

*Ricchezza e povertà, distribuzione del reddito e disuguaglianza
in Italia e in Europa dopo la crisi*

Network Roberto Franceschi
Università Bocconi
15 dicembre 2011

**LA “NOTA AGGIUNTIVA” DEL ’62 E LA SUA
ATTUALITÀ NEI BRIC**

Andrea Goldstein (OCSE)

Ringrazio Alfredo Gigliobianco per gli utilissimi commenti ad una prima versione. Le opinioni espresse impegnano unicamente l'autore e non posso essere attribuite all'OCSE e/o ai suoi membri.

Introduzione

Presentata al Parlamento il 22 maggio 1962, la *Nota del Ministro del Bilancio, on. Ugo La Malfa* rappresenta senza ombra di dubbio l'apice della riflessione sullo sviluppo economico e sociale italiano durante il boom e della programmazione degli interventi per correggerne gli squilibri e colmarne le lacune.¹ Come scrive Paul Ginsborg in riferimento a quella stagione politica, “si trattava certamente di un programma ambizioso, ma i suoi sostenitori ritenevano che il lungo boom economico offrisse un'opportunità storica unica. Per la prima volta, infatti, esistevano le condizioni oggettive perché una classe dirigente illuminata potesse portare a termine l'integrazione economica e politica delle classi inferiori entro lo Stato nazionale”.²

I motivi per cui la *Nota* rimase in sostanza inattuata sono innumerevoli e analizzarli esula completamente dagli obiettivi di questo intervento.³ L'obiettivo è più circoscritto, ma non per questo (speriamo) meno interessante – ovvero valutare, a quasi 50 anni dalla sua elaborazione, l'attualità di questo testo e dell'approccio analitico e intellettuale che ad esso soggiace per analizzare l'esperienza dei BRIC e le sfide cui questi paesi devono fare fronte.

L'ipotesi di partenza è abbastanza semplice: l'Italia del 1962 sono le economie emergenti di oggi. Per provarla correttamente andrebbero analizzati dati, macroeconomici e strutturali: per limitarci invece ad un approccio impressionistico, e cioè due indicatori sintetici, il censimento del Centenario dipingeva la situazione descritta nella Tabella 1.⁴ La speranza di vita alla nascita era inferiore a quella nei BRIC nel 2009 (con l'eccezione dell'India), mentre l'analfabetismo era più diffuso che in Cina e Russia, più o meno allo stesso livello che in Brasile, e molto meno drammatico che in India.

¹ Il testo è riprodotto parzialmente in *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, a cura di Augusto Graziani, Bologna: il Mulino, 1972, pp. 372-9 (ringrazio Edoardo Mollona per l'aiuto, dato che una richiesta alla Fondazione La Malfa è rimasta senza risposta).

² Ginsborg, Paul (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino: Einaudi, pp. 359-60.

³ Cfr. Lombardini, Siro (1965), *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino: Einaudi; Savona, Paolo (2002), « [La “Nota Aggiuntiva” di Ugo La Malfa quarant'anni dopo](#) », nell'omonimo fascicolo della Fondazione Ugo La Malfa; Crainz, Guido (2005), *Il paese mancato*, Roma: Donzelli (dove, a p. 29, si parla di “miseranda fine del «Piano quinquennale di programmazione economica»”, definito come “il cuore dell'ipotesi riformatrice”) e Lavista, Fabio (2011), *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna: il Mulino. È interessante constatare come l'esperienza italiana suscitasse interesse internazionale nel 1960 (cfr. Wellisz, S., “Economic Planning in the Netherlands, France and Italy,” *Journal of Political Economy*, June) anche se bisognerà attendere il 1962 e la presentazione delle *Prospettive dello Sviluppo Economico Italiano* perché venga annunciata la preparazione di una programmazione coordinata (intenzione che trovò il plauso dell'OCSE, cfr. *Economic Survey of Italy 1963*, p. 31). L'Italia in compenso non è più citata nel 1967 in un importante collettanea sulla pianificazione del NBER (*National Economic Planning*, a cura di Max F. Millikan, UNI).

⁴ Ovviamente questi confronti trovano il proprio limite nel fatto che non è lo stesso essere sottosviluppati nel 1961 e nel 2011 e che quindi possono essere necessarie politiche diverse

Tabella 1. Speranza di vita alla nascita e analfabetismo in Italia (1961) e nei BRIC (2009)

	Speranza di vita alla nascita			Tasso di analfabetismo		
	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine
Italia (1961)	67,2	72	70	8	7	10
Brasile (2009)	73,4	69	76	10	10	10
Russia (2009)	69,0	63	75	1	1	1
India (2009)	65,0	63	66	37 ^a	25 ^a	49 ^a
Cina (2005)	73,0	71	75	6	3	9

Fonti: ISTAT (1976), [Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1975](#) e IBGE-NBS-CSO-ROSSTAT-SSA (2011), *Joint Statistical Publication by BRICS Countries*.

