

# IL PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO E LA SUA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

*Nel fascicolo di gennaio (pp. 19 ss.), il dr. Piero Bassetti ha illustrato per i nostri lettori le varie tappe della programmazione economica in Italia dal dopoguerra ad oggi. Ora egli prende in esame, qui di seguito, il Piano Pieraccini e la Nota aggiuntiva per il quinquennio 1966-1970, dedicando la parte finale del suo studio ad alcune considerazioni sull'esperienza e le prospettive della programmazione nel nostro Paese.*

## II - Il programma di sviluppo economico 1965-1969 e la Nota aggiuntiva per il quinquennio 1966-1970

### SINTESI DEL PIANO PIERACCINI

1. Come per le precedenti elaborazioni dei programmi, dal Rapporto Saraceno al Piano Giolitti, le **finalità** accolte dal Progetto Pieraccini per la politica di programmazione sono sostanzialmente quelle enunciate dalla Nota aggiuntiva del Ministro La Malfa (1962), che possono riassumersi nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tuttora lo sviluppo economico italiano.

In particolare:

« a ) *l'eliminazione delle lacune tuttora esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico;*

« b ) *il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole;*

« c ) *l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al Mezzogiorno, e zone avanzate ».*

Secondo il Progetto, le finalità sopra indicate possono essere raggiunte in un periodo di 15-20 anni « sempre che il saggio di crescita del reddito nazionale si mantenga elevato, e che siano assicurate al sistema economico condizioni di stabilità "inter-

na" (equilibrio dei prezzi) e di stabilità "esterna" (equilibrio dei conti con l'estero) ».

2. In questa prospettiva di lungo periodo, il Progetto di programma stabilisce gli obiettivi e i vincoli fondamentali per il quinquennio 1965-69, riconfermati per il quinquennio 1966-70.

**Quanto agli obiettivi**, essi sono stati espressi quantitativamente come segue:

— aumento del reddito nazionale nella misura del 5% in media all'anno;

— aumento del prodotto lordo dell'agricoltura nella misura del 2,8-2,9% in media all'anno; tale aumento, realizzato attraverso un incremento della produttività degli addetti all'agricoltura, dovrà verificarsi in concomitanza con un'ulteriore riduzione dell'occupazione agricola di circa 700-750 mila unità in tutto il quinquennio;

— aumento dell'occupazione extra-agricola di 1,5-1,6 milioni di unità nel quinquennio: in misura, cioè, giudicata sufficiente ad assorbire l'incremento delle forze di lavoro, a ridurre la disoccupazione ad un livello minimo (1,5-1,6% delle forze di lavoro) e ad occupare i lavoratori provenienti dall'agricoltura;

— localizzazione nel Mezzogiorno del 40-45% dei nuovi occupati nei settori extra-agricoli, in modo da stabilizzare la quota percentuale dell'occupazione meridionale sul totale dell'occupazione italiana;

— aumento degli impieghi sociali del reddito ad un livello del 27-27,5% delle risorse interne disponibili (contro il 24% del quinquennio 1959-63).

**Quanto ai vincoli**, essi vengono riassunti nella duplice condizione di una sostanziale stabilità del livello dei prezzi e di un equilibrio dei conti con l'estero. Si specifica infine, per quanto riguarda la seconda condizione, che essa « presuppone a sua volta che l'obiettivo concernente il pieno impiego della forza di lavoro possa essere raggiunto in presenza di un sostanziale aumento della produttività, in modo da consentire all'economia italiana, in tutti i settori produttivi, il mantenimento di condizioni competitive con le altre economie, sia sul mercato interno, sia su quello internazionale ».

Il Progetto afferma inoltre che i dati quantitativi enunciati discendono da uno schema logico di riferimento mediante il quale si è provveduto ad accertare, da una parte, la coerenza tra obiettivi e vincoli riferentisi ai due « momenti » della formazione e dell'impiego delle risorse, dall'altra, la compatibilità tra la struttura degli impieghi e la distribuzione del reddito.

Il saggio di sviluppo medio annuo del 5% del reddito costituisce quindi il punto centrale del programma da cui discendono, in termini di risorse e di impieghi, le poste previste.

3. Vediamo, in primo luogo le componenti che concorrono a determinare questo 5%.

Esso è ottenibile mediante un incremento del valore aggiunto del settore agricolo dell'ordine del 2,8-2,9% annuo, e un incre-

mento del valore aggiunto dei settori extra-agricoli dell'ordine del 5,5-5,6% annuo (6,0-6,1% per i soli settori dell'industria e dei servizi, con esclusione quindi della pubblica amministrazione e dei fabbricati per i quali sono previsti tassi di sviluppo più contenuti).

Per quanto concerne i settori extra-agricoli, si ritiene che l'incremento del 5,5-5,6% del valore aggiunto possa essere realizzato con un aumento dell'occupazione del 2,0-2,1% all'anno e un aumento della produttività media del lavoro in tali settori dell'ordine del 3-3,5%: quota ritenuta sufficiente a mantenere la nostra produzione in una posizione competitiva nei confronti di altri paesi concorrenti.

