppata nel Mezzogiorno in modo più rapido di quanto è avvenuto, essa si sarebbe trovata di fronte a un insolubile problema di sbocchi.

La dimostrazione che la Lutz fornisce di questa tesi può essere sintetizzata nel modo seguente. Nello sviluppo economico d'un Paese dovrebbero distinguersi tre fasi successive, secondo che il reddito pro capite sia rispettivamente un « reddito di sussistenza », un « reddito medio » e un « reddito elevato ». Nella prima fase la composizione della domanda per consumi è rigidamente determinata dai bisogni di sussistenza. Nella seconda fase si tratta ancora di acquisire beni essenziali, anche se non di mera sussistenza, e la composizione della domanda rimane rigida. E' solo nella terza fase che la composizione della domanda diventa sufficientemente elastica da poter essere influenzata dalla produzione: « Si può dire che, a questo stadio, gli imprenditori modellano in larga misura lo schema di domanda addizionale del consumatore sullo schema di produzione addizionale che hanno da offrire, invece di essere obbligati, come avviene nel primo e secondo stadio, a modellare lo schema della produzione su uno schema di consumo più o meno rigido » (p. 414). Finchè un'economia si trova nella prima o nella seconda fase, sorge il problema di uno sviluppo « bilanciato », ossia di uno sviluppo nel quale gli incrementi della produzione abbiano una composizione che tenga conto della composizione degli incrementi della domanda, mentre nella terza fase è la produzione stessa che si garantisce una domanda a sè omogenea.

Ciò posto la Lutz mostra che, se tra il 1950 e il 1960 l'economia meridionale si fosse sviluppata al punto da portare il proprio reddito pro capite dal 50% al 75% di quello del Nord, essa non sarebbe pervenuta alla terza fase, giacchè, supponendo che il comportamento dei consumatori meridionali sia analogo a quello dei consumatori settentrionali in eguali circostanze di reddito, una parte assai considerevole della domanda addizionale sarebbe ancora stata destinata a beni alimentari, al punto che, tenuto conto delle possibilità di accrescimento della produzione agricola meridionale, il Mezzogiorno sarebbe stato fortemente tributario dal Nord e dall'estero di generi alimentari. In tali condizioni, la necessità di avere uno sviluppo « bilanciato » (nel senso prima detto), avrebbe privato un'industria, che fosse sorta nel Mezzogiorno in dimensioni adeguate all'ipotizzato aumento del reddito, dei mercati locali, chè anzi essa avrebbe dovuto servire essenzialmente per effettuare le esportazioni industriali, verso il Nord e verso l'estero, occorrenti a superare la suddetta strozzatura alimentare.

Ora l'autrice ritiene che il Mezzogiorno non costituisca una localizzazione conveniente per un'industria che abbia fuori del Mezzogiorno stesso i suoi mercati, e cerca di dimostrare questo punto esaminando le questioni relative ai costi di trasporto, alla struttura

e all'evoluzione dei mercati esteri, e alle differenze salariali tra Nord e Sud; ella conclude infine che, rispetto a una politica diretta a superare tali svantaggi di localizzazione mediante forme varie di sussidio all'industria, sia più conveniente una politica che si affidi molto largamente all'emigrazione verso il Nord per ottenere un riequilibrio tra le situazioni economiche delle due regioni.

Non è nostra intenzione qui di addentrarci nei calcoli della Lutz, né di esaminare la validità della sua soluzione; ci preme però mettere in evidenza la rilevanza che il problema degli sbocchi assume in ogni impostazione che, come, chiaramente, quella della Lutz, prescindendo dalla possibilità della programmazione. In effetti tutto il ragionamento della Lutz si svolge entro un'ipotesi di fondo, che cioè la produzione industriale abbia come sbocco prevalente il consumo, ipotesi che, per le ragioni prima esposte, è inevitabile quando si supponga che il meccanismo di mercato sia il meccanismo dominante dello sviluppo economico; se, viceversa, si suppone che lo sviluppo possa essere orientato dalla programmazione, allora si può benissimo ammettere che lo sbocco della produzione industriale sia, in misura prevalente, il processo accumulativo che si svolge entro l'industria stessa.

Per quanto riguarda l'Italia, ci pare si possa dire che il ragionamento della Lutz *avrebbe potuto* essere privo di qualunque validità, se lo sviluppo fosse stato programmato, mentre ha avuto, e probabilmente ha tuttora, una certa rilevanza per la spiegazione della insufficienza del meccanismo di mercato ai fini dell'industrializzazione del Mezzogiorno.