Nota: a = 2006

Un'altra strada sarebbe passare in rassegna l'immensa mole di studi disponibili sugli anni del boom e contestualizzarli rispetto alla più recente esperienza dei BRIC.⁵ Per mancanza di tempo, o forse più onestamente per pigrizia, ci sia concesso ricorrere ad un sotterfugio, ovvero riprodurre ciò che scriveva *Business Week* su Milano nel 1960:

“Fifteen years ago, out of the war's rust and wreckage, [Italian corporate managers] began reshaping the business empires that dominate Italy's economy today. Eschewing the torpor that grips much of Italy, they built reputations for drive, long hours, impatience. Today, their imprinting is deepening. Workmen are smashing down old buildings to make way for skyscrapers, and burrowing beneath Milan's ancient streets to implant a subway. A new business center, costing a quarter of a billion dollars, is going up in central Milan. Throughout the city, the sound of jackhammers reverberates”.⁶

Che questa descrizione possa valere anche per le odierne metropoli BRIC è evidente. Così come è ivi altrettanto diffusa la fierezza “dei risultati – di ricostruzione prima, di sviluppo qualitativo poi – finora raggiunti” che permeava la *Nota* (p. 373).

Nell'Italia che aveva appena festeggiato il Centenario dell'Unificazione erano però ancora diffuse sacche di sottosviluppo estremo, esattamente come è il caso per i BRIC odierni. Della drammaticità di questa situazione è pregnante testimonianza un articolo di Ugo Zatterin nel 1951 che, riferendosi ai Sassi di Matera, parla di:

“una promiscuità di vita, che non ha limiti neppure nella famiglia, mescola insieme 12 mila uomini e donne e bambini e ne fa uno sciame, un branco, massa informe di bipedi che si dibattono nella fatica, dentro e fuori i loro buchi, come topi affaccendati”.⁷

⁵ Su cui ci sia concesso rimandare a *BRIC – Brasile, Russia, India, Cina alla guida dell'economia globale*, di Andrea Goldstein, Bologna: il Mulino, 2011.

⁶ “Milan Sparks Italy's Economic Renaissance”, *Business Week*, 19 novembre 1960 – un numero in cui in copertina appariva una vista della città dal Duomo, con la Madonnina in primo piano. Sullo stesso tema, “City on the Move”, *Time*, 27 giugno 1960.

⁷ “Tutto bene a Matera”, *Gazzetta del Popolo*. Ringrazio Angela Rogges della Biblioteca provinciale “T. Stigliani” di Matera per gli articoli sui Sassi.

La Nota in sintesi

Il diagnostico di La Malfa inizia dall'identificazione di "campi particolari di intervento, che più specificamente possono essere toccati, o perché in essi si fanno più manifesti gli squilibri esistenti, o perché in essi può essere più pronto l'adeguamento del ritmo della spesa pubblica alle eventuali necessità della situazione economica" (*ibid.*). Questi sono tre, con l'ultimo a sua volta suddiviso in tre campi per così dire "sussidiari". *Primum*, il settore agricolo, dato che lo sviluppo economico permetteva di superare l'approccio prevalentemente sociale alla questione agraria e cercarne la soluzione in termini di profittabilità e di efficienza; *secundum*, l'intensificazione dell'azione d'industrializzazione nel Mezzogiorno e lungo la dorsale adriatica; e *tertium*, i consumi e servizi pubblici, in particolare istruzione, sanità, previdenza sociale e gestione del territorio.

Strumenti per raggiungere questi obiettivi vengono identificati negli Enti di sviluppo per le zone agricole; nella "maggiore concentrazione delle nuove unità produttive in grandi aree di sviluppo industriale" (p. 374) e nella programmazione regionale; e nella volontà politica di perseguire un'espansione dei consumi pubblici superiore a quelli privati, anche mediante "una programmazione organica della localizzazione industriale e residenziale" (p. 377).

Nel campo dei consumi e dei servizi pubblici, di particolare rilevanza è la discussione sulla scuola, in cui "la crisi è gravissima" con il rischio di innescare "un processo cumulativo, pericolosamente vicino al punto in cui diverrà irreversibile" (p. 374). Tre in particolare le preoccupazioni: modesta spesa in istruzione delle famiglie, struttura delle remunerazioni e del riconoscimento sociale che scoraggia l'investimento in capitale umano; e scarsità dei fondi destinati alla ricerca scientifica e all'istruzione. L'istruzione è del resto all'inizio degli anni 60 una preoccupazione centrale in tutti i paesi occidentali, tanto da essere oggetto dell'articolo principale del primo numero della rivista dell'OCSE.⁸

