

IL PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO E LA SUA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

L'importanza ed il significato del « programma nazionale di sviluppo economico » sono già stati sottolineati dalla nostra Rivista (n. 11, novembre 1965) trattando dei rapporti fra enti locali e programma quinquennale.

In attesa che il Parlamento prenda quanto prima in esame il documento programmatico, ci è parso opportuno offrire ai nostri lettori una approfondita illustrazione del « programma » e della complessa problematica che si connette al discorso sulla programmazione economica.

Il dr. Piero Bassetti, della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università Bocconi di Milano e Presidente del Comitato regionale per la programmazione economica della Lombardia, ha redatto, per la nostra Rivista, uno studio che illustra — in questa prima parte, pubblicata qui di seguito — le varie tappe della programmazione economica in Italia. Nella seconda parte, che pubblicheremo nel prossimo fascicolo, verrà analizzato il Piano Pieraccini con particolare riferimento alla sua articolazione territoriale e saranno delineate le prospettive della programmazione nel contesto socio-economico italiano.

I - La programmazione economica in Italia dal dopoguerra ad oggi

PREMESSA

Nel 1965, il lungo processo di gestazione della programmazione economica, in corso da anni nel nostro Paese, è giunto a una svolta decisiva che, se da una parte costituisce il punto di arrivo di una pluriennale maturazione, dall'altra segna il punto di partenza della vera e propria « politica di piano » del nostro Governo.

Il progetto di **programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965/69** è stato infatti, il 2 giugno, definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato ai due rami del Parlamento. E' stata pure presentata, il 10 novembre, una « **Nota aggiuntiva** » al programma di sviluppo economico, che aggiorna i dati del programma e prolunga le previsioni al periodo 1966/70.

Tenteremo in questo articolo di esaminare l'evoluzione storica che ha portato a questa conclusione, di analizzare il programma proposto per il futuro sviluppo economico-sociale del Paese, in generale e con particolare riguardo all'ordinamento e all'assetto territoriale, e di trarne quindi alcune considerazioni d'insieme sul perché della programmazione e sul come essa dovrebbe inserirsi in un contesto come quello del nostro Paese.

L'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE

Il lungo processo che ci accingiamo ad esaminare prende le mosse dai dibattiti svoltisi in seno all'Assemblea Costituente in tema di « rapporti economici ».

La conclusione di questi dibattiti portò alla stesura dell'art. 41 della Costituzione, oltre a una serie di disposizioni contenute in altre norme costituzionali che « si riferiscono o presuppongono od esigono o consentono attività di pianificazione », sì che « il principio della pianificazione permea tutta la Costituzione, ricca di norme programmatiche [...] intese nel più schietto loro profilo di determinazione (e palese determinazione) di indirizzo » (1).

L'art. 41, che è, comunque, quello fondamentale, enuncia:

« L'iniziativa economica privata è libera.

« Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

« La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Come sottolinea l'Amorth, se il primo comma esclude « una "collettivizzazione" della vita economica e quindi una soppressione dell'iniziativa privata per affidarla alla comunità », gli altri commi implicano « una "regolamentazione" di questa stessa iniziativa privata, [...] una sua delimitazione e un suo controllo ».

La Costituzione cioè ammette « la soluzione di "programmare" la coordinazione economica della società, e cioè di orientarne gli svolgimenti in rapporto al suo risultato sociale » (2).

I PRIMI TENTATIVI DI PROGRAMMAZIONE

1. Non si può dire però che negli anni successivi alla fissazione del dettato costituzionale di cui all'art. 41 si sia proceduto con rapidità alla sua traduzione in atto nel contesto nazionale.

(1) A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano 1963, p. 91.

(2) A. AMORTH, *La Costituzione italiana* (commento sistematico), Milano 1948, pp. 79-80.

Nei primi anni del dopoguerra incombeva il problema della ricostruzione, e di fronte all'esigenza della sua soluzione prioritaria, oltre che dei complessi problemi politici relativi al consolidamento della giovane democrazia italiana, non si trovò il modo di avviare le iniziative e le ricerche necessarie per impostare un disegno a lungo termine dello sviluppo globale del Paese.