**In base all'incremento del reddito nazionale del 5% si avrà una disponibilità di risorse, per l'intero quinquennio 1965-69, di 167.800 miliardi, che con l'apporto netto dall'estero, valutato prudenzialmente nell'ordine di 1.100 miliardi, arriva a 168.900 miliardi. Di questa disponibilità, 21.600 miliardi sono destinati ad investimenti direttamente produttivi, 45.900 miliardi ad impieghi sociali (dei quali 16.550 miliardi per investimenti sociali) ed infine 101.400 miliardi sono destinati a consumi privati (11).**

4. Prima di concludere su questo aspetto, occorre riferire, in base a quanto dice il Progetto, di come si sia tenuto conto, in fatto di **ripartizione delle risorse, dell'influenza esercitata su detta ripartizione dalle variazioni che si produrranno nella distribuzione del reddito e nella struttura dei prezzi.**

Per quest'ultima, constatate le difficoltà e le incertezze che si incontrano nelle previsioni riguardanti la dinamica dei prezzi, si afferma che l'unico elemento preso in considerazione, proprio per la sua certezza, è stato quello dei riflessi che la legge sul conglobamento degli stipendi degli impiegati dello Stato potrà produrre sui prezzi relativi ai consumi pubblici.

Circa le influenze determinate dalle variazioni nella distribuzione del reddito, si ritiene che attribuendo **una propensione al risparmio del 5% alla categoria dei redditi dei lavoratori dipendenti e di altri lavoratori assimilabili, e una propensione, ottenuta residualmente, del 29,7% alle altre categorie**, la quota di risparmio formulata per il finanziamento degli investimenti (21.600 miliardi direttamente produttivi e 16.550 miliardi per investimenti di carattere sociale) sia coerente con la distribuzione del reddito ipotizzata.

(11) Queste cifre sono state modificate dalla Nota aggiuntiva al Progetto di programma, resa pubblica il 10 novembre scorso, per il quinquennio 1966-70, come segue: risorse disponibili 173.500 miliardi tra reddito nazionale e apporto dall'estero, destinate per 22.700 miliardi agli investimenti direttamente produttivi, 45.550 miliardi agli impieghi sociali (dei quali 18.900 miliardi per investimenti sociali), 105.250 miliardi ai consumi privati. Per quanto concerne gli obiettivi e le condizioni, permangono quelli formulati dal Progetto di programma.

## L'ASSETTO TERRITORIALE

Il Piano Pieraccini dedica ampio spazio al problema dell'assetto territoriale.

Secondo il Piano, questo problema ha due aspetti fondamentali: quello dello squilibrio storico tra il **Mezzogiorno** e il resto del Paese; e quello degli squilibri creati dall'**urbanesimo** tra le aree metropolitane di addensamento demografico e produttivo e le aree di esodo e di ristagno. « Si tratta di due aspetti dello stesso problema, che la programmazione deve affrontare in un quadro unitario di obiettivi e di politiche, ma con approcci distinti e con strumenti necessariamente diversi ».

In particolare, per il Mezzogiorno, si ritiene necessario prorogare la « Cassa » per tutto il periodo del Piano. Solo in seguito, ridotto lo squilibrio col resto d'Italia, « *i problemi territoriali del Sud dovranno trovare soluzione in sede di programmazione regionale, non diversamente da quelli di altre parti del Paese* ». Frattanto, sarà necessario stabilire norme intese a coordinare l'azione della « Cassa » « *da un lato con le Amministrazioni ordinarie, dall'altro con le nascenti istanze di programmazione regionale e locale* ».

Alle diversità d'interventi tra Nord e Sud, il programma aggiunge proposte d'interventi diversificati per « aree economiche » (sostanzialmente ricondotte agli ambiti provinciali) e per le agglomerazioni urbane.

In relazione a queste suddivisioni, la programmazione dovrà:

a) fissare un insieme di **obiettivi generali** allo sviluppo delle grandi ripartizioni geografiche e alla crescita delle agglomerazioni urbane;

b) **definire a livello nazionale**: 1) la politica degli incentivi e dei disincentivi per ottenere le correzioni necessarie a conseguire gli obiettivi di riequilibrio; 2) la distribuzione territoriale delle grandi infrastrutture e attrezzature produttive, che si esprimerà nel piano urbanistico nazionale;

c) **definire a livello regionale** — in connessione con i piani urbanistici regionali, comprensoriali e comunali — la distribuzione territoriale delle attività produttive, degli insediamenti residenziali e delle infrastrutture, più consone al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Per quanto riguarda gli interventi per aree economiche e agglomerazioni urbane, il Piano fornisce solo queste linee direttrici, rinviando la loro articolazione e strumentazione ai successivi aggiornamenti del programma.