La matrice intellettuale dell'intero esercizio è l'interesse verso l'*operational research* nell'elaborazione di piani complessi e dettagliati. Come ha ricordato Innocenzo Cipolletta, "si trattava "solo" di eliminare le fluttuazioni cicliche ed indirizzare meglio la domanda e l'offerta alla soddisfazione di consumi collettivi, fino ad allora trascurati. Il metodo quantitativo per la politica economica faceva passi da gigante presso i policy makers di allora".⁹ Tra la fine degli anni 50 e i primi anni 60 emergono del resto in Italia vari uffici studi – in particolare Olivetti (sotto la guida di Franco Momigliano) ed Eni (in cui la figura di riferimento è Giorgio Fuà) – in cui lavorano economisti, sociologi e intellettuali spesso in contatto con gli ambienti IRI e dei ministeri economici. In Banca d'Italia il Governatore Guido Carli avvia "un programma di rinnovamento volto, da un lato, a reclutare giovani laureati con un elevato grado di preparazione e, dall'altro, a migliorare la qualificazione e l'addestramento del personale già assunto".¹⁰ Pasquale Saraceno è Vicepresidente della Commissione nazionale per la programmazione economica (CNPE) che La Malfa insedia nel 1962, mentre Giorgio Ruffolo, proveniente dall'Eni,

⁸ Svernilson, Ingvar (1962), "What Makes an Economy Grow: the role of research and education", *OECD Observer*, No. 1, pp. 4-9.

⁹ Cipolletta, Innocenzo (2003), « [Uno statistico nell'impresa: riflessioni su un percorso](#) ».

¹⁰ Luci, Giuseppe (2009), "Dallo specialista al manager: un percorso accidentato. Le politiche gestionali della Banca d'Italia (1960-1975)", *Imprese e storia*, No. 38, p. 3.

dirige l'Ufficio del Programma che succede al CNPE. Esercita poi grande influenza l'esperienza francese, cui anche l'OCSE guarda con attenzione.¹¹

La programmazione nei BRIC

Non sorprende constatare che la Cina sia il BRIC in cui il ruolo della pianificazione rimane più centrale.¹² La sua natura è cambiata da quando venne pubblicato il primo Piano quinquennale, nel 1953, ma anche le riforme di mercato che sempre maggiore importanza hanno acquisito dal 1978 sono esse stesse programmate. Con la crisi economica e il rinnovato attivismo macroeconomico, la pianificazione è tornata al centro del dibattito politico, ancor più che economico. Il dodicesimo Piano quinquennale (12FYP), reso pubblico a marzo 2011, è il frutto di un lungo e complicato processo coordinato dalla National Development and Reform Commission (NDRC).¹³

La tradizione indiana della programmazione è altrettanto radicata,¹⁴ anche se la Planning Commission visse un momento difficile a metà degli anni 80.¹⁵ La fiducia in questo approccio è riaffermata dal Primo Ministro Manmohan Singh nella prefazione all'undicesimo Piano quinquennale (11FYP):¹⁶

“Per l'India l'impegno a pianificare lo sviluppo economico riflette la determinazione della nostra società a migliorare le sorti economiche della nostra popolazione e sottolinea il ruolo del governo nel realizzare questo obiettivo mediante una molteplicità di misure sociali, economiche e istituzionali. [...] Pianificare in un'economia di mercato che sta diventando sempre più integrata con il mondo è un'impresa destinata ad essere diversa da ciò cui eravamo abituati in passato. [...] Nondimeno, ciò non significa che il ruolo del governo debba ridursi. Al contrario, il governo deve giocare un ruolo molto più grande in alcune aree anche quando si ritira da altre.”

L'esperienza brasiliana è in parte diversa, soprattutto perché la pianificazione non è mai stata intesa come strumento per costruire un'economia socialista.¹⁷ In compenso anche in Brasile, come del resto in India, negli anni 50 la pianificazione fu fortemente consigliata dagli Stati Uniti. Dopo l'auge negli anni 60, essa perse parecchio vigore durante la *decada perdida* e venne in pratica dimenticata negli anni 90, quando massima appariva la fiducia nell'economia di mercato. Il *Plano*

¹¹ Hackett, John (1963), “Planning for Growth: The French Experiment”, *OECD Observer*, No. 4, pp. 10-3.

¹² Questa sezione si basa su Chow, Gregory C. (2011), “[Economic Planning in China](#)”, Princeton University, Center for Economic Policy Studies, *Working Papers*, No. 219; Casey, Joseph e Katherine Koleski (2011), [Background: China's 12th Five-Year Plan](#), U.S.-China Economic & Security Review Commission; e Prasad Esvar S. (2011), “[China's Approach to Economic Development and Industrial Policy](#)”, Heraing on “China's Twelfth Five-Year Pplan, Indigenous Innovation, Technology Transfer and Outsourcing”, U.S.-China Economic and Security Review Commission.

¹³ Per maggiori dettagli, Naughton, Barry (2011), “[What Price Continuity?](#)”, *China Leadership Monitor*, no. 34, soprattutto pp. 2-3.