In questo periodo, la **politica economica** del Governo italiano era **concentrata sui problemi della ricostruzione**, ai quali si ricollegano elaborazioni come quelle del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR) in attuazione dell'European Recovery Plan (ERP, altrimenti noto come Piano Marshall) e quelle svolte per l'OECE.

La specificità e la limitatezza degli scopi che si volevano perseguire, non possono far rientrare queste iniziative in una definizione propria di programmazione. Lo stesso può dirsi delle iniziative che seguirono nel corso degli anni cinquanta.

Tra queste, particolare rilievo ha l'**istituzione della Cassa per il Mezzogiorno**, avvenuta nel 1950, che costituì una prima esperienza di « programmazione globale pluriregionale » (3). Essa costituiva una preziosa fonte di indicazioni sui metodi e strumenti operativi per la programmazione, pur non affrontando i più generali problemi istituzionali e di sviluppo economico globale tipici della programmazione.

2. Tuttavia, di fronte a situazioni di instabilità economica, nonché politica, e al persistere degli antichi scompensi della società italiana, che confortavano nei fatti la validità dei principi sanciti nell'art. 41 della Costituzione, l'**esigenza di una politica economica programmata** si faceva sempre più pressante per la classe politica.

Gli effetti di tale pressione si erano avvertiti per la prima volta, e in modo organico, negli « **Elementi per un Piano quadriennale di sviluppo** », forniti dal prof. Saraceno al Consiglio economico nazionale della Democrazia Cristiana, di cui era vicepresidente l'on. Ezio Vanoni, nel 1947.

Data la scarsità di dati e informazioni sulla struttura e sulla dinamica dell'economia nazionale, questo Piano faceva leva soprattutto sull'attività della Pubblica Amministrazione, espressa sostanzialmente nei bilanci dello Stato.

« Nonostante ciò », rileva il Di Fenizio, « questo lavoro ha il pregio di porre chiaramente, quali fini di una programmazione in Italia, quelli che poi saranno pari pari consegnati alle programmazioni susseguenti, e in particolar modo al Piano Vanoni, cioè la lotta contro la disoccupazione e il sollevamento dell'area depressa meridionale » (4).

(3) F. DI FENIZIO, *Le leggi dell'economia*, vol. V., ed. ISCO, 1963 p. 128.

(4) F. DI FENIZIO, *cit.*, p. 150.

3. La constatazione dei limiti che la scarsità di dati poneva alla possibilità di formulare un programma economico globale, portò, nel 1950, ad iniziare la pubblicazione della « **Relazione generale sulla situazione economica del Paese** », e ad avviare i primi tentativi di costruzione di "modelli" interpretativi della dinamica e delle prospettive di sviluppo dell'economia italiana (la « matrice italiana » elaborata da Chenery e Clark, dirigenti della American Security Agency operante in Italia).

Contemporaneamente, e per la prima volta, il problema della programmazione veniva affrontato da parte di enti rappresentativi degli interessi dei lavoratori.

Ci si riferisce alla CGIL, che nel 1949 elaborava un « piano di lavoro » (cosiddetto « **Piano Di Vittorio** ») definito dal Di Felizio « non marxista, ma sostanzialmente keynesiano », e alle ACLI, che nel Convegno nazionale di studi del 1952 proponevano un **sistema di obiettivi e di programmi alternativi alla proposta della CGIL**.

Mentre il Piano Di Vittorio assumeva come obiettivo-chiave la lotta contro la disoccupazione, provocando però ampie critiche per la dimensione dei programmi proposti in rapporto alla limitatezza delle risorse, e per i conseguenti effetti economico-finanziari, le ACLI aggiungevano all'obiettivo di una politica per la occupazione l'altro di una politica di riequilibrio dell'economia nazionale, mediante una più razionale distribuzione territoriale degli investimenti. Esse ponevano inoltre il problema dei rapporti tra tempi d'attuazione e equilibrio finanziario sia interno che esterno (prezzi e bilancia dei pagamenti).

IL PIANO VANONI E LA COMMISSIONE PAPI

1. Il Congresso della DC tenuto a Napoli nel 1954 è comunemente considerato come l'occasione in cui la programmazione ricevette un rilancio sul piano politico.