## STRUTTURE E STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

1. Accanto al quadro degli obiettivi e delle condizioni necessarie per il perseguimento delle finalità accolte dalla politica di programmazione, il Progetto di programma enuncia tutta una serie di riforme e di strumenti da acquisire perchè il sistema possa essere guidato verso le posizioni di traguardo. Quest'aspetto, come si può comprendere, costituisce la parte più complessa e più esposta di tutto il programma, e ha diretta attinenza con il problema della sua articolazione.

Tutto il discorso parte dal presupposto della **coesistenza, nel nostro sistema, di più centri di decisioni** dotati di una propria sfera di autonomia, differenziati secondo le tre categorie fondamentali: — **amministrazioni pubbliche**; — **imprese ed enti pubblici**, dotati di autonomia organizzativa e finanziaria; — **imprese private**.

Si afferma che **per le prime due si pone il problema del coordinamento della loro attività in vista dell'attuazione del programma e di aderenza delle loro scelte agli obiettivi formulati**, mentre, **per le imprese private**, nei limiti della legislazione vigente, **dovranno essere poste in atto politiche adeguate ad influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori**. Inoltre, per queste ultime, dovrà essere attribuita agli organi della programmazione la facoltà di richiedere alle associazioni industriali di categoria informazioni sui programmi di sviluppo, e in particolare, alle imprese di maggiori dimensioni, i loro programmi di sviluppo pluriennale, al fine di discuterne la compatibilità con gli obiettivi formulati.

2. Di conseguenza, vengono indicate le misure da prendere per assicurare mezzi e strumenti adeguati per il raggiungimento degli obiettivi. In primo luogo, **la costituzione degli organi della programmazione e la definizione legislativa delle procedure che dovranno regolarne il funzionamento**.

A questo fine è stato già predisposto il disegno di legge per la ristrutturazione del Ministero del Bilancio, con cui verranno ad esso affidati compiti di ricerca, studio, redazione e funzioni di coordinamento necessarie per l'attuazione del programma.

E' stato costituito un Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) che dovrà presiedere alla elaborazione del programma e alla attività di attuazione. Al Parlamento spetteranno gli indirizzi politici e gli orientamenti generali del programma, nonchè la sua approvazione definitiva.

Circa la disciplina delle **procedure di attuazione**, essa dovrà regolamentare vari punti, tra cui il **contributo delle forze economiche e sociali, le consultazioni del CNEL, la partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione del programma**.

Si riconosce inoltre la **necessità di riformare la Pubblica Amministrazione** al fine di disporre di un apparato amministrativo capace di intervenire con rapidità ed efficacia nel processo economico. Secondo il Progetto, infatti, dovrà essere predisposta la riorganizzazione dei singoli servizi dei Ministeri con lo scopo di attuare un **maggior decentramento**. Decentramento che dovrà conferire agli enti locali più ampie funzioni amministrative nelle materie di esclusivo interesse locale, senza tuttavia incidere sulle attribuzioni del futuro ente regionale.

Sotto il paragrafo dell'ordinamento regionale e territoriale, è detto che « **l'articolazione territoriale del programma** sarà assicurata », oltre che, come già detto, dalla legge sulle procedure del piano, « dall'ordinamento regionale, dalla nuova legge urbanistica e dalla legge di rinnovo della Cassa del Mezzogiorno ».

« *Per il contributo degli enti locali minori — afferma ancora il programma — è sufficiente fissare alla Regione l'obbligo di consultare le Province, i Comuni e i Consorzi.* ».

In attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, e per acquisire sin d'ora un contributo degli organi periferici alla programmazione, sono stati costituiti nelle Regioni a Statuto ordinario i *Comitati Regionali per la Programmazione Economica*, « *incaricati di assicurare una efficace collaborazione tra Enti pubblici territoriali, amministrazioni periferiche dello Stato e organizzazioni economiche e sindacali sulle scelte riguardanti lo sviluppo economico e le scelte di intervento dei pubblici poteri a livello regionale.* ».

A tali enti, di cui fanno parte amministratori locali, funzionari degli organi periferici dello Stato e rappresentanti delle associazioni economiche e sindacali, è ufficialmente affidato il compito di predisporre il progetto di programma di sviluppo della regione di rispettiva competenza.

## COMMENTI E RILIEVI

1. Alla presentazione del Progetto di programma di sviluppo economico 1965-69, è stata ampiamente riconosciuta la sua importanza, concretatasi in **un'adesione di massima**, da parte dei vari gruppi, di gran lunga superiore a quella riservata ad analoghe esperienze precedenti.

Il Piano Pieraccini ha infatti il pregio di essere il primo documento concreto, dopo una lunga serie di tentativi, che ha consentito di superare molte posizioni preconcepite e sterili disquisizioni sulla programmazione. Esso consente inoltre di valutare compiutamente l'importanza, ma anche la complessità dell'impegno di applicare le tecniche della programmazione ad una economia caratterizzata prevalentemente dal meccanismo di mercato, nonchè l'incidenza dell'azione pubblica nella vita economica del Paese.