¹⁴ Mahalanobis (1955), “The Approach of Operational Research to Planning in India,” *Sankhyd (Indian Journal of Statistics)*, xvi (December), 3-62.

¹⁵ “The role of the Planning Commission was decisively diminished, again without any pronouncements, by the creation of a new Ministry of Programme Implementation” [Kohli, Atul (2009), *Democracy and Development in India*, Delhi: Oxford UP. p. 205].

¹⁶ Planning Commission (2008), [Eleventh Five Year Plan \(2007–2012\). Vol. I: Inclusive Growth](#), New Delhi: Oxford University Press.

¹⁷ Rezende, Fernando (2009), “[Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução](#)”, CEPAL, LC/BRS/R.205.

Plurianual 2012-2015, o *Plano Mais Brasil*,¹⁸ rappresenta il più recente tentativo di riprendere la tradizione dei *Planes Nacionais de Desenvolvimento*. Come Dilma Rousseff sostiene nella presentazione:

“Il recente ciclo di sviluppo brasiliano è stato sostenuto da politiche pubbliche innovatrici che combinano la crescita economica con la riduzione delle diseguaglianze sociali e regionali. Queste politiche hanno un elemento comune: recuperare la capacità dello Stato di pianificare e agire avendo come obiettivo prioritario garantire i diritti di coloro che hanno più bisogni.”

Infine il caso russo rappresenta in parte l’eccezione tra i BRIC. Non perché il governo non dichiari di considerare il funzionamento efficiente di un sistema pubblico di gestione strategica come “il fattore più importante per garantire la competitività dell’economia russa in condizioni moderne”.¹⁹ Il Primo Ministro Putin, appena nominato, lanciò nel 2008 la *Strategy 2020* che conteneva ambiziosi obiettivi: crescita sostenuta del PIL tra il 6% e il 7%, inflazione al 3% e ingresso del paese nel club delle cinque o sei principali economie mondiali.²⁰ Ma, a seguito della crisi, la *Strategy* è stata presto superata dagli eventi e un gruppo di esperti nominato da Putin nel 2011 sta lavorando alla sua revisione.²¹ Non esiste insomma alcun documento recente di pianificazione e tantomeno quindi una strategia per la sua realizzazione.²²

Le sfide dei BRIC

Indubbiamente i BRIC sono tra loro diversi e ciò rende ovviamente più difficile rapportare il diagnostico della *Nota* alla loro odierna realtà. In più si potrà sempre obiettare che ogni processo di sviluppo, soprattutto quando esso avviene rapidamente e tumultuosamente, e non gradualmente (come probabilmente in Europa settentrionale) fa sorgere criticità simili. Ciò premesso, è difficile smentire che la *Nota* sia di sorprendente attualità.

Se la *Nota* offriva un’impietosa analisi degli squilibri settoriali, regionali e sociali, così i documenti dei BRIC. In ciascun BRIC, anche in Brasile che si fregia a giusto titolo dell’emblematico nomignolo di “fattoria del mondo” grazie alla produttività del suo settore agricolo, è nelle zone rurali che si concentrano i più seri problemi di povertà e disuguaglianza. In Cina l’obiettivo del 12FYP è aumentare il reddito disponibile annuo nelle campagne a 8,310 RMB (US\$1,284) per il 2015, ciò meno di un terzo del valore nelle zone urbane (26,810 RMB, US\$4,143).

Particolarmente elaborata l’analisi delle tematiche territoriali nell’11FYP in India, nel Capitolo 7 (“Spatial Development and Regional Imbalances”). Si fa riferimento alla “percezione diffusa

¹⁸ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011), [*Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualidade, Mais Participação*](#).

¹⁹ <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/en/home/activity/sections/strategicplanning>.

²⁰ Il sito (in russo) è: <http://2020strategy.ru/>.

²¹ Il gruppo di esperti è co-presieduto da Yaroslav Kuzminov, Rettore della Scuola Superiore di Economia e da Vladimir Mau, Rettore della Russian Academy of National Economy and Public Service under the Russian President. La versione rivista e in attesa di approvazione è lunga circa 500 pagine e disponibile solo in russo: <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>. Per una visione generale, cfr. Mau, Vladimir (2011), “[The role of state and creation of a market economy in Russia](#)”, Bank of Finland, *BOFIT Discussion Papers*, No. 23/2011.