Il tema o l'obiettivo dominante era quello dell'eliminazione della disoccupazione. Affermò De Gasperi al riguardo:

« Economisti come il nostro Vanoni calcolano che la radiosa meta è raggiungibile entro pochi anni. Noi chiediamo che il Consiglio nazionale, valendosi dei calcoli degli esperti, elabori questo piano che, senza inframmettere soste nello sforzo continuo dei governi e dei parlamenti, ci indichi le condizioni alle quali la soluzione globale del problema può essere raggiunta » (5).

In coerenza con questa enunciazione il Congresso, nella mozione conclusiva, invitava il Consiglio « **ad elaborare un programma integrale e poliennale di un futuro sviluppo economico** » (6).

(5) *I Congressi Nazionali della D.C.*, ed. Spes, 1959, p. 496.

(6) *Ibidem*, p. 568.

Nel 1955, conseguentemente a questo impegno, veniva presentato lo « **Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64** », noto come « **Piano Vanoni** ».

Questo documento risentiva ancora notevolmente della scarsità di dati e di elaborazioni necessarie per un programma globale, inteso come sistema coerente di programmi, soprattutto in termini quantitativi. Tuttavia la sua portata, ai fini della maturazione non solo dei problemi della programmazione, ma anche dei problemi politici e sociali del Paese, trascende di gran lunga queste carenze.

Nelle discussioni sorte intorno al Piano Vanoni si affermò di sovente che esso è uno schema astratto, non strumentato e non strumentabile ai fini della sua attuazione.

Come argomenta il Di Fenizio, « codesta strumentazione non poteva certo essere richiesta all'esiguo gruppo di studiosi ai quali era stato affidato l'incarico di redigere lo schema ». Per questo « **occorreva mutare interlocutori ed avviare altri dialoghi** » (7).

2. L'esigenza prospettata dal piano Vanoni fu proprio questa. Infatti, il Consiglio dei Ministri, nella sua riunione del 29 dicembre 1954, nominava un **Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito** presieduto da Vanoni, che doveva avvalersi « della collaborazione sia di studiosi che di esperti, sia di rappresentanti delle amministrazioni interessate, sia infine di quanti abbiano "alta responsabilità nell'azione economica", tanto nel settore pubblico che nel settore privato, per la realizzazione degli obiettivi del programma di sviluppo e per l'approfondimento di esso nel prossimo quadriennio ».

Ciò dimostra che **l'esigenza di passare da uno schema teorico a problemi di azione concreta** era presente negli intendimenti dell'on. Vanoni e dei suoi collaboratori.

In effetti però il Comitato cominciò a funzionare solo nel 1956, a seguito della soluzione della crisi di Governo del 1955, quando l'on. Vanoni era venuto a mancare e la presidenza del Comitato era stata assunta dal prof. Saraceno.

Il faticoso funzionamento del Comitato mise in luce, con sempre maggiore evidenza, non solo le difficoltà — già rilevate — di attuazione concreta del Piano Vanoni, ma anche l'esistenza, sullo sfondo, di **remore di natura diversa e complessa** che convergevano nel bloccare il procedere verso l'auspicata « politica di piano ».

Da una parte, l'atteggiamento degli imprenditori era aprioristicamente contrario alla programmazione; dall'altra, i sindacati intravedevano il pericolo di una pseudo-programmazione incapace di modificare sostanzialmente i tradizionali rapporti di forze. Da un lato, ancora, gli organi burocratici vedevano nella pro-

(7) F. DI FENIZIO, *cit.*, p. 191.

grammazione una possibile insidia per le loro tradizionali strutture verticalizzate e per i rapporti di potere ad esse connessi; dall'altro, un istituto come la Cassa per il Mezzogiorno trovava nella sua prolungata esperienza di programmazione pluriregionale un valido punto di forza per difendere le posizioni acquisite, di fronte ad un piano che non prospettava una strumentazione per interventi territoriali differenziati.

3. Contemporaneamente, le forze politiche al potere, per la loro stessa composizione, non riuscivano a trovare la via di una scelta che disincagliasse la situazione dal protrarsi di un pericoloso immobilismo. In effetti, si ha la sensazione che nel periodo seguente, e fino alla costituzione dei governi di centro-sinistra (1962), il discorso sulla programmazione proseguiva quasi per inerzia, nel tentativo, peraltro pregevole, di colmare le lacune conoscitive denunciate dal Piano Vanoni.

