

OFFICINA REPUBBLICANA

VERSO LE ELEZIONI POLITICHE
IL PROGRAMMA ECONOMICO

13 GIUGNO
2026
ORE 10.00

TEATRO FLAIANO
VIA DI SANTO STEFANO
DEL CACCO 15 - ROMA

USCIRE
DALLA
CRISI



www.officinarepubblicana.it
www.instagram.com/officina_repubblicana
tel. +393928158632

OFFICINA REPUBBLICANA

Seconda assemblea

Uscire dalla crisi

Giorgio La Malfa

Un Piano per la Rinascita dell'Italia

Stefano Fassina

Verso le elezioni politiche: la “programmazione economica”

Al Teatro Flaiano di Roma, sabato 13 giugno 2026

In programma la presentazione dell'attività svolta negli ultimi mesi: **i convegni** a Venezia, Milano, Napoli con la partecipazione di politici e personalità della cultura; gli **incontri online** cui ha partecipato un numero crescente di persone; gli studi realizzati dai **tavoli programmatici** per approfondire temi di grande attualità, come la questione giovanile, l'energia, l'intelligenza artificiale, la tutela dell'ambiente. Infine, la presentazione **della proposta di programma economico per il centro-sinistra** con le relazioni di Giorgio La Malfa e di Stefano Fassina.



Elisa Abela, *Officina Repubblicana*,
olio e tecnica mista su tela, 2026

Giorgio La Malfa

UN PIANO PER LA RINASCITA DELL'ITALIA

Relazione introduttiva alla seconda assemblea di Officina Repubblicana

Roma, Teatro Flaiano, 13 giugno 2026

1. Nel manifesto di base di Officina Repubblicana all'atto della sua costituzione nel gennaio scorso abbiamo scritto: "Officina repubblicana nasce come un movimento di opinione politico-culturale in vista delle ormai imminenti elezioni politiche generali. Officina intende contribuire a una svolta politica nella guida del nostro Paese, dopo oltre 4 anni di governo di centrodestra, sul cui operato diamo un giudizio largamente negativo. Erede delle posizioni politiche e culturali della sinistra democratica, Officina si collocherà nell'ambito dello schieramento di centro-sinistra, offrendo il contributo delle proprie idee nell'elaborazione e nella definizione di quello che dovrà essere il programma della coalizione e cercando di contribuire anche con il proprio sforzo organizzativo a quello che ci auguriamo possa essere il successo della coalizione di centro-sinistra."
2. Riteniamo che fra i vari capitoli programmatici, le proposte per l'economia saranno fra quelle di maggiore importanza: data la diffusa consapevolezza di una situazione particolarmente difficile in cui si trova da molti anni l'economia italiana, saranno lette con attenzione dagli elettori, ma saranno anche soggette al vaglio degli ambienti economico-finanziari che in questi anni hanno nel complesso sostenuto il governo, ma non possono non riconoscere che l'esito dell'azione del governo è stato del tutto insoddisfacente. Sarà importante aprire una discussione con quella parte del mondo economico non pregiudizialmente schierata con la destra e persuaderli delle nostre proposte. Nella assemblea di oggi vorremmo dare un contributo alla elaborazione del programma economico della nostra coalizione. Ovviamente non ci aspettiamo che esso divenga il programma della coalizione: quello che ci preme è

avanzare un certo numero di idee augurandoci che esse possano offrire degli spunti nella redazione del nostro programma comune.

3. Lascero fuori dalla trattazione l'emergenza economica prodotta dalle decisioni americane di questi mesi, dai dazi alla guerra in Iran. Qui la preoccupazione delle autorità internazionali è altissima. Mi limito a dire che condividiamo pienamente le preoccupazioni espresse dalla Banca d'Italia nella sua relazione annuale. Ha scritto il governatore che "le prospettive economiche si sono fortemente deteriorate", che la crescita mondiale nel 2026 si limiterà al 3% e l'inflazione salirà al 4,4%, ma questo nel caso che la crisi di Hormuz non si prolunghi. Altrimenti le conseguenze potrebbero essere ben più gravi. Ha aggiunto Panetta che "vi è il rischio dell'amplificazione finanziaria...Con ingenti debiti pubblici e vulnerabilità crescenti anche shock circoscritti possono generare effetti a cascata." La nostra analisi riguarda il futuro dell'Italia nella ipotesi, che speriamo non contraddetta, che le attuali difficoltà non si trasformino in una crisi economica di grandi proporzioni e che si possa ristabilire gradualmente una situazione di normalità nel mercato energetico. Politicamente mi sembra che il presidente degli Stati Uniti si sia reso conto di avere commesso un vero e proprio errore nell'aprire un fronte di guerra con l'Iran senza sapere in qual modo chiuderlo. La sua attuale prudenza sembra indicare la consapevolezza che, se non si chiude in qualche modo il capitolo della guerra con l'Iran, la difficile situazione energetica attuale è destinata a tramutarsi in una crisi esplosiva. È evidente che il premier israeliano Netanyahu ha interesse a mantenere aperto il conflitto fino alle ormai imminenti elezioni e che farà di tutto per sabotare il raggiungimento di un'intesa fra gli Stati Uniti e l'Iran. Difficile dire, vista l'evidente assenza di una visione di fondo da parte del Presidente degli Stati Uniti e la sua affannosa ricerca di cose che possano restituirgli quel consenso popolare di cui avverte la perdita, quali saranno le sue decisioni. Non rimane che attendere e, naturalmente, sperare che il premier israeliano non riesca a trascinare gli Stati Uniti, e il mondo, nell'avventura.
4. Per quanto riguarda la situazione economica italiana, i dati sono di una assoluta evidenza. Sul terreno economico la destra ha clamorosamente fallito la sua prima prova di governo. L'Italia ha la crescita più bassa in tutta l'Unione Europea e il più alto rapporto debito-PIL. Ciò è avvenuto nonostante una disponibilità delle risorse aggiuntive messe a disposizione dal PNRR. La destra non ha saputo proporre né nuove

analisi della natura dei problemi italiani, né tanto meno nuove idee. Se si pensa che nella recente assemblea di Confindustria il duetto fra l'on. Meloni e il presidente della Confindustria si è basato sull'affermazione che l'Unione Europea è dannosa perché elefantica e burocratica e che Governo e Confindustria discuteranno di come diminuire la burocrazia italiana, vuol dire che il vuoto di idee è assoluto.

5. Il punto di partenza della nostra analisi è che il problema italiano non è congiunturale: è strutturale. Risale almeno alla fine del secolo XX, se non prima. Vi do una sola Tavola che sintetizza la crescita bassa dell'Italia e le sue conseguenze.

TABELLA 1

Reddito pro-capite italiano a confronto con reddito pro-capite nell'area dell'euro

Anni	Gdp pro-capite Italia	Gdp pro-capite euro (20 paesi)	Scarto in % Italia-euroarea	Italia: posto in graduatoria
1995	26.510	24.620	+ 8%	10°
2005	30.110	29.500	+ 2,1%	11°
2015	27.620	31.160	- 11,0%	11°
2025	31.270	33.328	- 6,2%	13°

Fonte: statistiche Eurostat

6. In realtà c'è un problema italiano, ma c'è anche un problema europeo. Vorrei, seppure brevemente fermarmi su ambedue questi aspetti, perché se non si individua la causa della crisi, è anche difficile individuare le risposte. Cominciamo dunque dalla prima questione: il rapporto Italia-area dell'euro. La crisi italiana è colpa dell'euro? La destra lo ha sostenuto con forza in tutti questi anni. Anzi ha proclamato la necessità di uscire dall'euro, salvo rinunziarvi in favore della polemica sull'elefantiasi della burocrazia. In alternativa alla tesi che l'euro è un errore, la destra ha trasformato la polemica: essa è divenuta una polemica sul carattere restrittivo delle politiche economiche europee e delle regole europee sulle politiche nazionali. La destra richiede due sole cose: la libertà di superare i vincoli del patto di stabilità che peraltro essa stessa ha accettato nella versione oggi in vigore e invocare e

invocare maggiore debito comune. A parte l'osservazione che le due richieste sono in assoluta contraddizione fra loro, la domanda è: a che cosa intende la destra destinare le risorse raccolte con maggiore debito nazionale o maggiore debito europeo? Di fatto la risposta è: sostenere i redditi delle fasce di cittadini propense a votare il centrodestra. Questo è il senso della riduzione delle accise sulla benzina e sul gasolio. Si tratta in sostanza di sostenere consumi che in realtà, data la crisi energetica, sarebbe opportuno scoraggiare, come ha giustamente fatto osservare la Commissione Europea. e favorire i consumi. Questi sono gli investimenti energetici che la destra al governo propone. E come pensa che l'Europa possa accettare o addirittura seguirci su questa strada?

