

Franco Archibugi

La politica di piano
in Italia:
tra il passato
e l'avvenire



Centro di studi e piani economici

Franco Archibugi

LA POLITICA DI PIANO
IN ITALIA:
TRA IL PASSATO
E L'AVVENIRE

Si riproduce qui — per gentile concessione — un saggio pubblicato sul 1° numero (gennaio-febbraio 1967) di «Economia e Lavoro», Rivista bimestrale di politica economica e sindacale.

Roma, 1967

LA POLITICA DI PIANO
IN ITALIA:
TRA IL PASSATO
E L'AVVENIRE

Indice

1. — *L'insuccesso della politica di piano negli anni '50*, pag. 7
 2. — *La formazione di una coscienza « tecnica » di piano*, pag. 11
 3. — *Ostacoli alla formazione di una coscienza « politica » di piano*, pag. 13
 4. — *La pianificazione è una rivoluzione nel metodo di azione politica*, pag. 15
 - a) *La prospettazione a lungo termine*, pag. 15
 - b) *Il coordinamento*, pag. 16
 5. — *La pianificazione come impegno globale dell'azione politico-economica*, pag. 19
 6. — *Tre malattie infantili della politica di piano*, pag. 21
 - a) *Il « praticismo »*, pag. 21
 - b) *L'« ideologismo »*, pag. 22
 - c) *Lo « strumentalismo »*, pag. 23
 7. — *Il nuovo impulso da dare alla politica di piano*, pag. 25
 - a) *Perfezionamento del Programma economico nazionale*, pag. 26
 - b) *Espansione e coordinamento della pianificazione a tutti i livelli del settore pubblico*, pag. 28
 - c) *Sviluppo del coordinamento tra piani pubblici, piani sindacali e piani del settore privato*, pag. 30
 - d) *Sviluppo della partecipazione democratica ai problemi della pianificazione a tutti i livelli*, pag. 32
- Note e bibliografia*, pag. 35

Una constatazione, piuttosto facile, che lo storiografo futuro della evoluzione politica ed economica del nostro Paese negli ultimi due decenni farà, è che la cosiddetta « Politica di piano » — cioè quel complesso di iniziative che si sono manifestate nel nostro Paese con l'elaborazione di un primo Programma pluriennale di sviluppo e con l'inizio da parte delle amministrazioni statali a riferire i loro interventi agli obiettivi di tale Programma — è stata instaurata nel nostro Paese solo in coincidenza dell'inaugurazione della collaborazione governativa di « centro-sinistra », all'inizio degli anni '60.

1.
*L'INSUCCESSO
 DELLA POLITICA DI PIANO
 NEGLI ANNI '50*

Se questa constatazione è facile, meno facile è stabilire i nessi causali di questo fatto. Prima del centro-sinistra certo numerosi sono stati i passi fatti verso la programmazione. Ma nessuno di essi aveva portato alla instaurazione del Piano. Gli strati e i gruppi più evoluti e più intelligenti della Democrazia cristiana, partito e movimento che ha praticamente regolato la politica economica italiana da vent'anni a questa parte, si erano fatti più o meno timidamente, più o meno coraggiosamente, assertori di una politica di piano. Ma le titubanze interne e le opposizioni esterne a questi gruppi, li aveva praticamente bloccati nello sforzo di trasferire la loro istanza ad un livello operativo ufficiale (1).