E' questo il periodo in cui si svolgono i lavori della « **Commissione Papi** », che, facendo tesoro delle ricerche precedenti e della possibilità di disporre finalmente di una serie continua di dati storici relativi a un periodo sufficientemente lungo ed economicamente omogeneo (1951-1960), portavano alla elaborazione di un « modello » di sviluppo economico, sulla base del quale venne formulato un sistema di « Proiezioni al 1970 ».

E' questo anche il periodo in cui, come rileva il Di Fenizio, « per le difficoltà incontrate a strumentare il Piano Vanoni, acquistano importanza proprio i **piani settoriali** (il primo e secondo programma delle autostrade, il programma delle strade statali e provinciali, il piano verde, il piano decennale delle ferrovie, il piano della scuola) » (8), secondo l'antica logica « verticale » corrispondente alla struttura burocratica dello Stato.

DAL PIANO VANONI ALLA « NOTA » LA MALFA

1. Ai fatti riferiti sinora si accompagnavano, specie nel periodo degli ultimi governi centristi, le **polemiche** più accese, e spesso astratte, **sul tipo di programmazione da adottare** (si pensi alla « lotta sugli aggettivi » da applicare alla programmazione, che secondo i diversi punti di vista avrebbe dovuto essere « costrittiva », « indicativa », « orientativa », « concertata », « strumentata », con sfumature tra l'uno e l'altro tipo). Senza addentrarci in una laboriosa analisi dei diversi tipi di programmazione, diremo che, dietro le dispute verbali, spesso originate da stati d'animo non adeguatamente meditati, si celavano questioni più profonde, come quella dei rapporti tra iniziativa privata e piano, e quella della partecipazione alla determinazione degli obiettivi e dei programmi da parte dei lavoratori.

(8) F. DI FENIZIO, *cit.*, p. 142.

Un altro problema andava intanto progressivamente riprendendo vigore: un problema che, quas. ibernato dai tempi della Costituente, veniva man mano riprendendo quota in termini di fatti, proprio in connessione al discorso della programmazione: **quello dell'ordinamento regionale.**

E' da tener presente che il problema degli squilibri territoriali era stato sempre presente nelle varie proposte di programmazione. Sia però negli interventi di politica economica, come nel caso della Cassa per il Mezzogiorno, che nei primi tentativi di programmazione, esso era stato sempre posto in termini centralizzati.

Ma l'esigenza, sempre più palese, di differenziare gli interventi da zona a zona del Paese, andava suscitando un numero crescente di **iniziative periferiche.** E questo anche per l'acquisizione, in sede teorica, del fatto che, come la programmazione nazionale non poteva essere la risultante delle varie programmazioni territorialmente limitate, reciprocamente queste ultime non potevano derivare da una mera « disaggregazione » del piano di sviluppo nazionale.

Come nota il Lombardini, « il processo di sviluppo del reddito dipende non solo dall'accumulazione, ma anche dalle trasformazioni tecnologiche, alle quali sono da assimilare tutte quelle riorganizzazioni o regolamentazioni spaziali suscettibili di ridurre i costi delle varie attività. **Un'efficace pianificazione regionale quindi può creare premesse più favorevoli per la pianificazione generale** » (9).

2. Le iniziative di programmazione regionale e locale che cominciavano a svilupparsi in questo periodo sono notevolmente diversificate sia nei promotori che nei metodi; ricorderemo quelle svolte dai Comitati di Sviluppo Economico Regionale, istituiti presso le Camere di commercio dal Ministero per l'industria e il commercio nel 1959 (come per l'Umbria, la Toscana, ecc.), e quelle intraprese da enti locali, attraverso la costituzione di enti di ricerca provinciali e regionali (come l'ILSES in Lombardia, l'IRES in Piemonte, l'ISSEM nelle Marche, ecc.), o utilizzando le norme della legge urbanistica del 1942 sui piani intercomunali (es. il Piano Intercomunale Milanese) o infine con la consulenza di enti privati.

Nella maggior parte dei casi si trattò di ricerche preliminari alla programmazione, ma in qualche caso di veri e propri schemi di sviluppo o di programmi di attività di enti pubblici territoriali. Fu questo il caso del « Piano di attività del Comune di Milano per il quadriennio 1962-65 », in cui l'importanza dell'ente,

(9) S. LOMBARDINI, *Finalità e metodi dei piani regionali in relazione anche ai piani nazionali di sviluppo*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio del Centro naz. di prevenzione e difesa sociale di Milano (Torino - Saint Vincent, 3-7 settembre 1961), Milano 1962, p. 774.

insieme alla novità dell'approccio e del metodo adottati, di tipo eminentemente operativo, diedero l'avvio a un gran numero di esperienze analoghe.