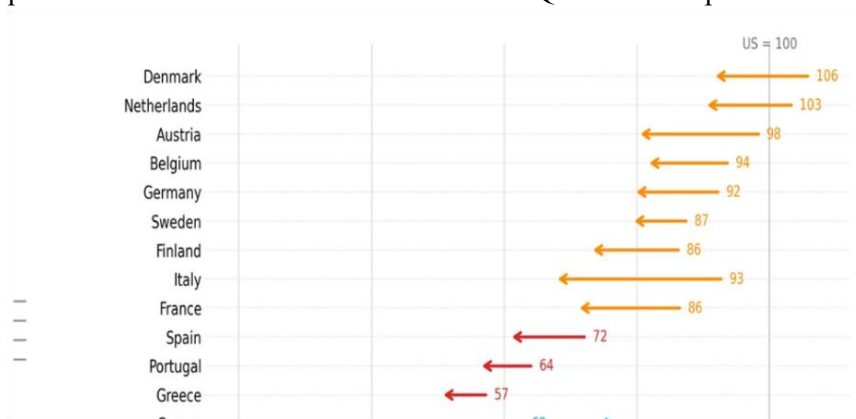
7. La Tabella che ho mostrata indica che il problema italiano ha natura strutturale: è una tendenza di fondo al rallentamento e poi alla scomparsa della crescita economica. La domanda da farsi è se e in che misura l'euro possa essere stato causa o concausa di questa nostra crisi strutturale. Su questo punto forse può aprirsi una discussione chiarificatrice nell'ambito del centro-sinistra perché non è detto che le nostre idee coincidano del tutto con quelle delle altre forze dell'alleanza. Per noi di OR, in un certo senso l'euro è alle origini della nostra crisi. Non per le ragioni confusamente proposte dalla destra e che abbiamo brevemente ricordate nel paragrafo 5. Il collegamento fra la nostra adesione alla moneta unica e la profonda crisi strutturale nella quale siamo piombati è nel fatto che la partecipazione alla moneta unica ha reso impossibile il meccanismo di aggiustamento dei nostri divari di competitività con il resto del mondo che è stato costituito, per larga parte del dopoguerra, dalle svalutazioni del cambio.
8. Vale la pena di soffermarsi su questo punto. A partire dall'inizio degli anni Sessanta del Novecento, salvo le periodiche fasi di recessione, la dinamica dei salari italiani non ha avuto un riferimento agli andamenti della produttività del lavoro. Essa rifletteva la maggiore o minore forza contrattuale dei sindacati in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro, ma il sindacato non ha mai accettato in alcuna forma l'idea di un collegamento fra andamenti dei salari e della produttività, salvo in periodi particolari: a metà degli anni Settanta quando si sperimentò la fase politica della solidarietà nazionale e all'inizio degli anni 90 in coincidenza con lo sforzo di metterci in condizioni di entrare nell'euro. Ogniquale volta la dinamica salariale è stata maggiore della dinamica della produttività del lavoro, nel sistema si è prodotta inflazione e quindi

una perdita di competitività delle industrie nazionali o una riduzione dei profitti con l'effetto conseguente di un aumento dei consumi ed una flessione degli investimenti che a sua volta ha finito per ripercuotersi nell'andamento stagnante della produttività. Il riequilibrio è sempre avvenuto attraverso le periodiche svalutazioni.

9. Al tempo della decisione sulla partecipazione al predecessore della moneta unica, lo SME, fra il 1978 e il 1979 e poi ancora in varie occasioni successive si svolse una importante discussione di politica economica. Si confrontarono tre posizioni. Una era incarnata dalla Banca d'Italia e in particolare dall'allora governatore Paolo Baffi. Questi fu contrario alla partecipazione allo SME non perché non valutasse appieno i vantaggi dal punto di vista del commercio internazionale e della stessa integrazione europea di un sistema di cambi fissi. La sua preoccupazione era che la politica italiana non fosse pronta a quelle scelte antinflazionistiche che sole potevano garantire una partecipazione italiana che non provocasse un deflusso di riserve valutarie. Temeva cioè che le classi politiche e sindacali non fossero pronte a trarre le implicazioni di politica dei redditi discendenti dalla partecipazione allo SME. Quella posizione si scontrò con due altre posizioni. Una fu sostenuta da noi: e cioè che l'Italia dovesse accompagnare la partecipazione allo SME con un piano economico basato sull'idea della compatibilità: dicemmo che allora era il piano Pandolfi a garantire la sostenibilità della partecipazione allo SME. Altri, invece, con una terza posizione, fra cui Andreotti, Carli e Andreatta, pensarono che il vincolo esterno prodotto dalle regole europee sarebbe stato pedagogicamente efficace nell'indurre l'Italia a adottare politiche "virtuose". La stessa discussione si svolse a metà degli anni 90 quando si prospettò l'adesione alla moneta unica. Il governo di allora ritenne che la partecipazione alla moneta unica avrebbe moderato i comportamenti italiani. Noi sostenemmo che fosse necessario un piano straordinario di adeguamento dell'Italia alle condizioni europee che consentisse di fare a meno del vecchio meccanismo di aggiustamento basato sulla svalutazione.
10. L'esperienza dei primi 25 anni dell'euro mostra che il vincolo esterno non è sufficiente a provocare comportamenti virtuosi. L'Italia ha fatto di tutto per evitare di affrontare con chiarezza questa questione. Lo ha fatto utilizzando il bilancio pubblico per sostenere la competitività. Naturalmente a un certo punto si è scontrata con i limiti europei, ma

anche con i limiti posti dal mercato ad un ulteriore indebitamento. Ha scaricato cioè sul debito il sostegno alla competitività delle imprese ed anche il sostegno ai consumi. È tuttora la politica del governo Meloni: il lamentoso appello rivolto all'Europa perché ci conceda maggiore flessibilità non serve a sostenere gli investimenti, ma a alimentare i consumi. A questo servono le riduzioni delle accise. Salvo l'autotrasporto dove la riduzione delle accise può difendere la competitività, per il resto si tratta di sussidiare i consumi. Una politica miope in una situazione di crisi energetica come quella che attraversiamo.

11. Dunque, il problema italiano non è l'euro, ma la mancanza di politiche per affrontare la concorrenza internazionale. Questo nostro problema si



inserisce in un problema più ampio che riguarda tutta l'Europa. Esso è costituito dal crescente divario di produttività con gli Stati Uniti. Lo illustro con un grafico che debbo al professor Luigi Guiso che ringrazio. Ecco.

La figura mostra l'evoluzione del livello del PIL pro capite di ciascun paese europeo rispetto agli Stati Uniti fra il 2000 ed oggi. Il numero in corrispondenza del paese è il valore nel 2000, la punta della freccia, il livello al quale si colloca ora. Ad esempio, l'Italia aveva nel 2000 un PIL pro-capite che era il 93% di quello americano. Oggi è sotto il 70%. Tutti i paesi Europei hanno perso rispetto agli Stati Uniti, anche quelli che non hanno la moneta unica. Il grafico indica che il problema è comune a tutta l'Europa, anche se non della stessa gravità, e riguarda la perdita di competitività dell'Europa rispetto agli USA.

12. Le considerazioni svolte nei punti precedenti riguardano il passato, ma non sono fini a sé stesse. Se non si comprende la natura dei problemi da affrontare è impossibile individuare le politiche future. Si tratta di politiche nazionali, ma anche di politiche europee che richiedono una maggiore unità europea, un tema che sarà oggetto della successiva iniziativa di Officina Repubblicana che terremo nell'autunno.
13. Fatte queste considerazioni sul passato, assolutamente indispensabili per impostare una politica per futuro, prima di passare a quest'ultima dobbiamo fermarci, seppure in breve, sulla vicenda del PNRR che, per quanto lo si voglia nascondere, costituisce un grave fallimento per l'Italia. La sua introduzione è un merito del governo Conte che riuscì ad ottenere una solidarietà europea di dimensioni inaspettate. Il PNRR ha evitato che l'Italia entrasse in recessione, ma è troppo poco. Perché non ha funzionato come elemento di stimolo alla crescita?
14. È sempre sgradevole dire che lo avevamo detto. Tuttavia, chi vuole tornare al 2021 e alle discussioni che accompagnarono i primi passi del PNRR e poi al 2022 quando si insediò il governo Draghi che decise una riscrittura del piano originario, troverà ampia documentazione di una discussione che proponemmo su molti organi di stampa, ma in cui restammo assolutamente isolati.
15. Siamo stati praticamente i soli a porre il problema delle procedure del PNRR. Sostenemmo due cose. La prima è che si doveva, preliminarmente alla assegnazione dei fondi, individuare dove fosse più utile mettere le risorse. Insomma poter raddoppiare la spesa pubblica in conto capitale dei successivi 5 anni imponeva di decidere dove queste risorse avrebbero potuto essere necessarie o efficaci. La seconda fu che, di fronte alle note lentezze delle burocrazie pubbliche e alla vasta differenza nella capacità di spesa dei vari enti pubblici centrali o locali, settentrionali o meridionali, bisognava scegliere una strada alternativa alla semplice distribuzione delle risorse fra infiniti centri di spesa. Bisognava invece creare un ente apposito che avrebbe avuto il compito di spendere le risorse con procedure semplificate e uniformi. Soprattutto questa seconda proposta venne lasciata cadere da tutti indistintamente, forse ritenendo che questo avrebbe potuto manifestare una sfiducia nell'assetto delle autonomie locali. In ogni caso le due proposte non vennero accolte. Si scelse di decentrare gli investimenti (abbiamo letto che ci sono stati 60.000 progetti: che efficacia concentrata possono avere progetti disparati indirizzati in tante direzioni? L'unico effetto può