²² Cfr. “The old Putin gets ready to swagger back”, *Financial Times*, 14 novembre 2011.

ovunque nel paese” che le disparità (tra Stati, all’interno di ciascuno stato, tra città e campagne e tra diversi ceti sociali) siano cresciute e che i frutti della crescita non siano stati ben distribuiti. Il documento prosegue notando che tale percezione è confermata dai dati, anche se “c’è evidenza che indica un movimento verso la convergenza tra Stati degli indicatori di sviluppo umano, una delle cui ragioni potrebbe anche essere che per la maggior parte di tali indicatori c’è un valore massimo” – come per il Mezzogiorno del resto.²³

In Brasile invece le diseguaglianze regionali, che pur rimangono profonde, sono diminuite e l’obiettivo all’orizzonte 2015 è quello di un ulteriore miglioramento (p. 53). Se nel periodo 1995-2008 gli stati più poveri sono cresciuti di più che quelli più ricchi, il Nord e il Nord-Est hanno un PIL pro capite che è tuttora circa della metà del valore nazionale.²⁴ Al ritmo attuale, soltanto nel 2074 le regioni più povere raggiungeranno un PIL pro capite pari al 75% della media nazionale, la soglia che l’Unione Europea utilizza per identificare le zone d’intervento delle politiche di sviluppo territoriale.

Da ciò l’enfasi che nei BRIC è posta nell’azione d’industrializzazione delle regioni periferiche – che, in parziale differenza rispetto a quanto avvenuto in Italia, si trovano prevalentemente all’interno dei paesi, dato che il baricentro economico si situa nelle zone costiere o comunque prossime al mare, soprattutto in Cina.²⁵ La programmazione è vista come fondamentale per identificare punti di forza, criticità e strumenti capaci di accompagnare il processo di “convergenza incondizionata”. In Cina si segnalano come caratteristiche principali l’attenzione per lo sviluppo scientifico, il sostegno a sette settori industriali prioritari e l’enfasi sulla realizzazione di infrastrutture energetiche e di trasporto. Di indubbia rilevanza è anche il *Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional* (PISF),²⁶ che del resto è citato ben cinque volte. Il *Plan* ne lega l’azione a sostegno della riduzione delle diseguaglianze sociali e regionali alla sostenibilità tecnologica e ambientale del processo di sviluppo, ma anche all’inserimento internazionale del Brasile e al rispetto della sovranità nazionale del paese (p. 76).

Alla stessa stregua, istruzione, sanità e previdenza sociale sono temi quanto mai centrali nell’agenda politica dei BRIC. India, per esempio, meno dei 2/3 degli adulti sanno leggere e scrivere (63%), rispetto al 90% del Brasile, al 94% della Cina e a quasi il 100% in Russia.²⁷ Il tasso di mortalità infantile (per 1000 nati vivi) è anch’esso alto: 34 in India, 12 in Brasile, 11 in Cina e 6 in Russia.²⁸ Si stima infine che il sistema pensionistico di vecchiaia copra più del 75% della popolazione (come in Europa), solo in Brasile, mentre è compreso tra 50-75% in Russia ed è inferiore al 50% nei due BRIC asiatici.²⁹

²³ Ringrazio Alfredo Gigliobianco per avere sottolineato questo punto.

²⁴ [Desigualdade regional recente: uma nota a partir de dados estaduais](#), Comunicados do Ipea, No. 71. No começo da série, a região Sudeste tinha um PIB per capita 39% maior do que a média nacional e, ao final da série, tal valor passou ser 33% acima da média. Já para o Nordeste, o valor era, em 1995, 58% abaixo da média nacional. Ao final da série, estava 53% abaixo da média.

²⁵ La *Nota* esorta a regolamentare le decisioni di localizzazione dei grandi impianti.

²⁶ Il PISF è costituito da canali disposti su due assi per un’estensione complessiva di circa 620 chilometri che serviranno la popolazione di 390 municipi negli stati di Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

²⁷ UNESCO Institute for Statistics (2011), *Global Education Digest*.

²⁸ World Health Organization (2011), *World Health Statistics*.

²⁹ International Labour Organization (2010), *World Social Security Report 2010/11*.

Il 12FYP include, per la prima volta, anche un obiettivo quantitativo relativo alla qualità di vita – aumentare la durata di vita attesa di un anno lungo il quinquennio. In Brasile, invece, ad essere quantificata è la spesa: ai 25 programmi tematici sociali è destinato il 57% della spesa prevista dal Piano Pluriennale 2012-15. In India, a fianco dell’obiettivo complessivo del 9% di crescita, ne vengono identificati 26 altri per garantire l’inclusività, tra cui la maggior parte attiene alla sfera sociale (povertà, istruzione, sanità, stato di donne e bambini), oltre a infrastrutture e ambiente.³⁰

La *Nota* fa riferimento al rafforzamento dell’azione diretta dello Stato in questi settori, così come nelle pubbliche utilità per renderle “disponibili nella misura necessaria” (p. 375). Mezzo secolo più tardi, nei BRIC si respira un clima intellettuale simile. Dopo la stagione del *désengagement de l’État*, e forse anche perché l’economia mondiale attraversa un periodo di crisi, la tendenza è a guardare con pragmatismo al ruolo dello Stato imprenditore. Così in Cina al lodevole impegno a sostenere i consumi privati non corrisponde quello di liberalizzare almeno in parte il settore bancario – quando si sa che la proprietà pubblica delle banche e la repressione finanziaria ostacolano la crescita del capitalismo privato cinese.³¹ In Brasile si loda il contributo degli investimenti delle imprese e delle commesse pubbliche, soprattutto nel contesto delle politiche regionali (p. 61). Soltanto in India si fa riferimento alle privatizzazioni, senza peraltro definire di quali imprese il governo è disposto a cedere il controllo.