La storia della politica economica italiana dell'ultimo ventennio registrerà in effetti il caso di un Ministro del Bilancio di un governo democristiano, Ezio Vanoni, che ad un certo punto cerca di formulare uno schema di sviluppo dell'economia italiana; tale schema, che fu chiamato « Piano », sviluppò una discussione molto vasta, dalla quale presero le mosse dei movimenti che poi condussero alla attuale politica di piano; ma non si è ingiusti ad affermare che lo « Schema Vanoni »,

anche per la prematura scomparsa del suo ideatore e per l'assenza di adeguate condizioni politiche, non ebbe molta influenza nell'orientare non solo l'azione degli operatori economici privati, ma neppure quella dei molti operatori economici pubblici, e perfino quella delle amministrazioni statali e del legislatore. I presentatori o sostenitori in Parlamento dei progetti di legge (governativi o no) dal 1956 ad oggi in coscienza non potrebbero certo dire che i richiami che venivano fatti talora allo Schema Vanoni nelle relazioni di accompagnamento, fossero più che dei puri riferimenti retorici senza alcuna seria valutazione della compatibilità e coerenza del provvedimento in esame con lo schema stesso. D'altra parte mai lo « Schema Vanoni » fu recepito ufficialmente in un atto deliberato di un organo politico e costituzionale, ma fu sempre considerato un « documento di lavoro » interno alle attività di governo (2).

In effetti dal livello del dibattito scientifico e culturale in cui la programmazione fu teorizzata e persino « mitizzata » oltre misura, non si riuscì a passare al livello operativo politico, proprio per le incertezze delle forze politiche che nel ventennio in esame hanno governato il Paese.

Già nel 1948, il tentativo di utilizzare il Piano ERP per introdurre un metodo di programmazione globale dello sviluppo economico fallì miseramente, malgrado che l'OECE vincolasse l'impiego dei fondi di contropartita ERP all'esistenza di obiettivi di massima quadriennali (3).

Ma non solo nel 1948 il partito di governo era profondamente insensibile ai problemi della programmazione. Nel 1958, dieci anni dopo, si costituì per qualche mese un governo di coalizione con i socialdemocratici (primo governo Fanfani), e alcuni « intellettuali » legati al movimento sindacale italiano cercarono di utilizzare il dettato della seconda legge per il Mezzogiorno del 1957 (che prescriveva il « coordinamento » da parte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno degli investimenti straordinari della Cassa con quelli ordinari delle altre amministrazioni) per introdurre al livello di Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (che era presieduto da un nuovo Ministro, Giulio Pastore, ex sindacalista, la cui inserzione nel nuovo governo aveva suscitato molte speranze rinnovatrici sul metodo di spendita dei fondi della Cassa) l'elaborazione di un *piano globale* di sviluppo dell'economia, per un appropriato riferimento dei criteri di coordinamento. Ma la immaturità dell'iniziativa, l'uscita dei socialdemocratici dal Governo e quindi la caduta dello stesso Governo Fanfani, l'empirismo e lo scetticismo dominanti all'interno degli ambienti democristiani del Comitato e della

Cassa, soffocarono sul nascere quel tentativo prematuro di programmazione globale.

Furono le tre grandi occasioni di introdurre un metodo di programmazione globale in Italia, che furono appunto perdute in tre fasi diverse della vita del partito di governo.

La vocazione democristiana non è stata mai quella di impedire l'intervento dello Stato nell'economia; anzi, la Democrazia Cristiana ha fatto sempre della presenza dello Stato nell'economia, — realizzatasi attraverso le leggi corporative, attraverso i salvataggi economici operati, attraverso lo sviluppo delle partecipazioni statali, attraverso i mille enti pubblici affidati a dirigenti politici, — un blasone politico-economico. E gli strati più evoluti di essa elaborarono, con l'ideologia della « economia mista », una serie di « piani » di intervento pubblico a favore di questo o quel settore. Furono piani essenzialmente « finanziari » cioè la messa a disposizione di determinati « Enti » di fondi da spendere in più anni con il minimo di indicazioni programmatiche. Nacquero così il Piano-Fanfani, il Piano-Aldisio e Tupini, il Piano dodecennale per l'agricoltura, il Piano della Cassa per il Mezzogiorno, il Piano decennale Medici per la Scuola, etc. (4). Tuttavia per quanto la esistenza di tutti questi « piani » richiedesse in modo assolutamente evidente un loro coordinamento nel quadro di una programmazione « globale », per lunghi anni la congiunzione fra le previsioni statistiche dello schema Vanoni e i correnti programmi di spesa pubblica fu una realtà solo nei discorsi domenicali degli uomini politici di governo.

