

Signore, Signori,

Quale Presidente della Fondazione Einaudi mi è assai gradito porgere il più vivo ringraziamento e fervido saluto a quanti, accogliendo il nostro invito, hanno voluto onorarci della loro ambita presenza.

Un particolare ringraziamento sento di dover esprimere ai chiarissimi relatori: il Prof. Armando Frumento; l'on. Prof. Aldo Bozzi; il Prof. Volrico Travaglini per l'alto contributo di dottrina che recheranno a questo Convegno.

Ringrazio infine sin d'ora tutti coloro che riterranno di partecipare al dibattito che si aprirà sulle relazioni arricchendone i motivi ed ampliandone le prospettive.

L'essere stata questa manifestazione in detta dalla Fondazione Einaudi è testimonianza di un preciso proposito: quello, cioè, di procedere ad un esame, quanto più possibile,

sereno, obiettivo e decantato da ogni motivo di contingente polemica politica sui problemi economici e giuridici scaturenti dalla progettata programmazione quinquennale *italiana*.

Gli organi dirigenti della Fondazione hanno voluto che tale problema fosse rattenuto su di un terreno ed entro limiti strettamente scientifici, *come - del resto -* ~~seconda~~ *(*chiaramente dimostrano gli stessi titoli delle tre relazioni.

Non è per caso che la Fondazione Einau di apra la serie dei suoi Convegni di studio affrontando il tema della programmazione. La adozione, da parte dell'~~attuale~~ *steno* governo, della formula della programmazione economica quinquennale rappresenta un evento così importante e, per così larga misura, condizionante l'avvenire ~~economico~~ *del* Paese che non poteva non richiamare l'attenzione e l'interesse di un Ente, *come* ~~anche~~ il nostro, che ha *affrontato quella* ~~per~~ *rispo* istituzionale gli studi di politica economi-

ca e la pubblicistica relativa.

D'altra parte sul valore e sulla validità del concetto di programmazione Luigi Einaudi, al cui nome la Fondazione si intitola, ~~pa~~ ~~scritte~~ pagine tanto mirabili e dense di contenuto da non potere essere nè disattese nè ignorate da chiunque decida di affrontare la relativa problematica con rigore scientifico e con spirito spoglio da passioni di parte.

In questa mia succinta introduzione ai lavori mi sia consentito di soffermarmi qualche breve momento nel ricordare alcune tra le idee più salienti e significative dedicate da Einaudi alla questione della programmazione o della pianificazione. Uso indifferentemente i due termini perchè mi pare - e se sbaglio chiedo venia agli illustri scienziati e cultori di scienze economiche qui convenuti - che così nelle pagine einaudiane come nella odierna terminologia della scienza economica non sussista differenza sostanziale nella porta-

ta ~~e nell'interesse~~ di parole quali, programmazione, pianificazione, economia regolata, coordinamento economico, dirigismo economico, ed altrettali, le quali tutte in fondo stanno ad indicare una medesima cosa: il possesso delle leve del comando di settori più o meno ampi dell'economia di un Paese da parte del gruppo politico dirigente.

Probabilmente il pensiero più comunemente noto di Luigi Einaudi sull'argomento è quello formulato in una delle sue famose prediche inutili dal titolo "Di Ezio Vanoni e del suo Piano". Ma già anni prima ed in diverse circostanze l'impareggiabile Maestro aveva avuto occasione di pronunciare in proposito giudizi quanto mai profondi ed illuminanti. Particolare interesse ha sempre suscitato in me un articolo, apparso sul "Risorgimento liberale" del lontano dicembre 1944, per la completezza e limpidezza dei concetti ed il vigore dell'espressione.

Reputo non superfluo riferirne qualche brano. "Forse - scriveva allora Einaudi - non è inopportuno ridurre al loro reale significato talune parole le quali hanno finito per assumere un valore mistico, quasi misterioso. Fra di esse hanno avuto luogo notevole negli ultimi tempi quelle di "piani"; "pianificazione", "piani quinquennali", "piani decennali", e simili. C'è attorno ai piani un alone mistico e per quasi che basti fare un piano perchè qualcosa di buono o di nuovo o di rivoluzionario abbia ad uscirne fuori. Tant'è: il piano è divenuto un mito e come tale corre il mondo suscitando entusiasmi e timori sicchè è divenuto persino difficile dichiarare in parole semplici quel che un piano sia.