essere quello generico della spesa pubblica). In più nella ricerca spasmodica di spendere le risorse in modo da potere godere delle rate successive, la scelta è andata verso le destinazioni che potessero funzionare: i trasferimenti a sostegno dei redditi sono stati largamente utilizzate rispetto agli investimenti.

16. La discussione preliminare che proponevamo verteva sulla destinazione prevalente che avrebbero dovuto avere le risorse del PNRR e questo a sua volta presupponeva di decidere che cosa bloccasse lo sviluppo economico italiano. Bisognava decidere se attraverso il PNRR l'Italia avrebbe cercato di mettere a posto le proprie infrastrutture, oppure se avrebbe migliorato e reso più uniforme lo stato sociale sul territorio. Oppure si poteva decidere di sostenere crescita e diversificazione del tessuto industriale. Non si è mai discusso di questi aspetti del problema: le risorse sono andate in direzioni disparate, soprattutto ad alimentare i consumi e a sostituire altri investimenti. Questo spiega il fallimento del PNRR. Sarà anche molto difficile, visto il bilancio tutto sommato insoddisfacente, che, al di fuori di circostanze eccezionali, l'Europa torni ad approvare uno schema di questo genere.
17. Dopo questa lunga premessa, vengo ora alle proposte per la prossima legislatura. Noi vorremmo che il centro-sinistra o la coalizione dei progressisti o come altro la vogliamo chiamare, si presentasse con un piano ambizioso. Lo chiameremmo un piano per la Rinascita dell'Italia.
18. Il primo punto della nostra impostazione è: Tornare alla politica di Piano. Come documenterà Stefano Fassina nel suo intervento, nel corso del dopoguerra la logica della politica economica non fu mai fondamentalmente congiunturale. I piani pluriennali hanno dominato la discussione, dal Piano Vanoni all'inizio degli anni 50, alla Nota Aggiuntiva negli anni 60, al piano Pandolfi negli anni Settanta. E a questi progetti dei governi si accompagnavano o si contrapponevano i piani e i progetti dei maggiori partiti dell'opposizione e dei sindacati a cominciare dal piano del lavoro della CGIL di Di Vittorio, alle analisi sul capitalismo italiano condotte dal PCI, ai documenti di San Pellegrino sviluppati dalla Democrazia Cristiana. Aldilà dei risultati maggiori o minori, la logica non era congiunturale. Non era il sostegno a breve termine dell'economia, ma lo sviluppo a medio termine. Dobbiamo tornare a questa logica che contiene anche una maggiore accountability, perché se si fissano obiettivi pluriennali il successo o l'eventuale fallimento sono più difficili da nascondere.

19. Il piano per la Rinascita dell'Italia dovrà avere obiettivi macroeconomici pluriennali e obiettivi settoriali. Ma dovrà anche basarsi su una precisa struttura istituzionale.
20. Cominciamo da quest'ultima. Riteniamo che debba essere istituito o meglio re-istituito un ministero della Programmazione economica. Pensiamo che potrebbe chiamarsi ministero per lo sviluppo economico. Esso dovrebbe produrre il piano e gestirne l'attuazione, ivi inclusa la gestione dei fondi assegnati al piano stesso. Il ministero dovrebbe essere affiancato da due Comitati, il primo è un comitato di ministri che comprenda i principali dicasteri di spesa: l'economia, le infrastrutture, l'industria, l'istruzione scolastica e universitaria, l'energia. Forse il Comitato dovrebbe essere presieduto dal Presidente del Consiglio e gestito dal vicepresidente e ministro dello sviluppo cui spetterebbe la realizzazione del piano. Dovrebbe essere costituito inoltre un secondo Comitato, composto delle rappresentanze delle parti sociali, degli imprenditori da un lato, dei sindacati dall'altro.
21. Perché il coinvolgimento delle parti sociali? Intanto perché i risultati deriveranno dall'azione pubblica, ma anche dagli investimenti privati e quindi serve il coinvolgimento delle organizzazioni degli imprenditori, ma anche perché un grande sforzo di investimenti ha delle implicazioni sulla dinamica dei consumi privati e questa a sua volta è strettamente collegata alle dinamiche salariali. Qui soccorrono le considerazioni del Keynes di *How to Pay for the War* che per primo, ragionando sui problemi del finanziamento degli sforzi bellici, individuò il problema di come in una democrazia si deve impostare una politica di sviluppo a medio e lungo termine. Considero un errore politico avere lasciato cadere il coinvolgimento delle parti sociali nella politica economica del governo. La ripresa dell'Italia può venire solo da un convinto coinvolgimento delle forze sociali nell'azione dello Stato. Quando l'orizzonte si allunga dalla congiuntura alla struttura, il governo deve trovare il modo di ascoltare le istanze economiche e sociali.
22. Accanto alla proposta di carattere istituzionale illustrata nei due paragrafi che precedono, c'è il problema delle scelte del piano. È evidente che questo è un punto molto delicato. Alla domanda come uscire dalla crisi si possono dare molte risposte. Nessuno può avere la convinzione di disporre della risposta giusta. Serve un confronto che comprenda sia gli aspetti economici che gli aspetti sociali delle

proposte. Su questo punto il confronto dovrà essere aperto. Qui esponiamo le nostre posizioni.

23. Noi riteniamo che si tratta di scegliere fra due possibili impostazioni: una si può chiamare una politica keynesiana di semplice sostegno della domanda aggregata; l'altra una politica keynesiana che tiene conto non solo della domanda ma anche dell'offerta. Se si sceglie la prima strada allora si tratta di raccogliere il massimo delle risorse e poi discutere di dove applicarle. Ma se si sceglie la seconda strada, allora si tratta di individuare politiche specifiche alle quali destinare sostanzialmente tutte le risorse su cui si può contare, limitando invece la spesa in altre direzioni.
24. C'è un articolo poco noto di Keynes del 1937 - "Come evitare una crisi" - nel quale Keynes introduce una qualificazione molto rilevante rispetto alle conclusioni cui aveva condotto la *Teoria generale* da lui pubblicata esattamente un anno prima. Scriveva Keynes in un paragrafo intitolato Le aree depresse che "per migliorare la condizione delle aree depresse. Sono necessarie misure ad hoc...Più che di una maggiore domanda aggregata abbiamo bisogno di una domanda distribuita in modo appropriato e il tesoro dovrebbe essere autorizzato a economizzare altrove per compensare il costo delle misure straordinarie di sostegno delle aree depresse." (p.603)
25. Cambiamo l'espressione aree depresse con quella "settori nei quali appare opportuno investire" ed abbiamo una nuova descrizione delle politiche di cui abbiamo bisogno. Finora l'Italia ha fatto politiche keynesiane generiche nella misura consentita dalle regole europee o dalle scelte di maggiore indebitamento dei vari governi che si sono succeduti. Noi oggi dobbiamo decidere di mettere gli investimenti dove essi possono svolgere un ruolo cruciale.
26. Si tratta di scegliere e come si sa ogni scelta comporta un rischio di errore. Una non scelta rende sicuro l'errore, ma ha il vantaggio per chi la adotta di nascondere almeno a prima vista le sue responsabilità. Noi pensiamo che il centro-sinistra debba scegliere di mettere tutte le risorse nello sforzo di trasformazione scientifica e tecnologica del paese. Non possiamo usare l'arma dei bassi salari che ci accompagnò nel miracolo economico. Dobbiamo sperare che la nostra storia culturale abbia in sé anche le premesse di un futuro successo economico.
27. Due paesi in passato hanno fatto questa scommessa, con successo. Il Giappone alla fine del secolo XIX e la Cina alla fine del secolo XX.