Si può dunque riprendere il filo della nostra argomentazione ribadendo che tale processo di industrializzazione avrebbe richiesto un meccanismo in cui gli investimenti avessero agito da elemento fondamentale anche dal lato della domanda, un meccanismo cioè che non avrebbe potuto realizzarsi in un assetto in cui il mercato fosse la realtà economica dominante, ma che avrebbe richiesto una politica nella quale si desse un ruolo adeguato alla programmazione. E bisogna aggiungere che, su questo terreno, il tempo ha fatto giustizia di molte illusioni, prima tra tutte quella, che allora si nutrì da parte di molti, che un semplice intervento di infrastrutture e di incentivi potesse essere sufficiente a mutare le leggi del mercato capitalistico, e che certi obiettivi di carattere profondamente innovativo economicamente e socialmente potessero essere conseguiti con una politica che, malgrado i perfezionamenti e gli arricchimenti rispetto alle politiche di tipo più tradizionale, non uscisse però mai sostanzialmente dall'ordinaria amministrazione.

Oggi che è generale, o quasi generale, la soddisfazione per il tipo di benessere raggiunto, pensiamo non sia male che si rifletta un po' di più sul costo che ciò ha comportato. Se ci si consente di parafrasare un vecchio detto, oggi che siamo felicemente pervenuti ad avere la moglie ubriaca, sarà bene rendersi conto che nella botte è

rimasto vino molto poco generoso. Ma per proseguire il nostro discorso, cerchiamo di vedere meglio quali sono le caratteristiche della situazione attuale.

3. - Per una definizione dettagliata della situazione attuale si rimanda ai luoghi opportuni<sup>(2)</sup>. Qui importa mettere in luce quella che ci sembra la sua caratteristica essenziale, e cioè il fatto che noi siamo oggi pervenuti ad avere un'economia altamente dinamica, la quale, in quanto si è svolta e si svolge sulla base di meccanismi prevalentemente di mercato, non ha risolto compiutamente la « questione degli squilibri », ma, in quanto è, appunto, altamente dinamica, si avvia, in modo non rapido, forse, ma sicuro, a eliminare tale questione. Ora, il problema che intendiamo affrontare in questo paragrafo è quello del significato, posto che ve ne sia uno, che la programmazione viene ad assumere adesso, in questa nuova situazione; ma, prima di ciò, riteniamo opportuno chiarire la differenza (non certo solo terminologica, ma sostanziale) che intercorre tra la *risoluzione* e l'*eliminazione* della « questione degli squilibri ».

A tal fine occorre chiedersi che cosa avrebbe significato, sul piano dell'assetto della società, una politica di programmazione come quella descritta precedentemente, una politica cioè che, avendo inizio nel momento in cui finiva il periodo della ricostruzione e cominciava quello del vero e proprio sviluppo economico del nostro Paese, avrebbe introdotto, come meccanismo dominante della vita economica, un meccanismo diverso da quello del mercato. Orbene, è chiaro che tale politica avrebbe implicato il riconoscimento che le mètte verso le quali un sistema economico si muove non devono essere affidate a un qualche automatismo, che le contenga implicitamente in se stesso, ma devono essere definite in modo esplicito dalla società, e che perciò gli automatismi in atto al momento in cui tale definizione ha luogo, possono essere utilizzati se, e nella misura in cui, essi non sono eterogenei al conseguimento di quelle mètte.

A questo riguardo, però, si deve notare che una politica di programmazione la quale avesse voluto conseguire gli obbiettivi di cui s'è parlato, presentava in Italia particolari difficoltà, derivanti dalla necessità di tener conto contemporaneamente di due esigenze apparentemente inconciliabili.

In primo luogo è chiaro che gli obbiettivi in questione erano così impegnativi e così lontani da quelli spontaneamente raggiungibili dal meccanismo economico in atto, da essere paragonabili, sotto questo

<sup>(2)</sup> E' da vedere soprattutto: P. SARACENO, « L'Italia verso la piena occupazione », da *Studi in onore di A. Fanfani in occasione del venticinquesimo anno d'insegnamento* in corso di pubblicazione (estratto a cura della SVIMEZ, Roma, aprile 1962).

riguardo, agli obiettivi che sono stati, e sono, propri delle pianificazioni di tipo più completo ed esteso, di quelle pianificazioni, cioè, che (come accade in quella sovietica che ne costituisce l'esempio più rilevante) si basano su un mutamento profondo e globale del regime di proprietà.