Oltre che da questo punto di vista culturale, il Piano Pieraccini ha una rilevante importanza anche dal punto di vista poli-

tico. E' infatti il primo programma non « disarmato » a cui i governi futuri potranno ancorare la propria azione, introducendo così nel dibattito politico e nell'attività governativa un elemento di maggior concretezza e di maggior coesione delle diverse istanze, da ricondursi, con il piano, in un quadro unitario e globale.

A questo riconoscimento come fatto culturale e politico, oltre che di strumento di trasformazione « tecnologica » di tutto l'apparato della Pubblica Amministrazione, sollecitata, attraverso il programma, ad adeguare e coordinare la propria azione alle finalità e agli obiettivi della programmazione, si sono tuttavia accompagnati **alcuni rilievi critici**, su cui, almeno per i principali, si ritiene opportuno porre l'accento.

## 2. In primo luogo, quelli fatti dal Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro (CNEL).

Pur riconoscendo l'importanza degli obiettivi concernenti il superamento degli squilibri — obiettivi ritenuti rispondenti alle esigenze avvertite dall'intera società italiana — il CNEL ha tuttavia fatto presente che non si può ignorare come si stia delineando oggi nelle economie industriali più avanzate e in quelle del Mercato Comune una tendenza all'introduzione accelerata di innovazioni tecnologiche, che presuppone la destinazione ad investimenti produttivi di una parte assai rilevante del reddito nazionale e pertanto un intenso processo di accumulazione.

Di fronte a questa tendenza dei sistemi economici, in cui quello italiano è inserito, si presenta pertanto la necessità, resa ancora più urgente da una situazione economica poco brillante e dalle conseguenze derivanti dalla realizzazione delle fasi finali del MEC, di puntare decisamente sulla produttività del nostro apparato produttivo, a livelli comunque non inferiori a quelli del precedente quinquennio, con un adeguato rapporto di capitale-prodotto.

Non si nasconde, da parte del CNEL, che questa scelta, che presuppone, almeno nella fase di avvio, un accantonamento o un contenimento degli obiettivi a carattere sociale, potrà comportare fenomeni di disoccupazione tecnologica, tuttavia temporanei e non drammatici se si affronterà il problema della riqualificazione dei lavoratori secondo una visione più ampia e dinamica della sicurezza sociale, mediante programmi di addestramento e istruzione professionale adeguati alle esigenze dello sviluppo.

In sostanza, dal CNEL viene prospettata una impostazione più dinamica e produttivistica, di quella prospettata dal Progetto, del futuro sviluppo del nostro sistema, ritenuta più aderente alla realtà economica in cui ci si trova ad operare. Da questa impostazione hanno avuto origine diverse argomentazioni su problemi più specifici come quelli della coerenza dei dati del programma, della compatibilità del mantenimento della piena occupazione con certi tassi di incremento della produttività, delle dimensioni degli impieghi produttivi in rapporto agli impieghi sociali e, in definitiva, della possibilità e dell'accettabilità del tasso di sviluppo del reddito nella misura del 5% annuo.

3. Tralasciando questi ultimi rilievi al Progetto di programma, da vari commentatori è stato sottolineato come le osserva-

zioni del CNEL abbiano messo in luce l'esigenza che un piano nazionale tenga conto della situazione storica del sistema economico e sociale in cui è inserito, e, per quanto riguarda in particolare l'Italia, **l'esigenza imprescindibile di affrontare, come obiettivo primario, il grave impegno dell'ammodernamento e della razionalizzazione del nostro apparato produttivo.** E' stato tuttavia rilevato che la soluzione prospettata sarebbe incompleta se non tenesse conto in modo adeguato di tutte quelle riforme pure indispensabili per eliminare situazioni di inefficienza, come l'adeguamento della Pubblica Amministrazione alle nuove esigenze, la riforma del sistema distributivo, adeguati strumenti di intervento sul territorio, ecc...; in ultima analisi, di quei **provvedimenti di tipo strutturale** altrettanto necessari per imporre al sistema una maggior dinamicità e produttività.

Circa le riforme, delle quali quelle indicate sembrano le più urgenti per garantire l'attuazione del programma, è stato sottolineato come dal lungo elenco fornito dal cap. III del Progetto non emergano non solo indicazioni, seppure di massima, sui relativi **tempi di attuazione**, ma nemmeno indicazioni circa le **priorità** da seguire nella loro attuazione.

Questo rilievo, a dire il vero, si può estendere in termini più generali a tutto il Progetto di programma. E ciò con riferimento alla constatazione che **alla problematica più strettamente connessa ad un piano di sviluppo non ha fatto seguito quella relativa ai metodi e agli strumenti di attuazione.** Da questo punto di vista avrebbero dovuto essere affrontate alcune questioni preliminari di non poco conto come quella relativa alla procedura di approvazione e revisione del programma, quella dei poteri demandati al Ministero del Bilancio cui viene affidato il compito di coordinamento e di controllo dell'attuazione del Piano, quella dei rapporti, infine, e dei poteri dell'Ufficio del Piano nei confronti delle maggiori imprese private cui dovranno essere richieste notizie sui propri programmi annuali e pluriennali di produzione e investimento.