Dobbiamo decidere che la nostra direzione di marcia è mettere tutte le risorse di cui possiamo disporre nella filiera del progresso scientifico: abbiamo del resto gli studi della Banca d'Italia e i discorsi da Visco a Panetta che lo confermano. Anche di recente il governatore della Banca d'Italia nella sua Relazione ha insistito sull'area della ricerca scientifica come base della nostra ripresa.

28. Quando diciamo di mettere tutte le risorse in questa direzione proponiamo non ovviamente di ridurre altre spese essenziali, come la prevenzione del dissesto idrogeologico o la sanità. Ma di congelarle all'attuale incidenza sul PIL, mentre scuola etc. debbono segnare una consistente crescita del peso sul PIL. Lascio da parte, non perché non rilevante, ma perché richiede un analogo ragionamento il capitolo delle spese della difesa. Mi limito a dire che c'è qualcosa di troppo meccanico nell'imposizione da parte degli Stati Uniti di un incremento come quello prospettato delle spese per la difesa. Ci ripromettiamo di affrontare espressamente questo problema nella Assemblea di Officina dedicata ai problemi europei che progettiamo per il prossimo autunno.
29. Le cifre indicative di questo sforzo sono le seguenti. Attualmente la spesa per l'istruzione in Italia è pari al 3,9% del PIL rispetto a una media europea del 4,7%. Le spese per la ricerca scientifica (Ricerca & Sviluppo), sia privata sia pubblica, sono pari al 1,37% del PIL in Italia ^[1] e al 2,22% in Europa. Gli investimenti in venture capital rappresentano lo 0,06% del PIL in Italia, contro lo 0,20% della Germania, lo 0,26% della Francia e lo 0,12% della Spagna. Nel complesso queste spese ammontano al 5,55% del PIL in Italia. La proposta che formuliamo è di portare queste cifre nell'arco di un quadriennio al 10% del PIL.
30. Come finanziare questo piano straordinario destinato a cambiare il volto del Paese? Proponiamo che il nuovo governo all'inizio della legislatura componga subito due commissioni che concludano i propri lavori entro 6-8 mesi massimo con proposte operative. La prima Commissione deve affrontare il tema del riordino del sistema fiscale a 50 anni dalla riforma Cossimato-Visentini ed a 25 anni dalla vasta riforma fatta da Enzo Visco al tempo del governo Prodi. La seconda Commissione sarà chiamata a fare proposte in materia di spending review. Tutti i soldi così recuperati vanno nel fondo per la Rinascita dell'Italia e da lì, con le procedure apposite, vanno verso gli impieghi sopra indicati.
31. In sintesi, queste sono le nostre proposte:

- Istituire il Ministero per lo Sviluppo economico (o per la Rinascita Economia) chiamato a predisporre un programma economico di legislatura;
- Il ministero assegna le risorse aggiuntive reperite per sostenere l'istruzione, la ricerca scientifica e tecnologica, l'innovazione;
- Due Comitati affiancano il ministero: un comitato dei ministri della spesa, un Comitato delle parti sociali che debbono essere coinvolte nella preparazione e nella realizzazione del piano;
- L'obiettivo generale del piano è portare la spesa complessiva per il comparto istruzione-ricerca-innovazione al 10% del PIL;
- All'inizio della legislatura vengono costituite due commissioni una per la riforma fiscale, l'altra per la revisione delle spese. Ambedue debbono concludere i lavori entro sei mesi con proposte direttamente operative;
- Si potrebbe anche immaginare che il ministro per la Rinascita sia anche ministro per gli Affari Europei per sottolineare il necessario coordinamento con i programmi europei.

32. Si può fare? Certo si può fare. Noi siamo certi che si possa coinvolgere nella realizzazione del piano tutta la società italiana. Lo si può fare 1) enunciando con chiarezza gli obiettivi e le procedure 2) coinvolgendo le parti sociali nel progetto. 3) assicurando la assoluta trasparenza e individuando un ente cui fa capo lo sforzo straordinario per la Rinascita dell'Italia.

33. Vorrei terminare con una citazione da un altro scritto di Keynes, intitolato *The Means to Prosperity* nel quale vi è uno straordinario appello alla ragione: "Se la nostra povertà fosse dovuta a una carestia, o un terremoto o una guerra, se difettassimo di beni materiali e delle risorse per produrli, gli unici modi che si potrebbero concepire per tornare alla prosperità sarebbero il duro lavoro, l'astinenza e l'inventiva. In realtà le nostre difficoltà hanno una natura manifestamente diversa. Derivano da un qualche guasto nei meccanismi immateriali della mente nel funzionamento delle motivazioni che dovrebbero condurre alle decisioni e agli atti di volontà necessari per mettere in moto le risorse e i mezzi tecnici di cui disponiamo. Null'altro è richiesto e nient'altro servirà se non un piccolo lucido ragionamento" (p. 502) Ecco, il contributo di Officina Repubblicana al successo necessario per l'Italia della nostra coalizione è un piccolo, ma io spero lucido, ragionamento.

Stefano Fassina

VERSO LE ELEZIONI POLITICHE LA “PROGRAMMAZIONE ECONOMICA”

Roma, Teatro Flaiano, 13 giugno 2026

La sfida di fronte all'area progressista è, innanzitutto, di ordine culturale. Non si tratta d “imparare” una metodologia per comporre l'agenda della politica economica possibile: la metodologia della programmazione. Va rielaborato il paradigma di cultura economica largamente prevalente, egemone, dominante, da decenni. È, da tempo, divenuto manifestamente insostenibile sul versante geo-politico, macroeconomico, sociale e spirituale e, conseguentemente, democratico. La rielaborazione da compiere non è un'avventura in terre inesplorate. Si tratta, al contrario, di ritrovare e aggiornare la cultura politica distintiva del pensiero democratico, laico, cattolico, socialista nato verso la fine del XIX secolo. Attecchito con originalità in Italia.

Alla radice, va riaffermato il paradigma antropologico umanista. È l'idea di persona, esplicitata o implicita, il fondamento epistemologico delle diverse dottrine economiche. Lo ha ricordato Papa Leone nella sua prima enciclica pubblicata nel 135-esimo anniversario della “*Rerum novarum*” nella quale ha riassunto i capisaldi della Dottrina sociale della Chiesa.

Il *laissez-faire*, il primato del mercato sulla politica, assume a riferimento l'*homo oeconomicus*, individuo esclusivamente dedicato alla massimizzazione della propria utilità. È l'*homo currens*, scriveva Franco Cassano in “Pensiero meridiano”. Una corsa senza meta. Non è sempre stato il paradigma economico dominante, anzi l'unico considerato legittimo nel dibattito pubblico e di policy, l'ordine naturale del discorso accademico. Al contrario. L'economia nasce scienza morale, disciplina politica e sociale. Così è nella sua essenza, nonostante l'efficacissima offensiva dell'ultimo mezzo secolo per de-politicizzarla e de-storicizzarla. Presuppone la persona soggetto costitutivamente legato all'altro. Io è noi. L'io e il noi inscindibili. La cultura

della programmazione economica è ancorata alla persona. L'enciclica "Mater et Magistra", nel settantesimo della Rerum novarum, lo motiva e lo illustra.

La cultura della programmazione è radicata e diffusa al di là e al di qua dell'Atlantico già prima della Seconda Guerra mondiale. Prende piede in risposta alle domande di protezione e di sviluppo sociale lasciate in eredità dalla prima globalizzazione. La risposta è progressiva o regressiva. Qui, il punto decisivo. Le domande di protezione sociale e identitaria, come spiegato da Polanyi ne "La Grande trasformazione", non possono essere eluse dalla Politica. Sollecitano, tuttavia, risposte di segno opposto. Da un lato, i regimi totalitari, prima fascista e poi nazista, nell'Europa continentale. Dall'altro, il New Deal negli Stati Uniti; oltre Manica, il keynesismo, il Piano Beveridge e i programmi di nazionalizzazioni dei settori strategici dell'economia del Partito Laburista; il planismo belga e francese; i programmi dei socialdemocratici scandinavi. In sintesi estrema, alle tensioni sociali inasprite dal crollo del '29 si risponde con il warfare o con il welfare. Anche l'economia di guerra è un atroce esperimento di programmazione: serrata, centralizzata, dirigista e violenta. L'economia del welfare universale e sostenibile è la declinazione democratica della cultura della programmazione.