2.

LA FORMAZIONE
DI UNA COSCIENZA « TECNICA »
DI PIANO

In quegli anni (gli anni cinquanta) tuttavia si formò una « coscienza tecnica di piano » presso un gruppo particolare della società politico-culturale italiana: esso era permeato di quella che si può chiamare una *cultura socialista*.

Attento alle vicende tecnico-politiche della pianificazione nei paesi comunisti, ai progressi culturali (più che politici) della pianificazione nei paesi occidentali a struttura neo-capitalistica, e agli sforzi della pianificazione nei paesi sotto-sviluppati promossi sotto il patrocinio dell'« assistenza tecnica » e degli organismi tecnici internazionali, questo gruppo si veniva trasformando d'istinto come un « gruppo di pressione » anche nella società italiana. Esso si formava essenzialmente negli uffici studi dei sindacati operai e di alcuni enti pubblici italiani impegnati in importanti operazioni di investimento, negli istituti di ricerca economica e sociale più impegnati, nelle società di consulenza e di progettazione economica e urbanistica, fra l'andirivieni di tecnici italiani negli organismi internazionali e perfino presso la dirigenza più illuminata di alcuni complessi industriali privati italiani.

L'attività di questo gruppo fu assai difficile. Tutto ciò che la coscienza tecnica di piano elaborava e maturava incontrava la insensibilità della classe politica dirigente, sia al governo che all'opposizione.

Al governo, i democristiani sbarravano il passo alla « coscienza tecnica di piano » vedendone (e per molti aspetti con ragione) un cavallo-di-Troia di una trasformazione essenzialmente « socialista » della società. Ad un livello più immediato ne vedevano un pericolo per una gestione approssimativa ed empirica del potere: una visione organica degli obiettivi politici ed economici da raggiungere avrebbe certamente vincolato la libertà di azione dei singoli detentori del potere stesso. Quegli intellettuali cattolici che, facendo parte del gruppo suddetto

avrebbero avuto titolo per influenzare l'azione di governo del partito « cattolico », non arrivarono in effetti ad agire che su alcuni strati del tutto marginali del meccanismo di potere. Le delusioni e le defezioni furono assai più numerose dei successi.

All'opposizione ugualmente, dove più fitte erano le schiere del gruppo di intellettuali che maturavano quella « coscienza tecnica di piano », una classe politica dirigente logorata da anni, anzi decenni, di immobilismo ideologico e politico, si opponeva all'assorbimento di tale nuova coscienza temendone il « tecnocraticismo », cioè l'abbandono di alcune finalità politico-ideologiche. In realtà vi era anche qui l'attaccamento ad una gestione empirica del potere politico per la quale gli schematismi ideologici tradizionali costituivano una facile e comoda copertura.

Sparpagliato in più punti, legato alle sorti di diversi centri di interesse e di potere, il gruppo di intellettuali di cui si parla manteneva la sua coesione con difficoltà, anzi fortissime sono state le tendenze ad una sua effettiva disgregazione. Ma la forza delle cose è stata più forte delle qualità agglomerative di questo gruppo: *malgré lui*, il decadimento degli antichi schemi politici e le esigenze scaturenti dalla realtà economica, lo hanno portato a ritrovare la sua solidarietà su un terreno operativo, giacché, anticipata sul piano politico-culturale come esigenza « illuministica », la programmazione è diventata una necessità nei fatti, aprendosi nuove esperienze nelle aziende, negli enti pubblici, negli enti locali, nelle amministrazioni statali.