Ma, in secondo luogo, è altrettanto chiaro che la struttura economica e sociale italiana presentava differenze essenziali rispetto a quelle dei paesi in cui tali forme complete di pianificazione hanno avuto luogo. Potremmo dire, a questo proposito, che, malgrado i profondi squilibri interni e malgrado il carattere ancora arretrato di molte attività, l'economia italiana apparteneva da tempo all'insieme dei « punti più alti » del sistema capitalistico, nel senso che le attività di produzione e di consumo vi avevano da tempo assunto forme tecniche e organizzative molto avanzate e di grande complessità; lo stesso meccanismo di mercato agente nel Paese, perciò, mentre, da un lato, si rivelava incapace di suscitare, da solo, determinati tipi di sviluppo, rappresentava poi, d'altro lato, uno strumento molto efficiente di progresso produttivo. La situazione era perciò molto diversa da quella dei « punti più bassi », nei quali l'instaurazione di forme complete di pianificazione non comportava la soppressione di precedenti realtà economicamente rilevanti.

Le difficoltà derivavano dunque dal fatto che, per raggiungere certi obiettivi di grandissimo rilievo, ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e civile del Paese, si disponeva, tenuto conto delle esperienze e delle conoscenze in atto, di uno strumento — la pianificazione — che, nelle forme fino ad allora (e anche fino a oggi) realizzate, è appropriato a situazioni di iniziale sottosviluppo economico, caratterizzate dall'assenza di precedenti forme, storicamente elaborate, di organizzazione e di attività economiche. A ciò si aggiunga che, all'epoca a cui il nostro discorso si riferisce, la teoria della pianificazione era essa stessa in condizioni di arretratezza, giacché gli sviluppi teorici che hanno consentito di porre su basi relativamente sicure il problema dell'efficienza nella gestione pianificata dell'economia, hanno assunto reale consistenza solo in epoca recentissima.

Eppure tutte queste difficoltà non devono far ritenere che non fosse allora definibile, in linea di principio, un indirizzo di politica economica che, partendo dalla questione degli squilibri, promuovesse uno sviluppo generale dell'economia italiana, anche se si deve riconoscere che nessuna delle grandi forze politiche presenti sulla scena poteva farsene interprete, date le connotazioni ideologiche proprie di ciascuna. A noi sembra che tale linea, che, d'ora innanzi, chiameremo per brevità *politica di sviluppo*, doveva fondarsi su questa idea di base: usare la programmazione per definire gli obiettivi da raggiungere, e per conseguire tali obiettivi mediante interventi diretti a porre l'insieme delle imprese in un mercato di tipo diverso da quello che tali imprese sono spontaneamente portate a crearsi.

I momenti essenziali di siffatta politica di sviluppo possono essere così indicati:

a) In *agricoltura* occorre innanzi tutto eliminare tutte le forme arretrate di conduzione e di organizzazione, riducendo l'enorme varietà di strutture esistente, su questo terreno, nelle campagne italiane a quelle due sole forme fondamentali che sembrano possedere una decisa superiorità su tutte le altre: l'azienda capitalistica, in ogni caso in cui essa è consentita dal tipo delle risorse e degli ordinamenti produttivi, e la proprietà coltivatrice, in tutte le situazioni in cui essa, opportunamente inquadrata entro un'efficiente organizzazione sia dei mercati d'acquisto dei mezzi di produzione che dei mercati di vendita dei prodotti, sia in grado di conseguire, anche attraverso un'adeguata assistenza tecnica pubblica, i livelli di produttività consentiti dalle conoscenze tecniche. In un'agricoltura siffatta, la quale avrebbe certamente comportato modificazioni di grande rilievo anche nelle destinazioni produttive, si sarebbe potuto eseguire o indurre una rilevante formazione di capitale al fine di dotare il processo produttivo di tutti i mezzi tecnici moderni. Non c'è dubbio che un'agricoltura, nella quale la composizione della produzione fosse stata la più omogenea alla natura delle risorse, e le forme aziendali non solo non avessero impedito ma avessero anzi attivamente sollecitato la ricerca delle soluzioni più efficienti, avrebbe richiesto uno sviluppo degli investimenti assai maggiore di quello verificatosi in realtà.

b) Nel campo dei *pubblici servizi* era possibile un'azione che ancor oggi resta quasi tutta da compiere: basti ricordare, a questo riguardo, i trasporti pubblici, su strada e per ferrovia, le attrezzature scolastiche e ospedaliere, le sistemazioni urbanistiche.