Nelle culture politiche e sindacali dell'Italia repubblicana, già nelle discussioni dell'Assemblea Costituente, era largamente condivisa la necessità di intervenire nell'economia attraverso programmi di medio periodo per raggiungere determinati obiettivi di avanzamento produttivo e sociale. Nel confronto nella III Sottocommissione, dedicata ai rapporti economici, è riconoscibile la presenza del Manifesto di Camaldoli, a sua volta segnato dai principi della Dottrina Sociale. Come pure è riconoscibile l'apporto del pensiero laico, attraversato da Keynes e Beveridge veicolati innanzitutto dal Partito Repubblicano. È riconoscibile, infine, anche l'influenza delle componenti socialista e comunista consapevoli delle esperienze e dei fallimenti dell'economia di piano. La cultura della programmazione è il retroterra dell'Art 1 e, in specifico, degli articoli 41 e seguenti della nostra Carta fondativa. Sarebbero articoli insensati in un quadro di primato assoluto, ossia svincolato da finalità sociali, delle libertà economiche e del diritto di proprietà privata.

Le articolazioni del principio programmatico erano diverse, ma comune la convinzione, nella fase della ricostruzione, sull'insufficienza delle dinamiche affidate agli agenti economici. Le visioni coprivano un ampio spettro di obiettivi e strumenti: da interventi sui fattori di contesto (le infrastrutture materiali e immateriali, le "riforme di struttura" nel lessico del tempo), a misure su filiere e beni e servizi essenziali allo sviluppo (dalla chimica, all'acciaio,

all'energia). Il PCI insisteva, in particolare, sulla "programmazione democratica", ossia sulla partecipazione delle forze sociali, degli enti locali, dei comitati territoriali metodo, considerato essenziale per il merito e la realizzazione degli obiettivi.

La cultura della programmazione si nutrì di rilevanti e qualificati luoghi di discussione e elaborazione della politica economica: centri di ricerca connessi a principali partiti; riviste autorevoli veicoli della ricerca in corso in Europa e nel campo internazionale; convegni di alto valore scientifico.

La necessita di programmi e piani conseguiva alla scelta politica dell'integrazione dell'Italia nell'economia europea e internazionale, dopo il lungo periodo di autarchia imposto dal Ventennio. Era una scelta politica sostenuta dall'intero arco costituzionale, sebbene per ragioni diverse, non soltanto economiche, e con orizzonti geo-politici differenziati.

Da tale opzione per l'apertura del mercato interno, derivava la consapevolezza di dover sostenere le forze produttive della nazione nella riconversione industriale e nell'avvio di investimenti innovativi. La bilancia dei pagamenti, strutturalmente afflitta dall'importazione di materie prime essenziali delle quali l'Italia era sprovvista, imponeva innalzamento della produttività e recupero di competitività.

I "Piani" susseguirsi nei decenni, fino alla fine degli anni '70, si prefiggevano sostanzialmente due obiettivi diretti, strettamente interdipendenti: la piena occupazione (con il corredo di servizi sociali di cittadinanza: dalla casa alla sanità, alla scuola) e lo sviluppo del Mezzogiorno. I due obiettivi erano perseguiti, almeno a partire dagli anni '50, nell'attenzione alla Bilancia dei Pagamenti. Dopo la fine degli Accordi di Bretton Woods e il primo shock petrolifero, diventa prioritario l'equilibrio delle partite correnti.

Gli atti programmatori, anche quando non approvati o approvati soltanto in parte, furono guida preziosa per la politica economica di governi di breve o brevissima durata, deboli di fronte alle pressioni sociali e confindustriali, precari nella pur circoscritta dialettica politica. Miravano a misure strutturali di medio-lungo periodo.

Segnaliamo, in estrema sintesi, le tappe salienti della parabola programmatica.

Il "Piano del lavoro" (1949). Nel 1949, la Cgil di Giuseppe Di Vittorio propone un Piano del lavoro "per la rinascita dell'economia nazionale". Lanciato nel congresso del 1949, discusso nella conferenza di Roma del febbraio 1950, con la partecipazione di economisti del calibro di Alberto Breglia, Giorgio Fuà, Sergio Steve, oltre che di un giovane Paolo Sylos Labini, il Piano prevedeva

un ambizioso programma di opere pubbliche. I campi d'intervento erano agricoltura, energia elettrica, edilizia. Si puntava a ridare fiato al mercato interno e aprire così la strada alla piena occupazione. Alla realizzazione delle opere dovevano affiancarsi tre enti: per le bonifiche, l'irrigazione e la trasformazione fondiaria; per la costruzione di centrali elettriche; per l'edilizia popolare, sanitaria e scolastica. Quanto alle risorse necessarie al finanziamento del Piano, la Cgil guardava al contributo che poteva venire dagli agrari beneficiari dei lavori e, attraverso un'imposizione straordinaria, dai redditi più elevati. I lavoratori, dal canto loro, di fronte alla prospettiva di un futuro meno disperante del presente, avrebbero fatto la loro parte di sacrifici. Meno consumi oggi, finanziamento di investimenti, più consumi e servizi domani. È lo scambio politico e sociale intorno al quale vengono definiti tutti gli esercizi di programmazione proposti o attuati in Italia. L'offensiva sociale e politica alimentata dal Piano del Lavoro contribuisce alla nascita, nel 1950) della Cassa per il Mezzogiorno: una risposta agli squilibri italiani, evidenziati e affrontati dal Piano per il Lavoro. Si concentra sulla creazione di un ambiente più favorevole al «naturale sviluppo delle forze produttive». Prevede la realizzazione di investimenti infrastrutturali.

Lo "Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964", Schema Vanoni, approvato nel 1954, è il primo esempio compiuto di programmazione generale, globale. Pasquale Saraceno ne illustra le ragioni: "... l'imponente sviluppo verificatosi nel dopoguerra (si tenga presente che nel 1954 la produzione industriale era quasi raddoppiata rispetto all'anteguerra) si veniva tuttavia svolgendo in modo da lasciare quasi irrisolti alcuni grossi problemi di struttura che l'economia italiana si portava dietro fin dall'epoca dell'unificazione politica del paese e quindi da ormai quasi un secolo.

La ostinata presenza di tali deficienze era manifestata dal persistere di due gravi fenomeni: la rilevante disoccupazione e il forte divario economico esistente tra il Mezzogiorno e le altre regioni italiane. Era chiaro che nessuna soluzione sarebbe stato possibile dare a tali problemi se non nell'ambito di un processo molto intenso di sviluppo economico; ma realizzare tale processo mentre stavano per venir meno gli elementi favorevoli appena ricordati [disponibilità di capacità industriale non utilizzata; introduzione di tecniche innovative in agricoltura; aiuti esteri], comportava un impegno che, anche se non immediatamente specificabile in misure concrete, doveva quanto meno essere definito in un più risoluto atteggiamento da parte dello Stato; più precisamente si esigeva che, sulla base di una chiara presa di coscienza dei termini del problema, lo Stato si desse carico di un'azione capace di avviare il

nostro sistema economico verso una più equilibrata struttura dei redditi e dell'occupazione” (Pasquale Saraceno, Riesame del Piano Vanoni al 1957, Moneta e Credito, 1957).

Gli obiettivi dello Schema Vanoni erano tre:

- a) assorbimento pieno dell'offerta di lavoro esistente nel Paese;
- b) progressiva eliminazione dello scarto tra Nord e Mezzo-giorno;
- c) pareggio della bilancia dei pagamenti (in realtà, come accennato sopra, quest'ultimo era un vincolo più che un obiettivo).

All'inizio degli anni '60, il mondo cattolico, ecclesiale e laico, insiste sulla cultura della programmazione. I momenti cardinali sono:

- Enciclica “Mater et Magistra” (15 maggio, 1961). È documento rilevante a dare forza morale e politica alla programmazione economica globale. Allo Stato viene affidato il compito di intervenire non soltanto per supplire ai fallimenti del mercato, ma per coordinare e orientare l'attività economica, promuovere lo sviluppo e il bene comune;
- Convegni nazionali della DC a San Pellegrino (settembre, 1961, 1962, 1963);
- Convegno Acli “Il Piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità (settembre-ottobre, 1962).

Sul versante del PCI, spiccano tre appuntamenti rilevanti promossi dall'Istituto Gramsci e dal Cespe:

- “Tendenze del capitalismo italiano” (1962);
- “Tendenze del capitalismo europeo” (1965);
- “Il capitalismo italiano e l'economia internazionale” (1970).

In tale contesto culturale e politico, il Ministro del Bilancio (Governo Fanfani IV) Ugo La Malfa presenta la “Nota Aggiuntiva” alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1962): La Nota è il momento più alto di politica programmatica in Italia, sia per le approfondite e originali analisi delle “tendenze” dell'economia italiana e internazionale, sia per gli obiettivi indicati. Viene affermato un metodo scomparso da decenni nell'economia o affidato agli algoritmi dell'econometria: lo studio delle tendenze: “Solo prendendo in esame le tendenze spontanee del meccanismo economico in atto, saremo in grado di valutare le modificazioni da apportare ad esso per porlo in grado di corrispondere a quelle aspettative che l'evolversi della società italiana

determina”. È necessario intervenire alla luce di dati oggettivi: “Ma proprio il fatto che in un periodo di alto sviluppo globale non si sia riusciti ad incidere in maniera determinante sul problema degli squilibri e soprattutto a modificare i meccanismi di crescita dei settori, delle zone e dei gruppi sociali in ritardo nella nostra economia, indica i limiti che in sé contiene un processo legato alle scelte che il mercato autonomamente effettua”. Qui, il punto decisivo. Eversivo, oggi.