Per sormontare le difficoltà create dal mito ricordiamo - continuava Einaudi - che ciascuno di noi, nessuno escluso, fa continuamente piani. La massaia fa il piano; fa il piano l'agricoltore; vi è il piano del perio

di brevi; vi è il piano del periodo lungo. In sostanza il piano non è altro che un insieme di atti o di propositi con i quali si studiano e si precisano i mezzi più congrui per raggiungere un dato fine.

La distinzione fondamentale tra i piani è quella di buoni e cattivi; ossia tra quelli in cui i mezzi usati sono adatti e quelli in cui sono disadatti al fine che si vuole conseguire. Sempre si fecero e sempre si faranno piani. Ma chi li fa? Qui il problema si sposta e si riduce ad una discussione sui limiti di due opposti metodi di compilare piani: l'uno che procede dal basso e l'altro che parte dall'alto; l'uno che nasce dal mercato libero e l'altro da un'autorità di comando. Questa è la vera distinzione fra i piani, non quelle che si attaccano a parole indefinibili; nè la distinzione è fatta per scegliere tra l'uno e l'altro metodo quasi essi si escludessero a vicenda.

Vi sono estesi campi nei quali sarebbe errore grave abbandonare il metodo dei piani spontaneamente nati sul mercato della concorrenza dei molti consumatori e dei molti produttori; e vi sono campi, probabilmente non meno estesi, nei quali sarebbe errore parimenti grave non attenersi al metodo dei piani formati dalle autorità dall'alto"......Qui, nella ricerca della linea ottima di confine tra i due campi, fervono vivacissimi i contrasti. Non tuttavia per ragioni economiche sostanziali, sebbene per l'impeto delle passioni politiche e sociali".

Einandi ha poi via via precisato queste sue idee sulla programmazione che, come ripetuto, mi sembrano essenziali, in numerosi altri scritti che ne costituiscono l'approfondimento ed il completamento, primo tra essi quello testè citato sul Piano Vanoni. I quali scritti contengono precisi ammonimenti agli uomini politici perchè si guardino dal supe-

rare il confine tra una pianificazione che, nonostante la serie dei controlli, resti nella sua intima natura sempre libera ed una economia di larga e rigida pianificazione, poiché si tratta del confine stesso tra la conservazione ed il consolidamento della libertà, con tutte le sue naturali conseguenze, e la perdita parziale o totale della libertà che ha come suoi corollari la disfatta e la servitù. In materia di programmazione, - ch ha più volte avvertito Luigi Einaudi - esiste un punto critico che non è in alcun modo lecito superare. Certo - egli aggiungeva - "non c'è una regola tecnica la quale ci dica quando la diversità degeneri nell'anarchia e quando la uniformità sia il prodromo della tirannia. Nessuno, cioè, può dire in generale quale sia il punto critico al di là del quale si affaccia il pericolo; il punto in cui l'allargamento della zona egualitaria minaccia la esistenza medesima della libertà dell'uomo."

Sappiamo solo che se si sorpassa tale punto critico, ogni elemento di vita sociale, ogni modo di vita, ogni costume che era sino ad allora mezzo di perfezionamento umano, diventa strumento di degenerazione e di decadenza.

Einaudi assegnava un preciso compito agli scienziati ed ai tecnici dell'economia; quello di illuminare gli uomini politici perchè procedessero con la massima cautela su di una strada pericolosa e difficile facendo loro toccare con mano che spesso "idee proposte con le migliori intenzioni raggiungono risultati opposti a quelli che i proponenti si ripromettevano". Nella scienza economica - egli amava dire - è vero oggi, come cento anni fa, che quel che non si vede è molto più importante di quel che si vede".

Al grande Maestro non sfuggiva che il motivo della continua espansione del leviatano statale nella sfera economica era da ricercare anche, se non in primo luogo, nella

stessa natura umana.

" "Il pericolo è che gli uomini - osserva va egli con la consueta saggezza - fanno presto a persuadersi, quando c'è qualcosa che va male, ad invocare il braccio forte dello Stato. Qui è la gran forza degli interventisti di tutte le razze, dai semplici ingenui programmisti ai comunisti puri. Perchè lo Stato, perchè il governo non ci pensa?