³⁰ In alcuni casi, oltre al valore obiettivo a livello nazionale sono segnalati dei *targets* decentralizzati.

³¹ Lardy, Nicholas R. (2008), “[Financial Repression in China](#)”, Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief*, No. 08-8.

Tabella 2. Obiettivi della programmazione nei BRIC

	B	I	C
Principi e obiettivi generali	√	√	√
Agricoltura	√	√	√
Industria	√		√
Servizi	√		√
Sviluppo territoriale	√	√	√
Energia e ambiente	√	√	√
Istruzione, scienza e tecnologia	√	√	√
Qualità della vita	√	√	√
Rafforzamento della gestione della società	√		√
Promozione della cultura socialista			√
Perfezionamento delle riforme	√	√	√
Liberalizzazione commerciale	√	√	√
Promozione della democrazia			√
Società armoniosa		√	√
Difesa nazionale	√		√
Esecuzione	√		√

Chiaramente la Tab. 2 offre una sintesi imperfetta e non va presa come oro colato. Ad esempio in Cina la promozione di una “società armoniosa” è un concetto di forte valenza politica (i “diritti economici” contrapposti ai “diritti umani”) frutto di una riflessione al più alto livello. In India essa si può considerare un obiettivo della pianificazione sulla base solo di qualche puntuale riferimento.³² Alla stessa stregua, se la promozione della democrazia è comune a Brasile e Cina, nel secondo caso si tratta notoriamente di una “democrazia con aggettivo” (cioè socialista).

Il *Plano Mais Brasil* sottolinea anche che “l’attuazione dei sindacati rende possibile la negoziazione collettiva di benefici e progressi, tenendo in considerazione le particolarità di categorie e regioni” e indica quindi la necessità di rafforzarne legittimità e libertà d’azione (p. 170) – echeggiando la “indispensabile adesione dei sindacati operai” (p. 376) che la *Nota* indica come condizione per le riforme. Di rappresentanza sindacale non si trova traccia invece nelle analisi di Cina (paese che come è noto non ha ratificato le due Convenzioni dell’ILO sulla libertà d’associazione e sulle negoziazioni collettive) e India.

Il convincimento che la *Nota* sia utile per capire i BRIC non significa certo dimenticare che ci sono fondamentali differenze nella diagnosi. Per esempio La Malfa indica la necessità d’impedire “la creazione di alveari umani” (p. 376): al contrario la preoccupazione delle autorità indiane è che il tasso di urbanizzazione sia troppo basso, mentre esso è “un effetto naturale del processo di sviluppo”. Da ciò la necessità di “essere all’altezza della sfida di soddisfare il bisogno di fornire infrastrutture e utilità pubbliche nelle città”, laddove la *Nota* parla di “frenare l’ulteriore sviluppo dei grandi agglomerati urbani, onde evitare i costi economici e sociali rapidamente crescenti inerenti a tale sviluppo, nonché l’immiserimento economico e civile dei centri minori e di intere regioni” (p. 376). In Cina l’obiettivo è di portare il tasso d’urbanizzazione nel 2015 al 51,5%, dal 47,5% nel 2010.³³ Che sia di mezzo punto superiore all’obiettivo, evidentemente non realizzato, dell’undicesimo Piano mostra peraltro come non siano rare le idee “buttate lì” per soddisfare la pubblica opinione, piuttosto target robusti.

Per quanto riguarda il contributo del consumo alla crescita economica e al soddisfacimento dei bisogni individuali, secondo la *Nota* “la rapida diffusione di consumi «opulenti» provoca conseguenze che destano preoccupazione” (p. 375) e quindi “lo straordinario incremento di quello che viene definito *marketing* non sempre appare conson[o] al grado di sviluppo del Paese ed alle alternative possibilità di impiego dei mezzi che in tal modo vengono impiegati” (p. 378). È invece risaputo come attualmente la preoccupazione delle autorità cinesi sia l’esiguità del consumo come percentuale del PIL, dovuta alla propensione della popolazione a risparmiare molto per ovviare alla debolezza del sistema previdenziale. La dipendenza della crescita economica dalle esportazioni e dall’avanzo commerciale è a sua volta alla base di incomprensioni e conflitti nella relazione della Cina con il resto del mondo. Ciò premesso, il 12FYP è vago sulle politiche per sostituire la domanda interna a quella esterna come motore della crescita – mentre, secondo Eswar Prasad, è ricco di dettagli rispetto alla lotta all’inflazione.

³² Per esempio, “the government will partner with CSOs to spread the message of communal harmony and dispel suspicions, fears and biases” (vol. 1, p. 127).