Queste iniziative hanno portato a una serie di elaborati di notevole interesse, relativi ad ambiti regionali, provinciali, intercomunali, comunali, fornendo inoltre una misura del potenziale di collaborazione, ovvero di opposizione o di semplice passività, che i poteri locali avrebbero potuto esplicare in futuro nei confronti dei poteri centrali.

Non a caso, cadono nello stesso periodo i lavori della Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a statuto normale (Commissione Tupini) e il disegno di legge Scelba per la riforma della legge comunale e provinciale, disegno che non incontrò adeguati consensi nelle parti interessate e che rimase pertanto lettera morta.

LA «NOTA» LA MALFA

1. La costituzione del **Governmento di centro-sinistra**, a cui si pervenne dopo una lunga gestazione e dopo momenti, anche gravi, di instabilità politica, è stata determinante per uscire dalla situazione di « stallo » che si era creata.

Con il **Governmento di centro-sinistra**, infatti, venne concretamente posto il problema dell'atteggiamento dei lavoratori nei riguardi della programmazione: ciò equivaleva a rompere il preesistente equilibrio di forze, e a scontare i conseguenti perturbamenti in vista di un futuro clima politico più idoneo a promuovere lo sviluppo sociale, prima che economico, del Paese.

Contemporaneamente, il problema dell'attuazione dell'ordinamento regionale veniva posto di nuovo sul tappeto, e incluso come impegno prioritario nei programmi della nuova formula politica.

Il testo che diede l'avvio a questa fase fu il documento presentato il 22 maggio 1962 al Parlamento dal Ministro del Bilancio, on. La Malfa, col titolo: « Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano », quale « **Nota aggiuntiva** » alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese nel 1961.

E' opportuno ricordare che il testo menzionato nacque come impegno del **Governmento di centro-sinistra** di presentare in Parlamento uno schema organico di sviluppo nazionale dell'occupazione e del reddito, a seguito della discussione alla Camera — nel febbraio 1961 — su alcune mozioni sulla politica per il Mezzogiorno, presentate dai maggiori gruppi politici.

Riconosciuta, nella mozione conclusiva approvata dal Parlamento, « la necessità di compiere ogni ulteriore sforzo per una politica rivolta a favorire l'evoluzione del Mezzogiorno e delle altre aree depresse del Paese e conseguentemente di **attuare una politica nazionale coordinata in ogni campo e decisamente ri-**

volta alla **eliminazione dei dislivelli e delle strozzature** che impediscono di saldare l'economia del Mezzogiorno e delle altre aree sottosviluppate con quelle di sviluppo crescente in altre parti d'Italia », si era individuato, infatti, nella programmazione, la politica idonea al superamento di questi dislivelli e di queste strozzature.

2. Come rilevava lo stesso documento dell'on. La Malfa, negli anni 1950-60 l'economia italiana era stata caratterizzata da un **elevato saggio di sviluppo globale**, superiore sia a quelli della passata storia economica del nostro Paese sia a quelli, nello stesso periodo, di altri Paesi.

Tuttavia, veniva sottolineato che questo sviluppo, proprio per la sua natura, non aveva consentito il superamento di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico.

Per questo si rendeva necessario un esame del meccanismo che aveva favorito lo sviluppo globale, nonché delle linee di politica economica, nella considerazione che le situazioni evidenziate avrebbero potuto compromettere i risultati conseguiti. Questo meccanismo, si affermava, era stato essenzialmente un **meccanismo di mercato**, nel quale avevano agito come stimolo e fattori di espansione: a) l'elevato dinamismo imprenditoriale dei centri di decisione operanti sul mercato; b) l'ampia disponibilità di manodopera; c) l'espansione dei consumi conseguente ad un aumento del reddito pro-capite.