c) Già gli interventi ora detti nell'agricoltura e nei pubblici servizi avrebbero comportato, per i *consumi*, un orientamento diverso da quello che si è sperimentato nella realtà degli ultimi anni. In primo luogo, infatti, l'aumento (rispetto a quanto è effettivamente accaduto) della produzione agricola, e particolarmente di certi prodotti (tutti quelli zootecnici, per esempio), avrebbe richiesto, per essere compatibile con lo sviluppo della domanda, che i consumi fossero molto più equilibratamente distribuiti sull'insieme della popolazione di quanto s'è in realtà verificato. In secondo luogo, anche l'intervento nel settore dei pubblici servizi avrebbe richiesto che una serie di bisogni fossero soddisfatti con un minor ricorso a mezzi privatistici e con un maggior ricorso a mezzi di carattere pubblico, o sociale che si voglia dire. Ambedue queste tendenze sarebbero state accentuate, se si fossero verificati interventi che avessero avuto come conseguenza la riduzione (sempre rispetto a quanto è avvenuto) di un complesso di redditi cittadini, derivanti da attività che, qualora diano luogo a un'occupazione superiore a un certo limite, sono da giudicarsi improduttive, quale che sia l'accezione che si voglia adot-

tare del termine « produttività »; si pensi, per esempio, alle burocrazie di ogni genere, alla pleora dell'apparato distributivo, e così via. Nell'ambito, dunque, della politica di sviluppo, i consumi di prodotti industriali avrebbero avuto uno sviluppo minore, sia perchè i consumi di prodotti agricoli avrebbero avuto maggiore impulso, sia perchè molti bisogni tipicamente soddisfacenti mediante beni industriali richiedono, quando vengano soddisfatti su base sociale (e anche ammettendo che tale modo di soddisfazione sia il più efficiente e ricco), una produzione complessivamente minore che se sono soddisfatti su base privatistica, sia perchè molti redditi abnormi, e oggi tipicamente destinati al consumo cospicuo, non si sarebbero formati affatto. Lo sviluppo dei consumi non avrebbe perciò avuto per la industria l'importanza che ha assunto nella realtà italiana degli ultimi anni; ma, al posto di tale sviluppo dei consumi, vi sarebbe stato, per fornire il necessario sbocco a una produzione industriale in ancor più forte espansione, uno sviluppo degli investimenti, derivante, in parte, dagli interventi indicati ai due punti precedenti e, soprattutto, dal processo di industrializzazione.

d) Tale processo, ossia *l'estensione dell'apparato industriale* alle regioni sottosviluppate, avrebbe rappresentato la parte più tipicamente pianificata della politica di sviluppo. L'azione pubblica in questo campo avrebbe potuto esplicarsi attraverso tre fasi. Innanzi tutto occorre definire in dettaglio il desiderato sviluppo industriale, specificando quale tipo di attrezzatura industriale si intendeva conseguire in un determinato periodo di tempo. In secondo luogo, poichè il mercato non avrebbe potuto fornire nessuna indicazione utile circa il sistema di valori economici corrispondente a uno sviluppo industriale non immediatamente collegato a una domanda finale per consumi, tale sistema di valori economici avrebbe dovuto essere calcolato, e offerto alle imprese esistenti come fondamentale elemento di riferimento per la determinazione delle convenienze a investire. In terzo luogo, gli investimenti occorrenti a realizzare il desiderato capitale industriale, nelle localizzazioni ritenute più opportune, avrebbero dovuto essere in parte sollecitati presso i gruppi privati, collegandoli alla programmazione mediante un'opportuna politica di accordi, e in parte eseguiti direttamente dallo Stato utilizzando lo strumento dell'impresa pubblica, già presente e operante nella realtà italiana.

Ora una linea come quella di cui qui s'è tentato di dare una prima approssimativa descrizione avrebbe potuto rappresentare una innovazione sul terreno dell'assetto economico della società italiana; essa, infatti, avrebbe, innanzi tutto, conservato e sviluppato gli elementi positivi del meccanismo di mercato, al quale avrebbe tolto l'aspetto di elemento determinante degli obbiettivi economici della società italiana, ma del quale avrebbe mantenuto ed esaltato quella capacità di conseguire le soluzioni dinamicamente più efficienti che è propria di ogni struttura decentrata; essa avrebbe, poi, fatto un uso

non prevaricante della pianificazione, della quale avrebbe accolto soprattutto la capacità di ordinare verso determinati obiettivi, esplicitamente definiti, tutto il processo di formazione della ricchezza nazionale; essa, infine, avrebbe configurato tale processo in modo da includere realmente in esso tutti gli elementi positivi delle realtà sociali inizialmente sottosviluppate (in modo particolare delle campagne), le quali perciò non sarebbero state semplicemente soppresse mediante trasferimento verso altre realtà, ma avrebbero dato il loro contributo allo sviluppo generale del Paese secondo la propria originale natura <sup>(3)</sup>.