³³ Nel 2007 l’11% delle famiglie urbane vivevano in edifici parzialmente sussidiati dallo Stato, una percentuale che il governo desidera far crescere al 20% per il 2015 (“Housing subsidies at heart of Beijing’s ‘new deal’”, *Financial Times*, 31 maggio 2011).

Va anche notata la diversa attitudine rispetto al terziario, la cui rapida espansione secondo la *Nota* non è sempre “sintomo di crescente ricchezza, potendo essa derivare in parte da un sovraffollamento motivato dalla relativa facilità di accesso, che il settore stesso presenta, del capitale escluso dalle industrie oligopolistiche e di mano d’opera non qualificata” (p. 377). Il mondo è profondamente cambiato dal 1962, i servizi si possono sempre più esportare e il loro contenuto tecnologico è aumentato e pertanto l’espansione del terziario è ormai un obiettivo esplicito della pianificazione nei BIC: aumentare del 4% il suo peso nel PIL nel caso cinese. In India il terziario è “attualmente il settore dell’economia che registra la crescita più elevata [...] e presenta l’opportunità unica di crescere grazie al suo costo del lavoro concorrenziale, riflesso di livelli salariali tra i più bassi al mondo e di un aumento nella percentuale della popolazione attiva” (p. 78). Il governo attende “un ulteriore miglioramento della performance di questo settore con un’accelerazione della crescita dei servizi al 10% nell’undicesimo Piano” (p. 27).

Il *Plano Brasil Maior* a sua volta include il *Plano Nacional de Comércio e Serviços* che:

“intende promuovere, per mezzo di azioni coordinate tra settore pubblico e privato, un modello più dinamico di sviluppo del settore terziario, mediante la promozione di iniziative per concretizzare tutto il suo potenziale di creazione di impieghi e ricchezza, orientato alla crescita sostenibile dell’economia nazionale e al miglioramento del benessere dei cittadini” (p. 236).

Infine un breve cenno ad alcune tematiche che non trovano spazio nella *Nota*. Una è la questione femminile, o di genere come ormai è abituale definirla. Perché la situazione della donna, in particolare ma non solo sul mercato del lavoro, non ricevette attenzione esula dagli obiettivi di questo lavoro. Certo è che nel XXI secolo non è possibile eludere questa problematica: in India per esempio si sottolinea l’importanza di un approccio *multi-level* (sviluppo delle competenze, politiche del lavoro e sistema previdenziale) e si riconosce pertanto che “progressi significativi possono avvenire soltanto se le questioni di genere vengono affrontate attraverso iniziative di pianificazione cui partecipino tutti i ‘capi dello sviluppo’ nel Piano, con la guida del ‘Women and Child Development’ Head” (p. 74). Significativo tra l’altro il riferimento esplicito all’importanza di “fare attenzione al *sexual harassment* sul luogo di lavoro”.

Un secondo tema è quello dei comportamenti dell’amministrazione pubblica e in particolare del rischio che la programmazione possa degenerare in malgoverno e corruzione.³⁴ Traspare nella *Nota* una fiducia quasi cieca nei mezzi e nella “possibilità di operare con visioni più vaste, quali quelle che spettano allo Stato” (p. 379). In Brasile invece ridurre la corruzione è di per sé un obiettivo della programmazione (p. 159 e 264) e varie pagine del documento sono dedicate proprio al modello di pianificazione governativa ed alla strumentazione per garantire conformità con le priorità sociali e accompagnamento delle misure concrete. Altrettanto rilievo nel 11FYP indiano, che dedica un capitolo, il decimo, alle politiche di *governance*.

Infine la tutela della concorrenza non trova eco nella *Nota*, un apparente paradosso alla luce del ruolo che La Malfa ebbe nel promuovere (con grande difficoltà) una cultura del mercato in Italia. Eppure l’enfasi è sull’efficacia delle programmazioni per lo sviluppo nel “difendere le piccole e medie iniziative che, per ragioni tecnologiche e di strutture, si trovano in posizione precaria e

³⁴ Cosa che, come è notissimo, effettivamente accadde in Italia – ancorché certamente più per la mancata attuazione della programmazione virtuosa pronata da La Malfa e collaboratori che per un vizio d’origine.

instabile” (p. 378), piuttosto che sull’eliminazione delle barriere alla concorrenza. In un clima intellettuale che è ovviamente del tutto diverso, alla protezione del consumatore e alla politica per la concorrenza è dedicato il capitolo 11 del 11FYP, con il riconoscimento che “molte politiche, normative e regolamentazioni in essere restringono o minano la concorrenza” e l’introduzione obbligatoria del *regulatory impact analysis* per l’introduzione di qualsiasi cambio regolatorio in qualsiasi settore.