Un ultimo rilievo, che mette conto di sottolineare, riguarda i problemi del **collegamento fra politica congiunturale a breve termine e politica di sviluppo a lungo termine**, dati per risolti attraverso lo « scorrimento » del programma. Secondo il Progetto si ritiene infatti di poter adeguare gli obiettivi di breve periodo a quelli di lungo periodo con l'utilizzo dei tradizionali strumenti fiscali, creditizi e di spesa pubblica sulla base delle esigenze evidenziate dallo « scorrimento ». Questa soluzione viene ritenuta troppo meccanica e semplicistica, in quanto non considera rilevante, ai fini anche delle stesse tecniche di « scorrimento » del programma, l'incidenza dei risultati congiunturali sulle condizioni e sui vincoli di sviluppo (equilibrio dei prezzi, pareggio dei conti con l'estero, propensione al risparmio ecc.).

Senza voler entrare nel dettaglio delle argomentazioni avanzate dalle diverse tesi circa i problemi sopraesposti, ci sembra

tuttavia opportuno cercare di vedere come questi problemi possano ricondursi a un disegno unitario, al quale il programma dovrebbe ispirarsi. E' quanto tenteremo di fare nelle pagine successive.

### III - Considerazioni sull'esperienza e le prospettive della programmazione in Italia

#### IL PERCHE' DELLA PROGRAMMAZIONE

1. Nelle parti precedenti abbiamo esposto, sia pure rapidamente, i fatti che hanno caratterizzato il maturare della programmazione in Italia. Risulta chiaro che la « storia di una programmazione » non coincide con l'arida esposizione di una serie di proposte di piani, bensì è la storia del travaglio sociale, politico, culturale, organizzativo provocato dalla decisione, da parte di una collettività nazionale, di adottare una politica di piano.

Da questo punto di vista, sembra opportuno rilevare che gli atteggiamenti dei diversi gruppi e forze esistenti all'interno del nostro Paese, prima ancora di definirsi in precise e razionali prese di posizione, assunte sulla base di una chiara coscienza del sistema di diritti e di doveri che regolano la società, sono stati condizionati da tradizioni, pregiudizi, rapporti sociali, in definitiva da fatti culturali intesi nel senso più ampio, che determinano resistenze più o meno forti a eventi, come la programmazione, capaci di determinare cambiamenti rilevanti nella struttura sociale.

In particolare non si deve dimenticare che le esperienze di pianificazione attuate nei paesi ad economia collettivista, così come quelle realizzate nei regimi autoritari, determinarono anche da noi un'aprioristica opposizione a qualsiasi programmazione, prima ancora di passare all'esame delle sue possibili qualificazioni.

Nonostante queste suggestioni, diversi paesi occidentali, come la Francia e l'Inghilterra, prendevano ben presto coscienza della necessità di superare, non tanto gli antichi schemi di economia liberista, ormai storicamente lontani, quanto gli stessi schemi di una regolamentazione dell'iniziativa individuale condotta in termini prevalentemente tecnicistici o correttivi. Al contrario, nel nostro Paese, ancora nel pieno degli anni cinquanta, vi erano ambienti particolarmente influenti che restavano ancorati a un atteggiamento di assoluta preclusione nei confronti della programmazione. E questo, nonostante le chiare indicazioni emerse fin dai tempi della collaborazione tra le autorità italiane e alleate per la ricostruzione del Paese, circa l'opportunità di programmare più razionalmente e organicamente gli interventi per la ripresa della nostra economia.

2. Per rendersi conto, però, del problema nel suo insieme, è necessario esaminarlo nelle sue implicazioni; rispondere, cioè, a

quesiti come quello del **perchè la programmazione si renda, a un certo punto, necessaria.**

Per dare tale risposta, con riferimento a una realtà quale quella del nostro e di altri Paesi, bisogna tenere presente l'evoluzione economica, sociale e politica verificatasi nel corso del nostro secolo. Da una parte, le **concezioni liberiste**, postulanti la possibilità di un sistema economico regolato dal mercato, si rivelarono sempre più contraddittorie, per la tendenza incontenibile degli operatori ad abbandonare l'«atomismo» presupposto da tale concezione, e a tendere verso concentrazioni sempre più vaste e capaci, in tal modo, di influire fortemente sull'economia. Dall'altra, gli **interventi dello Stato**, soprattutto a causa del susseguirsi delle crisi internazionali, divenivano sempre più importanti, anche se disorganici e spesso tardivi.

Questi eventi, mentre da una parte facevano cadere i miti dell'economia liberista, dall'altra ponevano agli Stati l'esigenza e la prospettiva di poter **coordinare e razionalizzare la vita economica, in vista dell'obiettivo del suo massimo sviluppo.** Questo coordinamento e razionalizzazione trovano la loro sede proprio nella **programmazione.**

3. A questo processo storico ha partecipato anche il nostro Paese. Per esso, però, la programmazione ha assunto un valore peculiare in rapporto all'evoluzione democratica in atto.