E' la soluzione dei deboli, i quali, incapaci ed inetti di fare il bene, si affidano a qualcuno che pensi e provveda per loro conto".

Per Einaudi la scelta dello strumento economico non era indifferente rispetto al perseguimento dei fini etici dello Stato.

Nella polemica, a tutti nota, che ebbe con Benedetto Croce, contrariamente a quanto sosteneva il grande filosofo napoletano - che peraltro non tardò ad attenuare la sua tesi - e cioè che la libertà come moralità non po-

tesse avere altra base che se stessa e morale non sarebbe se fosse legata ad un dato strumento economico, Einaudi, pur riconoscendo al principio liberale piena autonomia, primato e dignità etica confermava la sua profonda repugnanza interiore a che quel principio potesse assumere a suo mezzo strumenti, come il protezionismo, il comunismo, il regolamentarismo, e via enumerando.

"Perchè - egli si domandava - sentivo e sento questa repugnanza? E si rispondeva: "Se interrogo me stesso parmi che in fondo essa provenga dalla identificazione istintiva che io faccio di quei mezzi con il male morale, con la frode economica, con la violenza politica, con l'oppressione del debole da parte del forte, con la sostituzione dell'intrigo e dell'arrembaggio alla aperta e libera competizione".

Ma soprattutto la sua repugnanza derivava dal fatto che in quegli stessi mezzi egli

identificava una remora, un ostacolo al pieno sviluppo del processo educativo dell'uomo, il quale processo costituisce la premessa indispensabile così della elevazione spirituale, morale e culturale come del raggiungimento di un maggior benessere dei singoli e del l'intera società umana.

Non poteva certo sfuggirgli, ed infatti non gli sfuggiva, che alcuni strumenti economici si presentano in forme più allettanti come quelle che sembrano implicare strade più brevi, fors'anche rapide scorciatoie, e che perciò non richiedono all'uomo un eccessivo sforzo nel procacciamento dei beni cui aspira; mentre esistono altri strumenti che impongono di percorrere strade più lunghe, più faticose, più incerte. Ma sono appunto queste seconde strade - Einaudi non mancava di sottolineare - a condurre gli uomini ad educarsi da sé " rendendoli moralmente capaci di prendere decisioni sotto le proprie responsa

bilità".

Ancora un ultimo concetto di Einaudi ✱ vorrei qui rammentare, quello con cui egli manifestava estrema diffidenza sull'attendibilità delle previsioni economiche a lungo termine. Dopo aver posto in rilievo che prima della grande crisi degli anni 1929-32 tali previsioni erano divenute di moda specialmente negli Stati Uniti ove si erano impiantati laboratori destinati a manipolare statistiche ed a tracciare curve rappresentative dei fenomeni economici, Einaudi così scriveva: "Tutto bene per quel che riguardava il passato; ma quando gli statistici si azzardavano ad allungare le curve dal passato certo nel futuro incerto, quando cioè osavano fare previsioni, fu un clamoroso insuccesso. Anche se la mano che prolungava le curve era delicata e prudente essa trascurava un terribile "se". Poichè si tratta di un "se" che non si verifica mai. Mutano i gusti degli uomini, si fanno invenzioni di macchine nuove, di pro

cedimenti industriali ed agricoli, mutano i costi di produzione, i mezzi di comunicazione. Tutto muta continuamente, talvolta adagio, talvolta in fretta; nulla si riproduce nella stessa precisa maniera che in passato".

Così è: tutto muta continuamente: anche la scienza economica non si sottrae alla fatale legge del panta rei. Perciò non è da escludere che molti o pochi dei pensieri che sono andato esponendo in questo rapidissimo excursus tra le più importanti pagine scritte da Einaudi sulla programmazione o pianificazione possano essi stessi essere oggi bitenuti o non più validi o quanto meno abbisognevoli di revisione e di rettifiche. Questo lo sapremo o lo dedurremo nel corso dei nostri lavori nella certezza che se Einaudi fosse ancor vivo e in mezzo a noi sarebbe ben lieto di ascoltare ed accettare critiche, semprechè fondate e costruttive, nè si rifiuterebbe ad alcun dialogo sui modi di affrontare