Ma in questo quadro, allora, la « questione degli squilibri », per quanto decisiva in se stessa, sarebbe stata soprattutto l'occasione per porre nelle mani della società uno strumento di valore generale, e la cui validità, quindi, non era certo limitata alla risoluzione di quella importante ma particolare questione, ma si sarebbe estesa alla risoluzione di tutte le altre questioni (e vedremo tra poco che ve ne sono, e gravissime) che si sarebbero poste, di volta in volta, durante il processo di sviluppo, e che nessun automatismo sarebbe stato in grado di affrontare, e neppure di riconoscere come questioni.

Nell'ambito di questa ipotesi, gli squilibri, dunque, sarebbero stati *risolti* nel senso che essi non sarebbero semplicemente scomparsi materialmente, ma avrebbero suscitato, proprio nel processo medesimo della loro scomparsa, un assetto del sistema economico il cui significato avrebbe trasceso di molto quello della particolare questione da cui traeva origine.

4. - Vediamo adesso in che senso si può dire che il meccanismo odierno si avvia a eliminare la « questione degli squilibri ». Abbiamo detto poco sopra che il rapido sviluppo economico degli ultimi anni, se non ha già eliminato gli squilibri, ha però avviato in modo sicuro il processo della loro eliminazione. Tale processo ha luogo mediante due movimenti di grande rilievo. Il primo consiste nello spostamento di parti notevoli della popolazione dalle sezioni arretrate dell'economia (agricoltura e Mezzogiorno) alle sezioni più avanzate, le quali si dimostrano in grado, sia pure con qualche inevitabile sfasamento, di creare un numero di posti di lavoro adeguato a sostenere lo spostamento in questione. Il secondo movimento consiste in un allargamento verso il Mezzogiorno del capitale industriale del Paese, allargamento che, se possiede delle dimensioni che lo rendono inconfondibile con quello che avrebbe potuto aver luogo nell'ambito di una politica di sviluppo, rappresenta però, se lo si consi-

<sup>(3)</sup> Su questo punto, e per quanto riguarda specificamente l'agricoltura, si veda l'articolo di Salzano, pubblicato nel numero precedente di questa rivista.

dera unitamente ai suddetti movimenti della popolazione, un fenomeno capace di contribuire in misura non trascurabile all'assorbimento della disoccupazione e della sottoccupazione delle regioni arretrate.

Se dunque il saggio globale di sviluppo dell'economia italiana sarà nei prossimi anni dello stesso ordine di grandezza degli anni passati (e, a meno che non si verifichino imprevedibili circostanze sfavorevoli sul mercato mondiale, o errori grossolani di politica economica sul piano interno, questa sembra un'ipotesi del tutto plausibile), quei due movimenti, lasciando tempo al tempo, ridurranno progressivamente gli squilibri, nel senso che metteranno capo a una situazione nella quale, in termini di unità occupate e di reddito prodotto, l'agricoltura si sarà ridotta a svolgere un ruolo del tutto secondario nella vita economica del Paese, a favore di attività industriali e terziarie prevalentemente accentrate nelle zone già ora più progredite, ed estese alle zone ora arretrate nella misura giusto sufficiente a consentire alle forze di lavoro rimaste in tali zone un'occupazione a livelli di produttività non dissimili da quelli esistenti nel resto del Paese.

Ora, affinché tale processo si compia, nel miglior modo possibile e, anche, nel più breve tempo possibile, si richiede un impegno considerevole di politica economica, che, se si vuole, si può ancora indicare col termine di programmazione. Ma questa programmazione è cosa ben diversa da quella che avrebbe costituito un momento della politica di sviluppo illustrata nel paragrafo precedente. Si tratta infatti di un complesso di politiche le quali, non soltanto non hanno lo scopo di porre il processo di sviluppo sotto una regola diversa da quella fornita dal puro meccanismo di mercato, ma hanno anzi il fine di accompagnare tale meccanismo, integrandolo e correggendolo dove sia necessario, ma senza mutarne le caratteristiche essenziali: si tratta insomma di una programmazione che non subordina a se stessa il meccanismo di mercato, come strumento a un fine che solo essa programmazione può determinare, ma che, anzi, si pone al servizio del meccanismo di mercato per sollecitarne l'opera in alcuni, determinati settori (<sup>4</sup>).

Così, per esempio, l'esodo dalle campagne, che avviene sotto gli stimoli propri di un mercato fortemente dinamico, anche se è una delle condizioni essenziali per il conseguimento di soluzioni efficienti nel campo degli ordinamenti produttivi e della struttura aziendale dell'agricoltura, non è poi, di per sè, sufficiente all'effettiva realizzazione di tali soluzioni: a tal fine si richiede una particolare politica agraria.