3.
*OSTACOLI ALLA FORMAZIONE
DI UNA COSCIENZA « POLITICA »
DI PIANO*

All'inizio degli anni sessanta maturarono le condizioni per una applicazione politica della programmazione. E queste condizioni furono quelle che vanno sotto la denominazione di « apertura a sinistra ». L'allargamento socialista della base parlamentare governativa prima e la entrata dei socialisti al governo poi hanno permesso alle numerose esperienze tecniche effettuate a livello di aziende, enti pubblici, enti locali ed amministrazioni statali, di saldarsi in una visione globale a livello nazionale e di giungere alla formulazione di un piano economico globale nazionale (5).

Gli autori politici di questa apertura a sinistra sono stati, tutti, partecipi dello spirito di una politica di piano?

Per esempio, il movimento socialista, pur avendo nel suo insieme permesso il successo di quel gruppo di pressione portatore di una coscienza « *tecnica* » di piano, ne ha poi assimilato l'intero significato, in modo da farla diventare su larga scala una coscienza « *politica* » di piano?

In altri termini il movimento socialista e gli altri movimenti che hanno costituito la base del rinnovamento politico del centro-sinistra, hanno saputo fare, della pianificazione, la loro più importante bandiera, l'occasione del loro stesso rinnovamento ideologico e politico?

Sono interrogativi ai quali non si potrebbe dare, con tranquillità, una risposta del tutto affermativa.

Sulla classe dirigente del centro-sinistra, in particolare socialista pesano ancora le influenze negative che ha avuto una lunga battaglia di opposizione al governo e a tutto quanto costituiva la vita, la mentalità e le strutture dominanti nel Paese. La conversione da gruppo di opposizione a gruppo di governo della comunità non è stato solo dif-

ficile per le ovvie questioni di formazione dei quadri, delle competenze, delle responsabilità, ma anche per la scarsa considerazione che la classe politica in genere dà agli aspetti tecnico-operativi delle soluzioni politiche. E la pianificazione è irta di aspetti tecnico-operativi.

Ma il passaggio alle responsabilità di governo, proprio per la disabitudine ad esse, ha provocato per altro un facile abbandono ad esse. Da un'opposizione acritica *tout-court* è stato molto facile passare ad un governo a-critico *tout-court*. E la pianificazione esige invece una certa « distanza » dai problemi urgenti e correnti.

Per un verso o per l'altro, la pianificazione è stata « sentita » all'interno del movimento per il centro-sinistra un po' superficialmente, quasi fosse una « idea fissa » di un gruppo di intellettuali che, se giusta nei suoi aspetti generali, poteva essere scomoda in una effettiva gestione del potere, quando si dovesse far fronte a difficoltà concrete, magari a compromessi, senza perdere il senso della realtà.

Ne è maturata nell'insieme della classe dirigente del centro-sinistra una minore sensibilità alla pianificazione stessa; e a volte ci si limita a fare ad essa un riferimento generico, a scopo estetico, quasi fosse « un fiore all'occhiello ».

4.

LA PIANIFICAZIONE
E' UNA RIVOLUZIONE NEL METODO
DI AZIONE POLITICA

La pianificazione rivoluziona sotto molti punti di vista il modo tradizionale di gestire la vita politico-amministrativa: e rivoluziona anche il metodo per introdurre le « riforme » della struttura politico-amministrativa, a tutti i livelli (Stato, Enti pubblici, Sindacati, Comunità locali, Imprese). In due direzioni tuttavia ci sembra che si possono sistemare tutti quei punti di vista: nella direzione della *prospettazione a lungo termine* e del *coordinamento tra i centri operativi*.

a) *La prospettazione a lungo termine.*

La pianificazione implica necessariamente la definizione di « obiettivi » per il lungo periodo, altrimenti non è pianificazione, mancandogli uno dei requisiti fondamentali per essere tale. Alla prospettazione di tali obiettivi a lungo termine è condizionata l'azione nel breve e nel medio periodo. In altri termini l'azione corrente, tendente a risolvere i problemi urgenti e pressanti, non può, in regime di piano, essere svolta *senza* conoscere, e quindi elaborare, un quadro di obiettivi per il lungo periodo. La pianificazione cioè implica la *coerenza* tra azione corrente e obiettivi; tale coerenza non implica necessariamente che la azione corrente, dettata da situazioni, circostanze e problemi urgenti, sia visibilmente della stessa identica natura e direzione degli obiettivi; ma almeno che sia giustificata in relazione a degli obiettivi, messa in una qualche *relazione* con tali obiettivi.