La Nota si conclude con un passaggio chiave: “Funzione essenziale di qualsiasi tipo di programmazione è la scelta, per un dato periodo, del volume e della direzione degli investimenti. Nel definire il volume desiderato degli investimenti occorrerà tener conto dell'assorbimento di tutta la mano d'opera in eccesso — quella disoccupata e quella sottoccupata — nel settore agricolo (dove il fenomeno è di impressionante evidenza, se si pensa che in molte zone i braccianti non lavorano più di 100-120 giorni all'anno) e in parte nel settore terziario. La direzione di essi deve essere stabilita in relazione al conseguimento di una migliore composizione di occupazione e di consumi, e non semplicemente in relazione all'estrapolazione delle tendenze spontanee in atto.

L'aumento di occupazione non deve risultare in uno spreco di mano d'opera in settori che tradizionalmente costituiscono un rifugio per i sottoccupati e che esercitano una funzione ritardatrice sullo sviluppo economico”.

Dalla Nota Aggiuntiva deriva il Piano Pieraccini (1965): le finalità accolte dal Progetto Pieraccini per la politica di programmazione sono sostanzialmente quelle enunciate dalla Nota aggiuntiva. Si riassumono nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano lo sviluppo economico italiano. In particolare:

- a) l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico;
- b) il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole;
- c) l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate.

Secondo il Progetto, le finalità sopra indicate possono essere raggiunte in un periodo di 15-20 anni “sempre che il saggio di crescita del reddito nazionale si mantenga elevato, e che siano assicurate al sistema economico condizioni di stabilità interna (stabilità dei prezzi) e stabilità esterna (equilibrio dei conti con l'estero)”. Il piano prevede non soltanto obiettivi, ma anche strumenti. Al Ministero del Bilancio viene formalmente affidata la

programmazione economica (diventa Ministero del Bilancio e della Programmazione economica fino al suo superamento con l'unificazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanza), Nasce il Comitato Inter-ministeriale per la Programmazione Economica (CIPE fino al 2021, poi CIPESS). Si insediano Segretari Generali della programmazione economica di grande spesso culturale e politico, a partire da Giorgio Ruffolo. Viene preparato un programma ambizioso, "Progetto 80" ("Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975" presentato nel 1969), dove si delinea una "pianificazione strategica", per politiche pubbliche nell'arco temporale di 5-10 anni, con una strategia complessiva per lo sviluppo economico e dell'equità sociale. Sottolineo gli obiettivi programmatici: sviluppo economico e equità sociale, in stretta sinergia.

Sul Piano Pieraccini, si evidenziano nettamente le specificità delle diverse culture della programmazione. Il PCI rileva: "Da un lato, il lato moderato", dove "l'intervento pubblico si qualifica essenzialmente come integrativo del momento privato e quindi come ad esso subordinato: il problema della preminenza di una volontà pubblica, democraticamente formata, sulle scelte e decisioni dei centri privati di potere economico non solo viene eluso, ma viene rifiutato. Dall'altro, il lato delle forze della sinistra italiana, laica e cattolica, una programmazione democratica fondata su grandi riforme [...], lasciando sopravvivere e utilizzando i meccanismi del mercato e del profitto. Qui, il settore pubblico orienta l'intero sistema delle scelte economiche. La finalità principale del piano è il "superamento degli squilibri settoriali, territoriali, sociali che caratterizzano lo sviluppo del Paese", per cui i primi obiettivi da raggiungersi appaiono innanzitutto il "pieno impiego", quindi la "eliminazione del divario tra zone arretrate [...] e zone avanzate" e tra agricoltura e altri settori; il superamento di lacune gravi in settori determinanti come "scuola, formazione professionale, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, trasporti, assetto urbanistico"; infine una "partecipazione non subordinata [dell'Italia] ai processi di collaborazione e integrazione economica internazionale". Secondo la Relazione di minoranza sul Piano Pieraccini, "ove si vogliano [...] eliminare le posizioni di rendita, orientare selettivamente gli investimenti, modificare le strutture proprietarie arretrate, selezionare i consumi, allora le risorse si possono moltiplicare e impiegare a ritmi di produttività crescente"; per l'industria, per esempio, il PCI ritiene che "i settori trainanti" siano "quelli che producono beni di base", per cui propone "lo spostamento massiccio di risorse produttive [...] verso impieghi e settori essenziali (macchine utensili, elettronica, cantieristica, materiale per trasporti

pubblici, elettromeccanica pesante, prefabbricati, ecc.)”, accanto ad “un accresciuto ruolo della industria statale”.

Oltre a “Relazioni di minoranza”, il PCI produceva documenti programmatici impegnativi, programmi originali. Giorgio Napolitano, responsabile dell’economia per il partito, su “Rinascita” del 26 settembre 1975, illustra le: “Proposte per un confronto su un programma a medio termine”. Si punta a spezzare la spirale perversa innescata dalla fine di Bretton Woods. La strategia di medio termine prevede la riqualificazione dei settori industriali maturi verso attività innovative, ad elevato valore aggiunto, in grado di aumentare l’occupazione e di sostenere salari elevati e, al contempo, migliorare la bilancia dei pagamenti. Si specifica la “programmazione democratica”. È da realizzare attraverso le imprese a controllo pubblico, la domanda di beni e servizi da parte dello Stato, investimenti pubblici nelle infrastrutture, in particolare nel Mezzogiorno e “riforme di struttura”. Il programma è da finanziare mediante il contenimento della spesa corrente e il recupero di evasione fiscale. A confermare la profondità e il radicamento intellettuale del lavoro analitico e programmatico svolto, sono i commenti sui successivi numeri della rivista: i segretari nazionali di Cgil, Cisl e Uil e i più importanti economisti italiani: Giorgio Ruffolo, Luigi Spaventa, Romano Prodi, Mariano D’Antonio; Luigi Granelli, Giorgio La Malfa, Achille Ardigò, Nicola Cacace. Nelle Proposte, la ‘merce’ politica di scambio è la priorità attribuita all’aumento degli investimenti e dell’occupazione rispetto ai salari. È un elemento dirompente dato che va in senso opposto, pochi mesi dopo la firma, all’accordo tra Confindustria e sindacati sul cosiddetto “punto unico di contingenza” (25 gennaio 1975). Da allora, diventa un tratto permanente della politica economica del PCI e dei partiti eredi.

Con l’uccisione di Aldo Moro, tramonta definitivamente la stagione politica del compromesso, non soltanto “storico” tra forze politiche prigioniere della Guerra fredda, ma tra capitale e lavoro. In stretta conseguenza, la fase della “programmazione globale” viene chiusa. Da allora, la programmazione è circoscritta sostanzialmente alle variabili macroeconomiche: riduzione del deficit pubblico e contenimento dei salari per frenare i prezzi, aumentare la competitività e dare ossigeno alla Lira ed equilibrio della Bilancia dei Pagamenti. Si riduce a programmazione finanziaria. Come nell’art 3 dei Trattati europei, la piena occupazione diventa conseguenza della stabilità dei prezzi, del risanamento della finanza pubblica e dei mercati concorrenziali.

Il cambio di stagione è espresso nel Piano Pandolfi (1978) “Un programma per lo sviluppo, una scelta per l’Europa”: l’obiettivo della

programmazione è la stabilizzazione economica attraverso il consolidamento della moderazione salariale (dopo la “svolta dell’Eur”) e la riduzione della spesa pubblica e dell’evasione fiscale. Diventa, in sostanza, una programmazione finanziaria e tecnocratica. Il Piano è scritto in Banca d’Italia da Tommaso Padoa Schioppa, benedetto da Carlo Azelio Ciampi, Direttore Generale, nonostante le riserve del Governatore Paolo Baffi e di economisti vicini all’istituto di via nazionale, in primis Federico Caffè. “... la creazione del Sistema monetario europeo (SME) introdusse, per l’Italia, un elemento che sarebbe divenuto centrale nella strategia di aggiustamento agli shock macroeconomici degli anni Settanta, il “vincolo esterno”, uno strumento politico di matrice tecnocratica cui si affidava il risanamento della finanza pubblica e il rilancio della competitività dell’economia del paese. ... In quei frangenti la Banca d’Italia assunse consapevolmente quel ruolo di supplenza che ne avrebbe caratterizzato l’azione nel decennio seguente, motivando e orientando le scelte politiche del paese a favore di una sempre più stringente integrazione economica e monetaria dell’Europa, in quella direzione che si sarebbe infine precisata con il Trattato di Maastricht. Il vincolo esterno, delineato da Padoa-Schioppa con il Piano Pandolfi, coerentemente con l’impianto dello SME, si spostava ai vincoli di cambio connessi alla finanza pubblica e ai fenomeni di fiscal dominance che ancora caratterizzavano la politica monetaria in Italia, si trasformava cioè in un vincolo di politica fiscale che il cosiddetto divorzio tra Banca d’Italia e Tesoro del luglio 1981 avrebbe formalmente riconosciuto. Il classico vincolo esterno di conti e cambi con l’estero sarebbe rimasto verso il resto del mondo come tale, ossia di natura economica e non “giuridica”, per usare la categoria impiegata da Guido Carli nei primi anni Novanta. (Fonte: Giandomenico Piluso, Una scelta per l’Europa, una scelta per lo sviluppo? La Banca d’Italia, il Piano Pandolfi e lo Sme (1977-1979).