In primo luogo, essa si poneva come **strumento per la eliminazione dei gravi squilibri sociali ed economici tuttora esistenti nel nostro Paese**, che contribuiscono ampiamente alla instabilità democratica.

In secondo luogo, la programmazione si presentava come la **occasione per mettere in grado lo Stato di adempiere al suo compito di promotore e garante dell'interesse generale**, compito che implica soprattutto un'azione di riequilibrio nei rapporti tra diversi gruppi sociali.

Infatti è da rilevare che, nella disorganizzazione susseguente alla crisi dell'economia liberalista, l'equilibrio economico e sociale raggiungibile in un determinato paese veniva a dipendere in notevole grado dall'azione dei gruppi d'interesse e dalla misura in cui un governo era veramente espressione dell'interesse generale e aveva forza sufficiente per controllare la situazione.

Bisogna riconoscere che, a differenza di altri paesi occidentali, la capacità di controllo democratico dell'economia del nostro Paese è stata per lungo tempo molto scarsa. Si pensi allo eterno rinvio della legislazione «antitrust», alla regolamentazione di settori come quello distributivo e urbanistico, eccetera.

La programmazione, facendo luce sugli obiettivi e sui programmi, così degli enti pubblici come dei privati, costituisce la condizione perchè chi ha interesse al permanere di situazioni poco chiare e disorganizzate venga posto fuori gioco, e il campo venga occupato da chi è disposto a conciliare i propri interessi

particolari con quelli generali: questi ultimi essendo stati definiti democraticamente dalla collettività attorno al Piano come proprio disegno comune.

### LA PROGRAMMAZIONE COME COORDINAMENTO E PARTECIPAZIONE

1. Si può dire quindi che il fondamento essenziale della programmazione stia nel **riconducere gli interventi e i comportamenti economici e sociali a una volontà comune rispondente all'interesse generale.**

Ma in un regime democratico questa volontà comune non può essere dettata dall'alto e a tutti imposta, con l'obbligo di adeguarvisi. Essa deve invece essere **espressione del consenso e della partecipazione di tutti all'azione dello Stato.**

Questo consenso e questa partecipazione si esprimono tipicamente negli organi costituzionali, ma non solo in quelli, come insegnano le vere democrazie.

La partecipazione deve essere un fatto attivo posto in essere da tutti i *gruppi autonomi* operanti nell'ambito di un paese, da realizzarsi da parte di ciascuno prima di tutto negli ambiti di potere autonomo a ciascuno spettanti, e quindi nel contributo costruttivo alla determinazione delle decisioni generali e finali, che non possono non spettare al Parlamento e al Governo.

L'*articolazione territoriale* si pone come esigenza imprescindibile perchè questa partecipazione possa manifestarsi e tradursi in fatti concreti.

Soprattutto in un sistema differenziato come il nostro, solo riferendo i problemi agli ambiti in cui si manifestano è possibile suscitare intorno ad essi interessi per soluzioni valide, prospettare ed attuare strutture adeguate alla loro realizzazione, rinnovare e creare istituzioni in base all'esigenza di offrire al lavoro di tutti i canali più idonei per la sua affermazione.

E' in questa concezione che vanno inquadrati molti dei problemi più vivi della società italiana di oggi; problemi che si riversano sulla esperienza della programmazione.

2. In primo luogo, il problema dell'**ordinamento regionale ed autonomistico** della Repubblica, voluto dalla Costituzione, che si ripropone, come abbiamo visto, in termini di fatti con l'avviarsi a maturazione di una politica di piano.

Da questo punto di vista, è giusto attendersi dal Programma una precisazione di compiti e limiti, oltre che precise scadenze per l'attuazione di una riforma da cui dipende tanta parte dell'attuazione del programma, e in particolare della sua articolazione territoriale.

3. In secondo luogo, i problemi della **partecipazione dei gruppi economici e sindacali** alla formulazione e all'attuazione del programma.

In questo quadro, possono essere risolti problemi come quello della politica dei redditi, cioè della regolamentazione della remunerazione dei fattori produttivi (profitti, rendite, salari, ecc.) in vista degli equilibri previsti dal programma. E cioè, non esigendo una rinuncia da parte dei gruppi in questione al perseguimento dei fini loro propri, ma accettando una dialettica le cui regole potranno col tempo e con l'esperienza precisarsi, ma che sin d'ora può e deve svolgersi in una continua verifica degli interessi di gruppo, considerati nel quadro generale e prospettico del programma, e gli interessi generali quali emergono dalle scelte del Parlamento e del Governo.

4. Ma il discorso della partecipazione, in uno Stato democratico, risale dalle strutture autonome fino alle strutture proprie dello Stato, quelle che sono considerate i soggetti primi del piano: gli **Organi costituzionali** e la **Pubblica Amministrazione**.