Circa la **politica economica del Governo**, si rilevava come essa, pur avendo favorito lo sviluppo, mediante un inserimento della nostra economia nel mercato mondiale e un'espansione della sfera pubblica nei settori meno avanzati, non era stata in grado di svolgere un'azione equilibratrice. Di qui la necessità di una politica economica « rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti, sicchè la **politica di superamento degli squilibri** non sia una circostanza di semplice accompagnamento di uno sviluppo che mantiene immutati i suoi centri motori, ma **uno degli elementi di maggior rilievo e di maggior impulso dello sviluppo stesso** ».

Tale politica avrebbe dovuto investire tutti i settori dell'economia, con particolare rilievo agli interventi nell'agricoltura e nelle zone arretrate del Paese mediante una **programmazione su scala regionale di carattere globale e non settoriale**, nel campo della scuola, dei servizi civili, dei trasporti, dell'energia, ecc.

IL RAPPORTO SARACENO

La presentazione della « Nota aggiuntiva » diede l'avvio alla **attività preparatoria del programma di sviluppo**. Il primo atto rilevante di questo processo fu l'istituzione, nell'ambito del Mi-

nistero del Bilancio, della **Commissione Nazionale per la Programmazione Economica**, alla quale veniva assegnato il compito di predisporre le linee di un piano di sviluppo economico del Paese.

La Commissione, presieduta dall'allora Ministro del Bilancio on. Giolitti, era composta di nove dirigenti e di nove esperti di grandi gruppi rappresentativi di interessi economici e sociali, e di tredici esperti designati dal Governo. Nell'ambito di questa Commissione veniva eletto un vice-Presidente, nella persona del prof. Saraceno, cui fu affidato l'incarico di redigere un « **rapporto** » che offrì « un quadro dei dati e dei termini di politica economica su cui fondare le scelte per la formulazione del programma ».

Il Rapporto, presentato il 9 gennaio 1964, conteneva:

a) una definizione degli obiettivi, dei programmi e dei tempi di attuazione;

b) indicazioni sui programmi dei singoli settori;

c) un quadro degli elementi su cui avrebbe dovuto fondarsi il finanziamento del programma.

Al Rapporto venne pure allegato un documento concernente le caratteristiche e la formazione di un « modello » econometrico di sviluppo e di ripartizione territoriale delle risorse dell'economia italiana.

IL PIANO GIOLITTI

1. Al Rapporto Saraceno fece seguito, ad opera dell'Ufficio del Programma costituito in seno al Ministero del Bilancio, la elaborazione della prima « bozza di programma quinquennale per gli anni 1965-1969 », il cosiddetto « **Piano Giolitti** ».

Presentato alla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica il 27 giugno 1964, si presentava come un testo non definitivo, con taluni dati ancora soggetti a rettifica, e non ancora approvato dal Consiglio dei Ministri.

Secondo l'« avvertenza » che precede il testo della Bozza di programma, esso è diviso in **due distinte sezioni**.

Nella **prima** viene fornito il quadro generale del programma, di cui si enunciano le finalità, i modi e i mezzi dell'azione pubblica, gli obiettivi per il quinquennio 1965-69, nonché le politiche relative ai vari settori di intervento e la verifica delle possibilità di finanziamento del programma.

Nella **seconda** sezione, contenente i documenti elaborati dall'Ufficio del Programma, sono svolte, in particolare, le enunciazioni programmatiche, sia relativamente allo sviluppo del sistema economico nel suo complesso, sia relativamente ai programmi settoriali e territoriali.

Per quanto concerne le **condizioni generali di vita del Paese**, le finalità vengono espresse come segue:

- eliminazione delle deficienze esistenti nelle condizioni dell'abitazione e nell'assetto urbanistico;
- progressiva instaurazione di un sistema di sicurezza sociale, esteso a tutta la popolazione;
- adeguamento delle infrastrutture e delle dotazioni di servizi nei seguenti campi: sanità, istruzione e attività culturali, formazione professionale, ricerca scientifica;
- ammodernamento, razionalizzazione e coordinamento del sistema nazionale dei trasporti e delle comunicazioni, con particolare riguardo: al riordinamento delle ferrovie; allo sviluppo della viabilità; alla sistemazione delle attrezzature portuali e aeroportuali.