Nella logica di piano, è quasi più razionale avere definito degli obiettivi e poi giustificare nell'azione corrente una loro *deviazione* nel

breve periodo, piuttosto che ammettere l'assenza di obiettivi nel lungo periodo, data la natura pressante delle circostanze nel breve periodo.

Nella realtà di oggi avviene invece proprio questo: che si aspetta di avere il *tempo e la calma* di guardare lontano, quando invece se si inseguono i problemi quotidiani questo tempo e questa calma non si raggiungeranno mai, e si rischia di compromettere le soluzioni migliori, ma ancora ignote, per il lungo periodo (6).

b) *Il coordinamento.*

Il senso del coordinamento tra le proprie decisioni e quelle altrui è un altro requisito fondamentale della pianificazione e si integra con la prospettazione a lungo termine. Innanzitutto i *diversi* obiettivi del lungo periodo devono essere *coordinati* fra loro, perché è caratteristico degli obiettivi del lungo periodo non essere sempre compatibili tra loro. Ed anche le azioni intermedie, comprese quelle immediate, se devono essere coerenti in qualche modo con gli obiettivi, devono anche essere coordinate tra loro (7). Il *coordinamento* è implicito nella pluralità dei centri di decisione politica ed economica (8).

Se la Comunità fosse gestita come fosse una sola impresa, naturalmente il grado di centralizzazione sarebbe superiore e il coordinamento quasi automatico (9).

I centri di decisione sono invece, in uno Stato democratico moderno — anche se fosse caratterizzato dalla proprietà pubblica di tutti i mezzi di produzione — piuttosto numerosi e quindi decentrati. E ogni pianificazione presuppone il loro « *coordinamento* », senza di che non si può parlare di vera pianificazione (10).

Praticamente, questo *coordinamento* lo si deve realizzare all'interno del settore *pubblico*, nei suoi diversi livelli e cioè:

- tra piano economico nazionale e piani settoriali amministrativi (scuola, sanità, agricoltura, partecipazioni statali, Mezzogiorno, etc. etc.);

- tra piano economico nazionale e piano urbanistico-territoriale nazionale;

- tra piano economico nazionale e piani economici regionali;

- tra piano economico nazionale e piani degli enti pubblici nazionali;

- tra l'insieme di tutti i piani nazionali (economico, urbanistico, settoriali, degli enti pubblici) e i piani economici regionali;

— tra i piani economici regionali e i piani territoriali regionali;
 — tra questi ultimi due e i piani di enti pubblici regionali (Enti di sviluppo agricolo, Società finanziarie, Consorzi di industrializzazione, etc.);

— tra il piano regionale e i piani degli enti locali (comensoriali, intercomunali, metropolitani, comunali, etc. etc.);

— tra i piani degli enti locali e i piani delle aziende municipalizzate e delle singole imprese pubbliche, etc.

Ma il coordinamento si deve realizzare anche tra il settore *pubblico*, rappresentato dal predetto intricato sistema di piani ai diversi livelli operativi, e il settore *privato* in particolare

— il settore delle associazioni professionali e sindacali, mediante lo strumento della *contrattazione*;

— il settore delle imprese produttive, ugualmente attraverso lo strumento della *contrattazione* (11).