Conclusioni

La programmazione italiana esprimeva la consapevolezza dei limiti della trasformazione economica indotta dal «miracolo economico» e indicava la necessità di superare gli squilibri del paese. La *Nota*, che di questo clima fu forse l’apice, era un atto di governo ma La Malfa, nella sua lucidità, scoprì presto di essere isolato. Il suo fallimento, lungi dall’essere individuale, fu quello di una classe politica, più preoccupata di distribuire prebende che di costruire strumenti adeguati per superare tali squilibri. La situazione divenne ancor più complicata alla luce dei cambiamenti del quadro macroeconomico e al moltiplicarsi di elementi di volatilità che ovviamente resero sempre più arduo programmare nel medio-lungo periodo. Sappiamo, con il senno di poi, che proprio in quegli anni iniziò ad esaurirsi il potenziale di catch-up dell’economia italiana.³⁵

Come si è cercato di mostrare in queste pagine, la valorizzazione postuma di quel documento passa anche dal riconoscimento della sua valenza in un contesto all’apparenza tanto diverso come quello dei BRIC. Quale allora la probabilità che questi sappiano rispondere meglio che l’Italia post-1962 alle sfide che si trovano ad affrontare?

Gli strumenti operativi previsti dalla *Nota*, su tutti il Cipe, si dimostrarono inefficaci nel sanare le fragilità dell’Italia di allora (compresa la mancanza di materie prime e la dipendenza energetica), nel medio periodo ma forse fin dalla loro introduzione. Certo, come ricorda Paolo Savona, “in questo ambito maturano il primo e secondo piano per le autostrade, il piano delle strade statali e provinciali, il piano “verde” (agricolo), il piano decennale delle ferrovie e il piano scuola”.³⁶ Grandi progetti, ma anche incentivi allo sviluppo industriale che non sempre hanno funzionato – si pensi all’eliminazione delle gabbie salariali nel 1968.³⁷ L’architettura delle politiche fu probabilmente l’aspetto più debole della *Nota* e ne rese più difficile la difesa di fronte agli attacchi.

Un altro elemento, al contempo più intangibile e più profondo, che affondò la stagione del riformismo fu quell’«individualismo protetto» che Guido Crainz indica come uno dei mali del nostro paese: una molto peculiare interpretazione del capitalismo “in cui lo Stato si assume le perdite e il privato intasca i profitti: un sistema opposto al New Deal di Roosevelt. La rivolta degli industriali contro il primo centrosinistra, negli anni ‘60, si spiegava con la volontà di mantenere quel sistema”. La *Nota* è il modello, in assoluto, “migliore del riformismo che quel sistema mirava

³⁵ Baffigi Alberto (2011), “Italian National Accounts, 1861-2011”, Banca d’Italia, *Economic History Working Papers (Quaderni di Storia economica)*, No. 18.

³⁶ Savona, Paolo (2002), « [La “Nota Aggiuntiva” di Ugo La Malfa quarant’anni dopo](#) », nell’omonimo fascicolo della Fondazione Ugo La Malfa.

³⁷ Iuzzolino, Giovanni (2009), “I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale”, in [Mezzogiorno e politiche regionali](#), Banca d’Italia, pp. 427-78.

a contrastare”.³⁸ Della rinuncia sostanziale a programmare, con la scusa della “congiuntura”, il paese sconta ancora oggi le conseguenze, mentre si susseguono gli appelli a riformare e ammodernare la struttura economica.

Per il momento, almeno, i BRIC sembrano essere contraddistinti da “comunanza d’intenti”³⁹ nel perseguire potere politico e prosperità economica. Come osserva Chow (2011, pp. 7-8), “la pianificazione simbolizza la tradizione collettivistica della società cinese, in contrasto con l’individualismo degli Stati Uniti. Il governo cinese presenta un piano quinquennale per ottenere il sostegno non solo dei funzionari pubblici ma anche di tutto il popolo cinese nel raggiungerne gli obiettivi. [...] Gli Stati Uniti non hanno un sistema di pianificazione. Non è necessario leggere un piano governativo per comprendere lo sviluppo dell’economia americana. In Cina la pianificazione aiuta a definire l’economia mista”.

Attenzione, non si vuol certo idealizzare i BRIC. Non c’è dubbio che la corruzione sia un gravissimo flagello in ciascuno dei BRIC. È però possibile che la globalizzazione e le nuove tecnologie offrano ai ceti medi dei BRIC gli strumenti per reagire di fronte alla rassegnazione. Nulla di genetico, insomma, ma – se l’ipotesi si rivelasse corretta – una circostanza che permetterebbe ai BRIC di realizzare l’auspicio di Cavour fatto proprio dal Governatore Draghi nelle *Considerazioni finali* del 2011: “le riforme compiute a tempo, invece di indebolire l’autorità, la rafforzano”.

³⁸ <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/autobiografia-di-una-repubblica/2111315>.

³⁹ Questa espressione è stata utilizzata da Ignazio Visco in occasione della presentazione del libro sui BRIC a Roma il 13 giugno 2011.