Questi organi, nelle cui mani sono rimessi i maggiori poteri d'imperio, d'indirizzo, di coordinamento, debbono più di ogni altra struttura prendere coscienza della loro natura di «servizio» nei confronti della collettività democratica. E tale servizio non può, nelle condizioni attuali, essere reso in modo migliore che mediante un'iniziativa, anch'essa autonoma, di autoriforma, per raggiungere livelli di efficienza sistematicamente riferiti alle esigenze della collettività, espresse dalla volontà della maggioranza e tradotte nel programma.

Nel Piano, prima che in un sistema formalizzato di norme, la riforma della Pubblica Amministrazione trova il disegno comune a cui riferirsi.

Il problema dell'efficienza della Pubblica Amministrazione si è trascinato dal Piano Vanoni al Piano Pieraccini.

Al tempo del Piano Vanoni esso poteva anche apparire secondario, di fronte a problemi politici di più vasta portata, ma con l'attuale Programma di sviluppo economico e in una situazione politica modificata esso assurge a problema-chiave, come quello dell'ordinamento regionale, per lo sviluppo futuro del Paese. Non a caso i due problemi si incrociano in sede di **funzionamento dei massimi organi costituzionali: il Governo e il Parlamento**; funzionamento che è alla base, evidentemente, non solo delle possibilità di attuazione di una politica di piano, ma, al limite, della conservazione del sistema democratico di fronte alle spinte tecnocratiche che l'uso di strumenti complessi quali quelli della programmazione non possono non esercitare.

Come possono, infatti, i massimi organi dello Stato compiere le grandi scelte che ad essi competono, nei termini politicamente più validi e tecnicamente più razionali ed efficienti, se sono oberati da una miriade di compiti, *naturalmente* spettanti ad enti territoriali come le Regioni e i Comuni? Come può la Pubblica Amministrazione assistere questi organi, se su essa ricadono una infinità di controlli che portano, come

è stato detto, « alla espropriazione di ogni autonomia locale » (12), sostituendo la responsabilità di chi conosce i problemi da vicino con provvedimenti astrattamente elaborati al centro?

5. Dalle precedenti considerazioni appare come il problema dell'attuazione del piano non possa andare disgiunto da quello di **complesse riforme**. Nè quelle considerate sono le sole. Di molte altre, oltre che di queste, il Programma di sviluppo dovrà dimostrare in futuro di aver preso ulteriore coscienza, per averle poste nel quadro dei modi, dei mezzi e delle condizioni per l'attuazione del programma stesso.

E' evidente, d'altra parte, che tali riforme, sia per la loro complessità che per le loro connessioni con le possibilità di evoluzione culturale e politica del Paese, non possono essere adottate tutte in una volta. Si potrebbe quasi dire che, come per il sistema di interventi di un piano esiste il vincolo delle risorse finanziarie, così vi è un **vincolo di risorse politico-culturali, oltre che tecniche**, all'attuazione, in un dato periodo di tempo, di un dato sistema di riforme. Ne discende che i programmi delle riforme e le relative scadenze vanno prospettati con maggior precisione di quanto fatto in passato, con riferimento più attento allo stato dei rapporti politici e sociali esistenti nel Paese, e delle prospettive della loro modificabilità.

In questo quadro la massima priorità va assegnata ai problemi dell'ordinamento regionale e della riforma della Pubblica Amministrazione.

6. Nello stesso tempo, però, ci sembra necessario ribadire che poco ci si può attendere da riforme degli istituti se queste non avvengono in un **clima di partecipazione e di responsabilizzazione di ciascun gruppo sociale** nell'ambito dei suoi ruoli e dei suoi poteri.

Da questo punto di vista la programmazione, con il suo apporto di chiarezza e con il suo stimolo al dibattito sui problemi concreti, fornisce già di per sè un contributo decisivo. Come è stato rilevato a un recente convegno sulla politica dei redditi, il dibattito suscitato su questo argomento dalla programmazione potrà indurre i **sindacati** « a tentare di incominciare a pianificare autonomamente le proprie rivendicazioni, a più lungo periodo, in forma sempre più razionale e articolata, in base ad un esame dell'interdipendenza tra i vari settori e le varie aree degli effetti delle proprie rivendicazioni in relazione ai propri obiettivi » (13).

Analogamente la conoscenza, da parte degli **imprenditori**, del disegno economico globale formulato dal Governo, e la cono-

---

(12) BERLINI, nel *Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente*, V, Finanza, I, p. 130, Roma 1946.

(13) F. MOMIGLIANO, *La politica dei redditi e i sindacati*, nel Convegno di studio su « La politica dei redditi », svoltosi a Pavia l'11-12 novembre 1965.

scenza da parte di quest'ultimo dei programmi formulati dalle aziende, e in particolare da quelle di maggiori dimensioni, può portare a realizzare anche da questo punto di vista quello che è forse il ruolo principale del programma: il porsi come un « tavolo » intorno al quale problemi e obiettivi, generali e particolari, vengano dibattuti, quindi rimessi alle scelte del Parlamento e del Governo, e sottoposti infine al giudizio dell'opinione pubblica.