Il coordinamento fra settore *pubblico* e settore *privato*, nel lungo, nel medio ed anche nel breve andare, è quello che usualmente incontra peggiore accoglienza nel quadro di una mentalità tradizionale. L'abitudine di considerare la pianificazione come uno strumento di razionalizzazione del solo intervento pubblico nell'economia; l'abitudine dei sindacati e delle imprese private a considerarsi liberi di disporre del loro potere contrattuale e della loro capacità imprenditoriale pena la loro stessa esistenza; e soprattutto l'abitudine a considerare sempre che il settore pubblico, ove interviene, non può non intervenire se non con autorità e per coazione; hanno sempre fatto incontrare al problema del coordinamento tra settore pubblico e settore privato la più radicale incomprendimento, sottovalutazione e diffidenza.

D'altra parte i rapporti fra settore pubblico e settore privato, anziché in termini *funzionali* (cioè sotto il profilo del *coordinamento* per il raggiungimento di obiettivi non diciamo « comuni » ma almeno non incompatibili e contrastanti) sono stati sempre impostati in termini *istituzionali*, cioè in termini di autorità e di libertà. Da qui la infinita e sterile discussione sul grado di obbligatorietà della pianificazione (pubblica) rispetto a quella — (esistente o no poco importa) — privata. Se cioè la pianificazione (pubblica) debba essere coattiva o persuasiva, precettiva o indicativa, autoritaria o democratica, con tutte le inutili descrizioni delle varie sfumature esistenti o desiderabili tra i due corni del dilemma.

Certamente, se nei paesi in cui un largo settore dell'economia è ancora privato si fosse di fronte a sindacati e a imprese private che praticano su larga scala il metodo della pianificazione a lungo termine

delle loro attività, è molto probabile che la necessità *funzionale* del coordinamento sarebbe emersa già di per sé, oscurando l'antiquato problema dei rapporti istituzionali. Ma ciò denuncia ancor più chiaramente come il vero problema non sia oggi se la pianificazione (pubblica) debba limitare o no la iniziativa sindacale o privata, quanto se la pianificazione *ci debba essere o no* (a livello pubblico e privato) e se debba trovare il suo coordinamento funzionale ai diversi livelli operativi, pubblici o privati che siano.

D'altra parte, in una situazione in cui il problema funzionale del coordinamento è lungi dall'essere risolto all'interno dello stesso settore pubblico, e in cui si pone ancora il problema del grado di coazione fra le decisioni di diverse autorità pubbliche, ai diversi livelli in cui queste operano, è almeno peregrino e bizzarro perdersi in questioni astratte di principio sulla natura del rapporto tra settore pubblico e privato: il coordinamento che si auspicherà fra questi due settori di pianificazione implicherà probabilmente un ricorso a mezzi coercitivi certamente non superiore a quello che sarà implicato dal coordinamento fra i diversi livelli di pianificazione del settore pubblico.

Se lo strumento della contrattazione e del negoziato sembra essere — da un punto di vista sostanziale (12) — lo strumento politico a disposizione per realizzare il coordinamento fra piani nazionali e piani regionali, tra piano nazionale e piani dei diversi ministeri, tra piani governativi e piani degli enti locali, tra piani delle amministrazioni pubbliche e piani delle imprese economiche pubbliche, sembra assurdo pensare che il coordinamento tra piani pubblici e sindacati, tra piani pubblici e imprese private, possa essere più spinto, nel senso della coazione, di quello della contrattazione e del negoziato.

5.
*LA PIANIFICAZIONE
COME IMPEGNO GLOBALE
DELL'AZIONE POLITICO-ECONOMICA*

Nella coscienza politica attuale non sembra tuttavia ancora diffusa a sufficienza la convinzione della inutilità delle discussioni di principio sul grado di coattività della pianificazione; e né la convinzione della necessità, per contro, di introdurre la pianificazione intensivamente a tutti i livelli operativi, non solo pubblici ma anche privati.