le nuove dimensioni della realtà economica sia perchè egli era - com'è stato molto bene osservato - "conscio ed anzi curiosissimo di ogni cosa nuova che avesse una portata reale, per combatterla quando era nociva, per abbracciarla quando era positiva, sempre per collocarla al suo giusto posto nel sistema delle azioni e delle idee", sia perchè di fronte ai problemi concreti era d'avviso che il vero economista non dovesse essere mai nè liberista, nè interventista, nè socialista ad ogni costo. "Ogni problema - e questo resta il succo del suo insegnamento - dà luogo ad una soluzione sua propria dettata da un appropriato calcolo di convenienza".

Sembra che oggi siamo in presenza di una nuova realtà economica che va manifestandosi in tutta l'area del mondo occidentale e, in ispecie, in alcuni tra i più grandi Paesi di Europa; una realtà (o un mito se ancora così vogliamo chiamarlo come faceva Einaudi) che

si esprime principalmente nelle programmazioni o pianificazioni. Le si attribuiscono attributi e qualificazioni diverse: piani elastici, piani spontanei, piani leggeri, piani indolori, piani rigidi, piani coercitivi, piani indicativi. Vi è tutta una gamma di pianificazioni che non è affatto facile, che anzi è estremamente difficile comprendere sotto un denominatore comune. Gli anzidetti Paesi pianificano o in base a presupposti ideologici o in base a presupposti tecnico-scientifici o per particolari esigenze di politica interna. Una cosa è certa però: dal 1945 in poi la gran parte delle Nazioni europee sta tentando la strada della pianificazione.

Hanno iniziato nello stesso 1945 la Norvegia e l'Olanda; è stata poi la volta della Francia nel 1946; nel 1961 anche la "fortezza liberale" del Belgio è caduta e ^{è anche} ~~pure~~ questo Paese ha cominciato a pianificare; nello stesso anno la Gran Bretagna ha istituito il

suo centro per la pianificazione il "National economic development Council", chiamato dagli inglesi Neddy. Anche nel seno del Mercato Comune, creato, come tutti sanno, nel segno della libertà di mercato e quale meccanismo propulsore e moltiplicatore di questa stessa libertà, da qualche anno si comincia a parlare di programmazione. Solo nella Germania pare che questo istituto non abbia fatto ancora il suo ingresso; ma non mancano coloro che si dicono convinti che essa anzichè, rappresentare, come, potrebbe prima facie apparire, l'ultima isola non toccata dalla corrente o dalla moda della pianificazione, sia invece una grande centrale di "pianificazione clandestina".

Nel gennaio di questo 1965 merco il Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69 presentato dal Ministro del Bilancio al Consiglio dei Ministri e da questo approvato, la programmazione, che da noi aveva avuto parziali e sporadiche ap-

plicazioni - cito, quali esempi maggiori, la Cassa del Mezzogiorno e il Piano della scuola - ha fatto il suo ingresso ufficiale anche in Italia, non saprei proprio dire se sulla cresta di un'onda montante ^{di un'onda} o calante.

Un acuto e valente nostro giornalista, Alberto Cavallari, che già aveva dato un saggio del suo spirito di osservazione compiendo un viaggio tra le ricerche scientifiche europee, ne ha compiuto un altro, qualche anno fa, tra le pianificazioni in Occidente. Viaggiando nei singoli Paesi ed osservando da vicino tanto i Centri direttivi di pianificazione quanto i risultati che ne sono derivati sul terreno pratico, ha tratto tutta una serie di conclusioni ben note a quanti si occupano di cose economiche.

Non è questa naturalmente la sede per valutare siffatte conclusioni nè ad ogni modo toccherebbe a me tale compito. Ma ciò però che posso e debbo dire ora è che dai dati

oggettivi che, ^{il} Cavallari ci ha fornito; dalle dichiarazioni di grandi economisti, di esperti ⁱⁿ econometria, di tecnocrati, di uomini politici; dalle opere che sono state create, nel quadro o per effetto di una pianificazione centralizzata; mi sembra che, in sostanza, sino a questo momento, risulti tuttora confermato nelle sue linee maestre il pensiero einaudiano al riguardo della pianificazione.