Lo stesso discorso può ben farsi per tutti gli altri gruppi. A tutti, cioè, è affidato il compito di « inventare le strutture » necessarie per tradurre in atto gli obiettivi particolari e generali della collettività.

## IL « PROBLEMA DELLE SCELTE »

1. Nella chiarezza degli obiettivi e nella partecipazione si risolve il tanto dibattuto « problema delle scelte », suscitato anche dal recente Programma di sviluppo, che si articola nella serie di problemi economici e sociali esaminati in precedenza: quello dei livelli di produttività da perseguire e dei loro riflessi sulla occupazione; quello dell'alternativa tra impieghi produttivi e impieghi sociali del reddito; quello dell'equilibrio tra gli interventi per lo sviluppo di aree depresse e gli interventi per il potenziamento di aree progredite; quello finale dello sviluppo globale e della sua qualificazione.

Il problema delle scelte, infatti, non può essere posto semplicisticamente, specialmente in un regime democratico, in termini di alternative drastiche tra l'uno e l'altro impiego, ma solo in termini: **a)** di tensione, di collaborazione e di consapevolezza, da parte di tutti i gruppi, degli obiettivi da perseguire nello interesse proprio e della collettività; **b)** di richiesta consapevole da parte dello Stato e delle forze politiche, e di accettazione, da parte dei gruppi sociali, dei sacrifici indispensabili per il conseguimento degli obiettivi prioritari.

Solo così potrà essere proposto un valido sistema di obiettivi e, all'interno di questo, di quegli « **obiettivi unificanti** » che costituiscono, da sempre, la spinta fondamentale per il rinnovo di una società in un dato momento storico.

2. Per gli anni cinquanta, questi obiettivi poterono inequivocabilmente essere individuati nella eliminazione della disoccupazione strutturale e nella eliminazione degli squilibri economici e sociali, in particolare tra il Nord e il Mezzogiorno d'Italia.

E' il caso, allora, di chiedersi se sussistano e quali possano essere gli obiettivi unificanti da proporre per il periodo in cui viviamo, e che dovrebbero trovare risalto nel programma di sviluppo.

La crisi economica, da cui stiamo oramai uscendo, ha aperto

una nuova fase, caratterizzata dal superamento di certi problemi, come quello della disoccupazione tradizionale, problemi che si ripropongono però in veste diversa, e soprattutto come problemi di qualificazione professionale e, in generale, di elevazione del livello culturale.

3. D'altra parte, il problema del **superamento degli squilibri territoriali e settoriali** è sempre aperto, il che non deve sorprendere, trattandosi di un problema secolare per il nostro Paese.

A questo proposito, però, è aumentata la consapevolezza di una diversificazione e di una articolazione del problema ben più complessa delle tradizionali semplificazioni Nord-Sud e città-campagna.

Da questa osservazione deriva chiaramente la necessità sia di un superamento degli approcci centralistici e tecnocratici, di cui tali semplificazioni sono normalmente il frutto, che della adozione di politiche economiche differenziate in rapporto ai diversi problemi e situazioni.

Il problema del superamento degli squilibri è quindi chiaramente un obiettivo unificante dal quale non si può prescindere.

4. Ma a questo ci sembra di dover aggiungere un altro, di cui la recente crisi, l'esperienza di altri Paesi, il confronto tra i ritmi di sviluppo di questi e il ritmo di sviluppo del nostro, evidenzia in modo crescente l'importanza: quello dell'**elevazione del livello culturale e tecnico della popolazione senza distinzioni di età o di ceti**; quello cioè che, forse, con espressione infelice, è stato definito il problema degli investimenti in « capitale umano ».

Su questi obiettivi, ci sembra, vanno commisurate tutte le altre scelte, gli equilibri nella distribuzione delle risorse, e i relativi sacrifici da proporre al consenso dei gruppi sociali.

\*

Per concludere, e al di là di ogni considerazione sul punto a cui è arrivata la pianificazione in Italia, una cosa è certa: la programmazione sta rivelandosi il grande banco di prova sul quale si sottopongono a critica tutte le ambizioni di sviluppo politico, sociale ed economico di un grande paese moderno, la capacità di una classe dirigente di ottenere il consenso e di realizzare obiettivi validi per tutta la collettività, l'esistenza di una volontà politica adeguata per farlo.

Dire questo, equivale a rilevare che anche uno strumento tecnico posto in essere per affrontare più razionalmente i complessi problemi di un Paese, qual'è in definitiva un programma di sviluppo economico, finisce per riflettere il sistema di valori che viene proposto alla comunità.

Prima ancora, quindi, delle verifiche analitiche sui contenuti, sulle compatibilità, sulle possibilità di realizzare i singoli obiettivi proposti da un piano, è necessario **verificare l'aderenza di esso ai principi e alla dignità degli uomini riuniti nelle diverse comunità locali, nazionali e soprannazionali.**

Su questi presupposti non si dovrà allora dimenticare che gli uomini, con il loro bagaglio di aspirazioni e sacrifici, sono i soggetti primi, e non l'oggetto ultimo, della programmazione.

**Piero Bassetti**