Dopo la triste fine della “solidarietà nazionale”, nella stagione del primato del “vincolo esterno”, per tentare una controffensiva almeno di opinione pubblica, a dicembre del 1981, il PCI presenta “Materiali e proposte per un programma di politica economico-sociale e di governo della economia”. È l’ultimo atto di una cultura economica autonoma, ma poco attenta ai riverberi del “vincolo esterno” sugli spazi di policy. Raccoglie anche le idee sviluppate (“Afferrare Proteo”) da un gruppo di giovani economisti giunti nella redazione de “La Rivista Trimestrale”: tra gli altri, Andrea Boitani, Claudio De Vincenti, Pier Carlo Padoan, Giorgio Rodano. Ripropone, come nel 1975, lo scambio salari versus investimenti e riforme di struttura, senza fare i conti, compiutamente, con le implicazioni della rotta per l’integrazione europea,

esplicitamente rivendicata dopo il no all'accelerazione sullo Sme: "La nostra scelta europea è netta e decisa. ... L'Italia è la più interessata ad una accelerazione dei processi di integrazione, ... Nel campo della politica monetaria... è necessario tendere progressivamente alla formazione di una moneta europea, valorizzando intanto il ruolo dell'Ecu". Sui "Materiali", si apre una larga e qualificata consultazione con tutto l'arco dei partiti progressisti e della sinistra (dal PRI, al PSI al Pdup), con la federazione Cgil-Cisl-Uil, con le organizzazioni degli artigiani, delle cooperative, Confindustria, con le Acli, con i vertici delle principali aziende pubbliche e private.

In sintesi, nel corso degli anni '70 lo schema della programmazione "globale" perdeva consistenza e veniva affermandosi una visione sempre più settoriale della politica di programmazione. Furono pertanto costituiti i comitati interministeriali di settore, "nell'ambito del CIPE" di cui erano espressa filiazione, ma con sfere di azione sostanzialmente autonome. Il moltiplicarsi di tali comitati (CIPI, CIPES, CIPAA, CIPET) e delle loro competenze determinava un assetto programmatico scarsamente incisivo per quanto riguarda gli interventi di politica settoriale e di complicata gestione dal punto di vista amministrativo. Agli inizi degli Anni novanta, mentre a livello macroeconomico si affermava sempre più il ruolo della programmazione finanziaria (o di bilancio), le riforme istituzionali varate prevedevano la soppressione dei comitati settoriali (legge n. 537 del 1993), unificando le attività di indirizzo, coordinamento e programmazione economico finanziaria in capo al CIPE e trasferendo le funzioni segnatamente gestionali alle singole Amministrazioni competenti per materia. Con il Decreto Legge n. 415 del 1992 venne soppresso l'intervento straordinario e le competenze dell'Agenzia per il Mezzogiorno passarono al Ministero dell'Economia e delle Finanze. È quindi nel suo ambito che si sviluppò il passaggio all'intervento ordinario attraverso un progressivo ma radicale cambiamento della concezione e dell'impianto delle politiche di sviluppo regionale. La legge n. 94 del 1997, oltre a sancire l'unificazione del Ministero del Bilancio con quello del Tesoro, dispose la fusione dell'ISCO e dell'ISPE nell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e sottoposto alla vigilanza e all'alta direzione del nuovo Ministero. Qualche anno dopo, venne eliminato anche l'ISAE.

"Dopo l'insuccesso della programmazione economica globale della fine degli anni sessanta e degli inizi degli anni settanta, finita l'era della programmazione economica di settore della metà degli anni settanta, la Legge

n. 468 del 5/8/1978 affianca alla programmazione economica la programmazione di bilancio, mentre la Relazione Previsionale e Programmatica è il documento programmatico di sintesi della politica economica” (Fonte: <https://www.mef.gov.it/ministero/palazzo/storia.html>). Il Ministro del Tesoro diventa il dominus assoluto della politica economica. L’unica programmazione sopravvissuta è la programmazione finanziaria, segnatamente la programmazione di finanza pubblica. Ogni altra politica pubblica è ancillare e residuale.

Come ricordato sopra, i principali partiti politici della cosiddetta Prima Repubblica, avevano e, nella misura possibile nel quadro politico italiano, attuavano culture della programmazione. Avevano luoghi e strumenti di discussione ed elaborazione: centri per l’analisi di politica economica; autorevoli riviste dedicate. Coinvolgevano sistematicamente le più alte competenze dell’accademia e delle tecnostutture pubbliche e private. Davano un minimo di rotta di policy agli esecutivi e alle compagini ministeriali cronicamente instabili, pur nella rigida continuità del quadro politico. Fino alla seconda metà degli anni, ‘80 resistevano.

Poi, i luoghi e gli strumenti della cultura economica autonoma sono stati travolti dallo tsunami abbattutosi sulla “Repubblica dei partiti” dopo l’89-91. Ma, a guardare meglio, si coglie la causa profonda dell’abbandono dell’autonoma elaborazione economica: luoghi e strumenti sono stati delegittimati dall’egemonia neoliberale, largamente penetrata ovunque, quindi sono stati dismessi per irrilevanza, prima che per onerosità finanziaria e organizzativa. Il laissez-faire e la de-politicizzazione della politica economica li rendeva non soltanto inutili, ma dannosi. L’Unione europea, nel Trattato di Maastricht, lo sanciva: la politica monetaria è target scolpito e sovra-imposto a ogni altro obiettivo di politica economica, non soltanto al tasso di cambio dell’euro. È riserva esclusiva dei tecnici, in quanto “*data driven*”. Il dibattito sulla politica monetaria è proibito, recitava il titolo di un volumetto di Fitoussi del 1997. La politica di bilancio è imbrigliata e affidata al pilota automatico. La regolazione dei mercati è diretta all’eliminazione di ogni increspatura protettiva nel (falso) *level playing field* interno.

Siamo entrati, da tempo, in un’altra stagione. La Storia è tornata. È tornata la Politica. È tornata anche la politica economica. Sono tornate, va ribadito, per manifesta insostenibilità della regolazione neo-liberista. Il già citato Karl Polanyi ne ha spiegato le cause: la società oggi, proprio come alla fine degli anni ‘20, chiede protezione dal dominio dell’economico. Ma sono

abbaglianti le discontinuità con la fase del “Trentennio glorioso”. Nessuna retromarcia è possibile e sensata. Tuttavia, la cultura della programmazione va rivitalizzata, rigenerata.

Attenzione: nel lessico della politica italiana e di Bruxelles, ricorrono enfaticamente i termini “programma” e “piano”. Ogni policy è “program” o “plan”: il Recovery and Resilience Plan; il Medium Term Structural and Fiscal Plan; il RearmEU Plan; il Social Climate Plan; l’Investment Plan; lo Strategic Energy and Technology Plan; il Rural Action Plan; da ultimo, il National and Regional Partnership Plan, introdotto dalla Commissione nella proposta di Bilancio Pluriennale 2028-2034. In italiano: il Piano nazionale di ripresa e resilienza; il Piano Strutturale di Bilancio di Medio termine; il Documento Programmatico di Finanza Pubblica. Ma, come per il termine “riforma” e “riformismo”, il significante è stato svuotato del significato originario. I Plan e i Program qui sono indicazioni di spesa pluriennali e microsettoriali. Sul versante macroeconomico, gli obiettivi sono di deficit e debito pubblico o nel caso della BCE di inflazione (“programmata”). L’occupazione e la dinamica dell’economia sono sottoprodotti meccanicamente derivati dagli obiettivi monetari e di finanza pubblica. Nell’articolo 3 del Trattato di Funzionamento dell’Ue, è scritto chiaro. L’equità, anzi la “coesione sociale”, è a carico di policy residuali.