Per quanto concerne l'attività produttiva, le finalità vengono così definite:

- eliminazione del divario fra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate, mediante una politica di localizzazione che stimoli l'industrializzazione nelle prime e impedisca processi di congestione delle iniziative economiche e degli insediamenti nelle altre;
- raggiungimento di una sostanziale parità fra la produttività in agricoltura e la produttività nelle attività extra-agricole, mediante la razionalizzazione dei metodi produttivi, la ristrutturazione degli ordinamenti fondiari, l'eliminazione delle rendite monopolistiche nel commercio dei prodotti agricoli;
- creazione delle condizioni necessarie per un intenso sviluppo della produzione e della produttività nell'industria, da ottenersi conformando a tale obiettivo le politiche delle imprese pubbliche, degli incentivi, delle infrastrutture, del finanziamento;
- eliminazione delle posizioni di controllo privato del mercato;
- ammodernamento e razionalizzazione del commercio e conseguente riduzione dei costi di distribuzione.

In base a queste finalità, il documento determinava gli obiettivi e i programmi per il quinquennio.

Anche nel Piano Giolitti, l'**approvazione dell'ordinamento regionale** viene posta come misura **indispensabile per l'attuazione del programma**, al fine « di rispettare, nell'ambito delle grandi scelte compiute a livello nazionale, le esigenze e le aspirazioni locali, quanto alle distribuzioni degli insediamenti, delle infrastrutture e delle attività produttive sul territorio » (10).

L'**assetto territoriale** viene affrontato per la prima volta **unitariamente come problema di sviluppo e di sistemazione urbanistica**. Suddiviso il territorio nazionale in tre circoscrizioni: area del Mezzogiorno, area centro-orientale, area nord-occidentale, per ognuna di queste circoscrizioni vengono enunciate le direttive generali di intervento.

All'interno di ogni area viene prospettata una politica di incentivi, non solo per favorire l'immobilizzo di capitali, ma anche per incoraggiare l'impiego di manodopera.

(10) *Bozza del programma quinquennale 1965-69 (Piano Giolitti)*, in Supplemento n. 27 di *Mondo Economico*, 4 luglio 1964, p. V.

2. Il Piano Giolitti, come si è visto, venne presentato alla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica e divulgato il giorno successivo alle dimissioni del Governo Moro (avutesi il 26 giugno 1964). Come tale, esso non potè essere considerato come un fatto ufficiale. Fin dalla sua apparizione, il documento in esame suscitò fortissime resistenze in determinati ambienti, perchè ritenuto di tipo eminentemente dirigista (soprattutto nei settori dell'urbanistica e della distribuzione) e quindi lesivo della libera iniziativa, tutelata dalla Costituzione.

Ma le ragioni di critica più fondate al Piano Giolitti vanno ricercate, oltre che in alcune incoerenze interne, nel fatto che esso prospettava un programma eccessivamente ampio di riforme, senza tenere adeguato conto delle possibilità tecniche, oltre che politiche, di realizzarle.

IL PIANO PIERACCINI

Fra la costituzione del secondo Governo Moro (fine luglio 1964) e la fine di novembre, l'Ufficio Programma del Ministero del Bilancio elaborò la prima stesura dell'attuale Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969 (**Piano Pieraccini**).

Questa stesura venne sottoposta agli inizi del dicembre 1964 all'esame di un gruppo ristretto di Ministri finanziari, nonchè del Governatore della Banca d'Italia.

Una **seconda stesura**, integrata dalle osservazioni raccolte nel corso di tale esame, venne presentata il 21 gennaio 1965 all'esame collegiale del Consiglio dei Ministri: esame che si concluse il 29 gennaio con l'approvazione di massima da parte del Consiglio stesso.

Ai primi di febbraio, una **terza stesura** del documento, riveduta sulla base degli emendamenti introdotti dal Consiglio dei Ministri, venne presentata ufficialmente dal Ministro Pieraccini all'Assemblea del CNEL e diramata agli altri organi politici ed alla stampa.

A seguito del parere espresso dal CNEL e del dibattito contemporaneamente sviluppatosi nelle diverse sedi politiche, economico-sindacali e culturali, il Progetto di programma fu sottoposto a un **riesame generale del Consiglio dei Ministri** nei giorni 1-2 giugno, riesame che condusse alla revisione del capitolo IV del Progetto, relativo alle condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione, prima della sua presentazione ai due rami del Parlamento.

Piero Bassetti

(continua)