Innanzitutto, ancora oggi, il problema più importante che si presenta all'Occidente è sempre quello della conciliazione e della armonizzazione tra economia programmata o pianificazione e rin vigorimento e sopravvivenza della libertà e della democrazia.

Che si tratti di pianificazione duttile o rigida il fatto è che, se si oltrepassa ad un certo momento il famoso punto critico einaudiano, l'economia programmata è fatalmente destinata ad entrare in conflitto con gli istituti liberali e democratici. Bisogna tuttavia riconoscere che, sia pure attraverso

forme ibride, compromessi ed equivoci, i Paesi dell'Occidente libero europeo stanno usando tutti i mezzi a loro disposizione perchè il conflitto non sorga. Ma ci riusciranno? E' questo l'inquietante interrogativo al quale non mi par facile rispondere.

Si tratta infatti di un'impresa quanto mai ardua poichè è assai improbabile che il leviatano statale, una volta iniziata la sua marcia sul terreno economico, trovi in se stesso le forze sufficienti per interromperla e astenersi dall'invadere quell'area vitale sulla quale sia ancora consentito agli uomini di continuare a muoversi e ad agire liberamente.

Inoltre più di 20 anni di esperienza di programmazione dell'Occidente hanno confermato anche la giustezza della grande diffidenza nutrita da Einaudi per le tecniche previsionali spinte oltre ragionevoli limiti, per le cosiddette "formule magiche" capaci di dare sempre la giusta risposta alle questioni

di politica economica.

Proprio uno dei pionieri della pianificazione, Frederick Zeuthen, ha così scritto, poco prima di morire: "Bisogna dire che i modelli matematici, anche quelli realizzati con macchine contabili elettroniche sono sempre incompleti e dipendono da un certo numero di premesse piuttosto arbitrarie.....Una pianificazione troppo estesa e globale può anzi accrescere la distanza tra i fini desiderati dalla popolazione e dalle evidenze dei fatti in settori specifici. La democrazia, la decentralizzazione e la libertà, spesso in modo confuso ed inintelligente, assicurano una più stretta aderenza alla molteplicità dei bisogni ed operano per soluzioni graduali ed elastiche".

Ed uno dei più eminenti matematici del Centraal Planbureau olandese, definito "un'academia di economisti e di specialisti di econometria", che tutto l'Occidente invidia, do-

po aver posto in rilievo che non esistono ri cette infallibili per la felicità umana e che egli ed i suoi colleghi cercano unicamente di migliorare le tecniche della previsione che hanno solo una certezza relativa, ha tenuto ad aggiungere che "la strada della pianificazione è difficile e che solo gli incompetenti possono essere ottimisti. Solo chi ignora le difficoltà di fare buone previsioni può credere che si possa dirigere nel dettaglio l'economia".

Molti dei tecnici del Centraal Planbureau non hanno esitato a riconoscere una serie di errori, ed errori non lievi, compiuti programmando al livello di politica generale economica.

Per il 1960, ad esempio, era stato pre visto un aumento dell'8% nelle esportazioni. Si verificò invece un aumento del 14. Si era previsto un aumento del 2% del prezzo delle merci importate; non ci fu alcun aumento. Il

volume dei consumi privati avrebbe dovuto aumentare del 5, e mezzo per cento, mentre aumentò del 6,5⁹/₆. Il totale del reddito nazionale avrebbe dovuto aumentare del 5,5⁹/₆ ma ~~fu~~ poi *aumento* dell'8%.

Siamo qui nel campo delle previsioni a lungo termine; nel campo, come dicono gli specialisti, macroeconomico.

Senonchè, nel suo interessante itinera-rio, Cavallari ha scoperto e ci ha fatto co-noscere errori gravi anche nelle previsioni economiche a più breve termine, nel campo mi-croeconomico.

E' il caso della Francia allorquando il "Commissariat général au Plan" consigliò al-l'industria del freddo di produrre solo una certa cifra di frigoriferi; la cifra risultò sbagliata. Le richieste dei francesi furono quasi il doppio; la industria del freddo si trovò senza riserve.