In una pagina (pag. 71) della sua Nota, Ugo La Malfa, in riferimento alla Programmazione e ai Piani attuati nei primi anni del dopoguerra, scrive: “Le esperienze di politica economica che si sono fatte in Italia dopo l’ultimo conflitto non possono certo essere considerate come fasi e momenti successivi del maturare nel Paese della coscienza della necessità di un intervento organico volto a favorire un ordinato sviluppo dell’economia nazionale; al contrario, molte di tali esperienze si giustificano solo in relazione a particolari vicende e congiunture politiche ed economiche. Inoltre alcune di queste esperienze, richiamandosi all’esigenza di “piani” e “programmi”, hanno finito coll’esercitare una funzione non certo chiarificatrice sul significato e sul contenuto di un’attività di programmazione generale diretta ad inquadrare in una visione d’insieme i problemi dello sviluppo economico del Paese”. Vale pienamente per quanto avvenuto, non soltanto in Italia, nell’ultimo mezzo secolo, negli ultimi tre decenni in particolare.

In tale scenario, lo schema dei PNRR definito dalla Commissione europea è stato un segnale di discontinuità, nell’impostazione culturale, prima che nelle dotazioni per gli investimenti e al di là della qualità dei programmi selezionati e della loro attuazione. L’Ufficio parlamentare di bilancio,

nell'ultimo Rapporto, afferma: "L'attuazione del Piano rappresenta un caso di studio di particolare interesse, sia per l'entità delle risorse mobilitate, sia per il carattere innovativo delle strategie, delle riforme e degli strumenti adottati". Dalla discussione del bilancio pluriennale dell'Ue, il MFF 2028-2034, la discontinuità sembra rientrata. In ogni caso, va sottolineato che i PNRR sono stati piuttosto la giustapposizione di decine di migliaia di progetti, molti pur utili, accompagnati da trasferimenti monetari alle amministrazioni pubbliche per consumi intermedi e contributi a fondo perduto facilmente erogabili. Interventi selezionati senza un ordine di priorità frutto di un'analisi delle realtà nazionali, associati a "riforme" ancora dettate dal Washington consensus (in primo luogo, la privatizzazione della gestione dei monopoli naturali e la "concorrenza per il mercato"). Assenti misure dirette su specifiche traiettorie tecnologiche. Nell'insieme, le ingenti risorse sono state genericamente finalizzate a migliorare le condizioni di contesto (*supply side*). Una matrice standard disegnata dalla Commissione e riempita dai governi nazionali. Nonostante la retorica, è stato un esercizio top down, dove top è Bruxelles, anche a causa dei tempi strettissimi per la presentazione dei piani, incompatibili con la partecipazione effettiva degli "stakeholders" (sindacati, associazioni di categoria, università e istituti di ricerca, grandi imprese partecipate, ...) e finanche di parlamenti consapevoli. Rianimare la cultura della programmazione nella sua vocazione originaria è necessario e urgente per affrontare la sfida dell'innalzamento della produttività di sistema e di specifiche attività produttive. Implica maturare una visione storicamente fondata della vicenda nazionale e derivarne una prospettiva nel consesso europeo e internazionale. Soprattutto, impone di scegliere. È il compito più difficile nell'azione di governo, tanto più in uno spazio di capacità di spesa, di dotazioni amministrative e di capitale politico ristrettissimo.

La variabile-obiettivo della programmazione dovrebbero essere gli investimenti da concentrare e innalzare su precise traiettorie tecnologiche, lungo tutta la filiera (dalla ricerca di base all'utilizzo), in cooperazione con partner europei, come avviene per alcuni progetti per gli armamenti. Oltre alle, poche, risorse aggiuntive mobilitabili, si dovrebbe puntare a coordinare e orientare le dotazioni disponibili delle amministrazioni pubbliche (ad ogni livello) e delle imprese partecipate dallo Stato: da CDP e il suo dimenticato "Patrimonio destinato" a Leonardo, Fincantieri, Terna, Enel, alle agenzie specializzate (ad es. ASI). La selezione delle traiettorie dovrebbe essere compiuta in un processo di consultazione partecipato anche dalle aziende private potenzialmente interessate. L'impianto di "Industria 2015", promosso nel 2006 dal Ministro dello Sviluppo economico Pier Luigi Bersani nell'infelice e breve parabola del

secondo Governo Prodi, può fornire utili indicazioni. L'assetto istituzionale va innovato lungo le linee indicate dalla relazione di Giorgio La Malfa.

L'iniziativa dovrebbe avvenire in un quadro di rilancio della scuola e delle università, ormai stremate dopo decenni di "riforme" regressive e tagli di finanziamenti, nonostante casi di eccellenza accademica. È la strada, l'unica, per affrontare anche la sempre più grave "questione settentrionale" e la strumentale offensiva leghista per "la secessione degli impoveriti". Come ha appena ricordato Giorgio La Malfa, "Aldilà dei risultati maggiori o minori, la logica [della programmazione] non era congiunturale. Non era il sostegno a breve termine dell'economia, ma lo sviluppo a medio termine. Dobbiamo tornare a questa logica che contiene anche una maggiore accountability, perché se si fissano obiettivi pluriennali il successo o l'eventuale fallimento sono più difficili da nascondere".

Maturare una cultura della programmazione implica un'analisi adeguata della realtà economica; la comprensione delle "tendenze"; una lettura meno ideologica del mercato, il riconoscimento delle ragioni dell'utilità dell'intervento pubblico, il ripensamento degli strumenti; soprattutto, la valutazione delle policy adottate.

A proposito di mercato: è leale la concorrenza alimentata da dumping salariale e fiscale, come nel mercato unico europeo? Il suo ulteriore allargamento ne migliorerebbe il funzionamento? In un oligopolio asimmetrico, dominato da giganti potentissimi anche sul piano mediatico e politico, oltre che finanziario, come per le operazioni bancarie in corso, il decisore politico può limitarsi a rivendicare con compiacimento di lasciar fare al mercato? Può fare lo spettatore anche quando le "regole del gioco", richiamate a inibire "interferenze" della politica, portano i giocatori a comportamenti lesivi dell'interesse generale?

A proposito degli strumenti di intervento: gli incentivi fiscali e le decontribuzioni previdenziali per l'occupazione funzionano? Sul piano occupazione aggiuntiva; dall'altro, disincentivano gli investimenti produttivi. Sono stati spesi decine di miliardi negli ultimi anni. Siamo arrivati finanche a pretendere ZES per tutto il Mezzogiorno, come se il problema fosse nel differenziale territoriale dei costi delle produzioni. La produttività ristagna da decenni. Se in un quadro di programmazione avessimo dedicato le medesime risorse su investimenti innovativi?

A proposito di impedimenti all'intervento pubblico nazionale per la produttività: l'ostacolo oggi per l'Italia è il PSC? La soluzione, per chi è già al 140% del Pil in un'economia in ristagno, è fare altro debito pubblico in uno

scenario di innalzamento dei tassi di interesse? Oppure, si può puntare a redistribuire il carico fiscale dai fattori produttivi alla rendita, anche da quella mascherata da profitti e dividendi? La “*national escape clause*”, concessa dalla Commissione europea per la spesa nella difesa, non evita il maggior debito dello Stato, come non lo evita il ricorso al SAFE. Come non lo eviterebbe una deroga alla traiettoria della spesa, scolpita nel Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine, per compensare imprese e famiglie dall’impennata dei prezzi dell’energia.

I partiti dell’area progressista dovrebbero promuovere luoghi e strumenti per rigenerare cultura della programmazione. Sarebbe certo utile nell’imminente sfida per il governo dell’Italia. Ma si dovrebbero radicare nel lavoro politico per ricostruire una cultura economica autonoma dal mainstream. Luoghi e strumenti di discussione viva, vivace, aperti alle migliori competenze nazionali e internazionali, oltre il recinto dell’ortodossia. Vi sono risorse straordinarie in tante delle nostre università. Sono ignorate dai media mainstream perché fuori dal coro. Sono a volte chiamate sul palco per kermesse culturali o coinvolte per consulenze. Così, non contribuisco a sedimentare nulla. Così, non concorrono a formare classe dirigente. Ma rimangono a disposizione per un rapporto sano con i partiti politici.

ISCRIVITI a Officina Repubblicana

quattro opzioni



Socio Giovane, €15



Socio Ordinario, €20



Sostenitore, €50



Libera donazione

IBAN: IT03X0306909606100000417588

Associazione "Officina Repubblicana"

Causale: Erogazione liberale

Per ricevere la fattura, inviare una email a info@officinarepubblicana.it
scrivendo nome, cognome, data di erogazione e cifra erogata.

Grazie!