(<sup>4</sup>) Nell'attuale situazione italiana è questo il tipo di « programmazione » che appare omogeneo alla formula politica del centro-sinistra.

Analogamente, e per fare un altro esempio, il diffondersi di iniziative industriali nelle zone tuttora sottosviluppate è un fenomeno che, mediante un'acconcia politica di incentivi e di aree di sviluppo industriale, può, da un lato, essere reso di più ragguardevoli dimensioni, e, dall'altro lato, essere meglio canalizzato verso le più efficienti localizzazioni.

Né è possibile (ma questo è vero in generale, e non solo per la particolare situazione italiana d'oggi) che il sistema economico possa darsi carico da se stesso della formazione dei quadri di ogni livello che si richiedono per la gestione di un apparato produttivo moderno: cade la necessità che vi sia una politica scolastica adeguata a tale esigenza.

Altri esempi potrebbero certo farsi; ma, per quanti se ne trovino, si tratterebbe sempre di interventi diretti a perfezionare e a completare in alcune parti un meccanismo di sviluppo, di cui si accettano le mètte, e i modi di raggiungimento delle stesse.

Ma ciò significa che se, *oggi*, si pone alla programmazione lo stesso compito che a essa si poneva dieci anni fa, cioè quello di risolvere la « questione degli squilibri », si assegna di fatto alla programmazione un contenuto inevitabilmente assai diverso, e molto più limitato, del contenuto che essa poteva avere allora, nel quadro d'una politica di sviluppo, giacchè, ove si rimanga nell'ambito di tale questione, sarebbe insensato non tener conto dell'esistenza di un meccanismo autonomo che, già di per sè, riduce progressivamente ciò che è stato chiamato il « dualismo » dell'economia italiana. Ma, così stando le cose, si fanno chiari e il significato della *eliminazione* della « questione degli squilibri » e la sua differenza rispetto alla sua *risoluzione*: si tratta, precisamente, di una eliminazione, e non di una risoluzione, nel senso che dagli squilibri si esce mediante un processo che, in primo luogo, non realizza *tutte* le possibilità di sviluppo insite nel sistema economico-sociale italiano, ma anzi ne distrugge molte a vantaggio unilaterale di altre, e, in secondo luogo e corrispettivamente, non consente di definire esplicitamente, e perciò poi di controllare, le mètte verso le quali lo sviluppo economico si indirizza, con la conseguenza che tali mètte, in quanto affidate alla spontaneità di un mero automatismo, possono essere — e, come diremo, di fatto sono — di tal natura da porre al Paese problemi ancor più gravi di quelli posti dagli squilibri.

In riferimento a quest'ultima circostanza, è chiaro allora che la differenza tra il processo di risoluzione e il processo di eliminazione degli squilibri potrà apparire in tutta la sua ampiezza, se si riuscirà a veder chiaro nei problemi che *questo* sviluppo economico fa nascere nella situazione odierna. E' questa dunque l'ultima questione che ci rimane da affrontare per dare un primo grado di compiutezza al nostro discorso.

5. — Lo sviluppo economico italiano ha già raggiunto in molte zone, e in altre sta più o meno rapidamente raggiungendo, quel « terzo stadio » al quale si riferisce la classificazione di Vera Lutz riportata più sopra, ossia quello stadio in cui, per usare la terminologia dell'autrice, lo « schema del consumo » è modellato sullo « schema della produzione ». Ed effettivamente la mèta verso la quale il sistema economico spontaneamente si muove può essere definita come il conseguimento di livelli sempre maggiori di benessere, intendendo per benessere, secondo un'accezione che è implicita sia nell'idea che di questo fenomeno ha la coscienza comune sia nella nozione che di esso fornisce la moderna scienza economica, il consumo copioso di beni che, per il consumatore, sono, qualitativamente, un dato, che egli trova fuori di sè.

E' ben vero che molte sezioni del sistema sociale italiano sono ancora assai lontane da questa situazione di consumo cospicuo, ma qui ciò che importa è la tendenza generale che presiede a tutto il « progresso » economico-sociale del Paese. Semmai la persistenza, nella situazione odierna, di zone ancor vaste di vera e propria miseria accanto a fenomeni di consumo particolarmente elevato e stravagante, è solo un sintomo del carattere disordinato del processo col quale il mercato perviene all'*opulenza*, ma non significa che l'*opulenza* non sia il traguardo verso il quale tutto il sistema si muove.