E' il caso della Norvegia allorquando

nel 1958, i pianificatori di quel Paese giudicarono che si dovessero aumentare certi consumi ortofrutticoli. Venne tra l'altro deciso che un consumo necessario fosse quello degli ananas e si aprirono le importazioni a tale genere di frutta per ~~decine~~ centinaia di tonnellate. Risultò che i Norvegesi sono allergici all'ananas e la Norvegia si trovò con decine di tonnellate di quelle frutta a marcire nei magazzini. Si sostiene da alcuni che anche l'acciaio e gli investimenti siano stati spesso considerati dalla pianificazione norvegese alla stregua degli ananas: "con empirismo, leggerezza e scarso scrupolo scientifico".

Tuttavia non è possibile negare che in alcuni settori dell'economia dei Paesi che hanno pianificato la formula abbia dato buoni e talvolta ottimi risultati.

Si tratta, come esattamente aveva visto Einaudi, di settori circoscritti: la scuola; la ricerca scientifica; la ricostruzione edi

lizia; il riassetto ed il risollevaramento di zone depresse. In Francia c'è l'esempio di Grenoble che deve il suo grande sviluppo attuale alla pianificazione.

La conclusione che ritengo sia lecito trarre da questo raffronto tra le posizioni einaudiane ed il fenomeno della pianificazione, quale si è andato sviluppando negli ultimi 20 anni nell'Occidente Europeo, è la seguente.

Può darsi che la pianificazione, come da taluni si pensa, abbia già raggiunto il punto più alto della sua parabola ascendente e che cominci ad essere oggetto di critiche e revisioni radicali.

Può anche darsi però - come da altri si sostiene - che tutto il sistema economico dell'Occidente debba essere ridimensionato alla luce dell'esperienza pianificatrice perchè questo richiede lo stadio della civiltà cui oggi l'umanità è pervenuta nel suo lungo e

travagliato cammino, lo stadio della cosiddetta "civiltà tecnica" la quale impone leggi e formule economiche nuove che non potrebbero non richiamare il più attento esame anche da parte nostra dal momento che siamo intimamente congiunti, soprattutto per il tramite del Mercato Comune, all'intero sistema economico occidentale. Per indicare questa nuova fase della scienza e della vita economiche si è ricorsi alla suggestiva immagine del "decollo".

Sia nell'uno che nell'altro caso il punctum saliens del problema resta, secondo me, sempre quello, esattamente identificato da Einaudi, come ho già accennato, del rapporto che verrà a stabilirsi tra la nuova scienza economica e la politica intendendo questa parola nel suo originario e più alto significato di posizione del singolo cittadino vivente ed operante nella polis nei confronti dei pubblici poteri sul piano delle libertà pubblica e privata, della responsabilità personale e del-

la educazione.

Gli intendimenti degli ideatori e propugnatori del nuovo sistema economico potranno essere e forse saranno certamente ottimi e di retti a dare benessere a tutti; ma noi, atte nendoci all'insegnamento einaudiano non possia mo fare a meno di trarre le logiche consequen ze dal sistema stesso.

Diciannove secoli or sono S. Paolo ha e scritto: "Tutto è lecito all'uomo ma non tut to è proficuo".

Gli italiani hanno il diritto ed il do- vere di sapere se la progettata programmazio ne sia o pur non proficua. Quali partecipi e responsabili dell'andamento della polis essi hanno il diritto ed il dovere di conoscere qua le sarà il conto in moneta economica ed in mo neta politica che la programmazione richiede- rà loro. Che ci sia un conto non vi è alcun dubbio. "Qualsiasi formula abbia il ristorante - è stato giustamente osservato - alla fine c'è un conto da pagare. Si può essere disposti an

che a saldarlo ma ignorarlo è colpevole".

Io sono certo che al termine di queste giornate di lavoro che si profilano molto intense, avremo elementi sufficienti per giudicare la validità, i limiti, il costo della progettata programmazione. Questi elementi ci saranno forniti dagli illustri relatori e dagli altri partecipanti al dibattito destinato a svolgersi - mi piace ripeterlo ancora - su di un piano puramente e rigorosamente scientifico al quale le idee ed i convincimenti politici personali non avranno diritto di accesso.

Nel rinnovare a tutti coloro che sono qui intervenuti il profondo ringraziamento ed il beneaugurante saluto della Fondazione Einaudi e mio personale, dichiaro aperti i ^{noti} lavori.