Per comprendere il significato di questa tendenza al consumo cospicuo, all'*opulenza*, occorre richiamare quanto s'è detto prima nei riguardi della necessità, per un'economia di mercato, di fornire, in modo immediato e continuativo e non semplicemente a lunga scadenza, una giustificazione al processo accumulativo che sia esterna al processo stesso, giustificazione che solo il consumo può dare. Ma la prevedibilità del consumo, la quale costituisce appunto ciò che rende il consumo adatto a svolgere il suddetto ufficio, dipende a sua volta, o dal fatto che il consumo, essendo elementare, non può contenere fenomeni innovativi di grande rilievo, o dal fatto che, superati gli stadi elementari, il consumo è indotto dalla produzione.

Ora il punto fondamentale di tale processo di induzione è che il mondo della produzione non può in realtà innovare nulla nel campo del consumo, giacché l'unico « sviluppo » al quale la produzione può dar luogo su questo terreno consiste in una moltiplicazione continua dei modi di soddisfazione di bisogni che rimangono, in definitiva, i bisogni elementari; ma da ciò, appunto, il consumo cospicuo, ossia la ricerca di modi sempre più complicati e raffinati, e sempre meno umanamente giustificati, per la soddisfazione di bisogni sostanzialmente statici. E si deve aggiungere che questa staticità dei bisogni risulta sempre più confermata man mano che questo tipo di processo economico va avanti, giacché il sistema induce sempre più il consumatore a dedicare alla soddisfazione opulenta di dati bisogni un impegno così esclusivo che diviene sempre più difficile, e alla fine im-

possibile, un superamento del cerchio statico entro cui ciascun consumatore si muove.

Si rifletta del resto al fatto che una delle più negative caratteristiche originarie dei sistemi economici moderni basati sulla produzione industriale è costituita dal fatto, spesso riconosciuto, che in tali sistemi ha luogo una separazione totale, per la stragrande maggioranza degli uomini, tra il lavoro, prestato nell'ambito dell'apparato produttivo, e il consumo, nel senso che, da un lato, il prodotto del lavoro non ha nulla a che fare con i beni che soddisfano i bisogni del lavoratore, e perciò il processo di lavoro è, per il lavoratore, privo di qualsiasi interesse, e, dall'altro, il consumo, non essendo la soddisfazione di bisogni che nascono nel seno stesso del processo di lavoro, del processo cioè che costituisce un momento essenziale della realizzazione dell'uomo, non può risolversi che in consumi diretti alla soddisfazione della parte meno umana dell'uomo, cioè della sua parte animale.

Ora questa separazione tra lavoro e consumo, mentre non è maggiore oggi di quanto fosse in passato, giacché essa era perfetta fin dall'origine dell'economia moderna, si presenta però oggi in forme che danno luogo a una maggiore *insoddisfazione*, in conseguenza della opulenza dei consumi: quando, infatti, i consumi elementari erano soddisfatti in modo elementare, l'atto del consumo manteneva una naturalità che lo rendeva una sorta di rifugio dall'alienazione del lavoro; in altre parole, dei due termini della separazione suddetta, ve n'era uno nel quale si poteva almeno tentare una ricomposizione dell'integrità dell'uomo; ma in regime di consumi indotti dalla produzione, quella naturalità del consumo viene progressivamente a mancare e si entra in una situazione in cui, proprio quando i consumi dovrebbero essere la soddisfazione di esigenze nascenti nel corso dell'attuazione dell'uomo attraverso il lavoro, i consumi stessi vengono invece riconfermati, pur nella mistificante varietà dei « beni di consumo », come soddisfazione di bisogni della sfera non ancora propriamente umana della vita dell'uomo. La separazione viene allora vissuta e sofferta come contraddizione; il lavoro, ancorchè meno faticoso, è sempre più insopportabile, perché a esso ci si sottomette con un atteggiamento tanto più rivolto a sfuggire a esso per vivere il mondo del consumo opulento, quanto più fantasmagorico si presenta questo mondo; e d'altra parte, più ci si immerge nella fruizione dei beni offerti dal mondo della produzione, tanto meno ci si sente soddisfatti di un processo che, per sua natura, promette sempre consumi più perfezionati di quelli di volta in volta possibili.

Questo significa dunque oggi affidarsi allo spontaneismo, all'automaticità dei meccanismi di mercato: avviarsi per un processo che supera la miseria senza mai arrivare alla ricchezza, adottare uno « sviluppo » economico che ha ben poco a che fare con un reale sviluppo umano. Ma si badi che neppure un'economia pianificata è in grado di evitare, di per sè, un siffatto risultato; e sarebbe certo una

ricerca importante, che occorrerà fare, quella relativa alla scoperta dell'elemento comune che conduce a un medesimo risultato i due fondamentali assetti economici del mondo moderno; qui, a conforto della nostra affermazione, basti semplicemente rilevare che, nei paesi in cui la programmazione domina la vita economica, una volta superata la fase dell'industrializzazione, il problema del consumo si presenta in termini non troppo dissimili da quelli che esso ha nelle economie di mercato. E tuttavia, rispetto al modo in cui oggi si sta giungendo, nel nostro Paese, alla società opulenta, vi sono due considerazioni, a nostro parere assai importanti, che si possono fare nei riguardi di una politica di sviluppo che avesse incluso la programmazione tra i suoi momenti essenziali, secondo una linea del tipo di quella precedentemente descritta.

In primo luogo, il fatto stesso, prima posto in evidenza, che l'economia sarebbe stata, per un lungo periodo di tempo, prevalentemente ordinata alla formazione di capitale anzichè ai consumi, avrebbe avuto come conseguenza che i consumi, non potendo espandersi altrettanto rapidamente di quanto in realtà è accaduto, sarebbero stati caratterizzati da una struttura più equilibrata, nel senso che i livelli di consumo avrebbero presentato minori differenze sia tra le varie classi sociali, sia tra le popolazioni di diverse regioni. In tal modo quando il sistema fosse giunto, anche nell'ipotesi della politica di sviluppo, a dover affrontare i problemi della società opulenta, ciò sarebbe avvenuto per la società tutt'insieme considerata, e non separatamente per ciascuna delle sue parti in una successione temporale. Di conseguenza l'evoluzione del consumo avrebbe potuto acquistare carattere più organico e comprensivo, senza la presenza di sviluppi che, in quanto interessanti solo determinate sezioni della società nazionale, si presentano come anticipazioni assurde e disordinate anzichè come reale conquista di benessere da parte dell'intero sistema.

In secondo luogo (e questa è certo la cosa più importante), un conto è arrivare alle soglie della società opulenta e dei suoi problemi nell'ambito d'uno sviluppo spontaneo e incontrollato, con uno Stato privo di qualunque strumento d'intervento capace d'influenzare il movimento di fondo del sistema economico, e un conto è arrivarci nell'ambito di uno sviluppo i cui traguardi e i cui processi di avvicinamento a tali traguardi sono oggetto di scelte esplicite in sede di politica economica. Infatti, comunque il problema vada risolto, una cosa è certa, e cioè che la sua soluzione richiede, come condizione necessaria se non sufficiente, l'uscita decisa da ogni spontaneismo. Dal che segue (ciò che ci eravamo appunto proposti di dimostrare in quest'ultima parte del discorso) che la risoluzione della « questione degli squilibri » mediante la politica di sviluppo avrebbe posto la società italiana in condizioni assai migliori per affrontare i problemi propri di un'economia altamente « sviluppata », problemi che sono certo ancor più gravi di quelli degli squilibri, e che oggi si presentano, disordinatamente, di fronte a una società che, mentre li patisce

fino in fondo, non è però quasi neppure in grado di riconoscerli come problemi razionalmente definibili, costretta com'è a subire uno « sviluppo » che si presenta con tutte le apparenze dell'ineluttabilità.

6. — Le conclusioni che possiamo trarre da tutto quanto precede sono in sostanza due.

Innanzitutto, occorre riconoscere che, restando entro l'ambito della « questione degli squilibri », il contenuto che è possibile assegnare a una politica di programmazione si è venuto progressivamente riducendo, e che oggi non è più possibile, *sulla base di quella questione*, proporsi il problema di un controllo della società sulle mètte e sui meccanismi dello sviluppo economico.

In secondo luogo, d'altra parte, è possibile affermare che il problema di un siffatto controllo non è certo venuto meno, e che anzi è possibile riaffermarne la validità con ragioni ancor più fondate di quelle che un tempo potevano trarsi dall'esistenza degli squilibri. Ma naturalmente il problema ha cambiato natura sia per la maggiore difficoltà delle questioni da risolvere sia perchè la rinuncia allo spontaneismo è divenuta più difficile a operarsi in conseguenza del successo che gli automatismi esistenti stanno avendo nell'eliminazione di quella che fu ritenuta, e ancor oggi generalmente si ritiene, la maggiore questione nazionale. In qual modo questo problema possa essere affrontato nella situazione odierna, quanti degli elementi contenuti nella linea di politica di sviluppo descritta precedentemente siano ancora validi e possibili pur in un contesto profondamente mutato, a quali nuovi strumenti si debba invece far ricorso — è questa la questione a cui dovrà dedicarsi il proseguimento della presente ricerca.