Ma soprattutto grave è che la convinzione di quest'ultima necessità non sia sufficientemente diffusa nel movimento del centro-sinistra (e socialista in particolare), e che quella « coscienza tecnica di piano », di cui si è parlato, non sia diventata su larga scala una « coscienza politica di piano », nel momento in cui centinaia di nuovi dirigenti politici entrano nella vita amministrativa pubblica, assumendo responsabilità di governo e di decisione a tutti i livelli del settore operativo pubblico, a partire dal Ministero del Bilancio e della Programmazione e dagli altri Ministeri, agli Enti pubblici, alle Regioni, agli Enti locali (Province e Comuni), alle imprese pubbliche, e a tutti i centri operativi di promozione e di amministrazione nei quali vi sono dirigenti socialisti impegnati.

E' qui che il centro-sinistra sta misurando se stesso più che in ogni altra situazione e circostanza. *La elaborazione di piani di azione* — con il duplice requisito di contenere prospettive a lungo termine e di essere coordinati con gli altri piani, di natura superiore o inferiore che siano, elaborati da centri di decisione complementari o concorrenti — dovrebbe essere la *parola d'ordine* d'ogni responsabile politico del centro-sinistra in qualsiasi veste operativa egli si trovi.

Nello stesso tempo, all'interno del movimento politico, non dovrebbe essere perduta l'occasione per sviluppare con sistematicità, nei livelli corrispondenti territorialmente e funzionalmente ai centri ope-

rativi, una vasta discussione e definizione degli obiettivi qualitativi di lungo periodo dei piani. A questo proposito, volendo abbozzare una ripartizione di « competenze » potrebbe indicarsi che mentre *in sede di movimento politico* (partito) dovrebbe organizzarsi la ricerca degli obiettivi dei piani, affinché trovi ovunque a partire dall'ambiente parlamentare, la necessaria eco politica, *in sede di governo* (e per « governo » si intende ogni sede in cui si amministra la cosa pubblica con mandato pubblico) dovrebbe organizzarsi la elaborazione e la strumentazione dei piani.

Nel settore privato il movimento del centro-sinistra dovrebbe sollecitare l'elaborazione di piani soprattutto all'interno del sindacato. Infatti non v'è nessuna ragione che l'azione sindacale e contrattuale, come qualsiasi azione economica-operativa, non sia *pianificata*, nel lungo periodo e con riguardo assai stretto al suo coordinamento con i piani di tutti quei centri di decisione pubblici e privati dai quali è evidentemente influenzato. Si è già indicata la *contrattazione* come lo strumento più efficace per realizzare il predetto coordinamento.

Insomma la pianificazione dovrebbe essere considerata la rivoluzione politica, e diremmo perfino « culturale », di cui l'azione del centro-sinistra, ed in particolare socialista, nel paese è portatrice; giacché non è da dimenticare che è proprio in sede di discussione degli obiettivi che la collettività vuole raggiungere, espressi in termini concreti come si fa quando si pianifica, che la volontà popolare potrà manifestarsi nelle sue forme più autentiche, senza la mediazione evasiva delle generalizzazioni ideologiche ed emotive con le quali si difende essenzialmente l'immobilismo sociale e la conservazione delle strutture.

La pianificazione è invece spesso considerata, all'interno dello stesso movimento politico del centro-sinistra, *come uno* dei settori operativi di governo, e non il *metodo nuovo* di fare politica e di amministrare di cui il centro-sinistra è portatore in *tutti* i settori di governo, e a *tutti* i livelli del Paese.

6.
*TRE MALATTIE INFANTILI
DELLA POLITICA
DI PIANO*

Gli ostacoli verso la diffusione di questa nuova mentalità e di una consolidata « coscienza politica di piano », trova origine in una serie numerosa di obiezioni e di atteggiamenti critici, dalle molte sfumature, ma che possono essere riassunti, molto schematicamente e con grande approssimazione, in tre categorie che chiameremo del « *praticismo* », dell'« *ideologismo* », dello « *strumentalismo* ». Queste categorie sono come tre malattie infantili della politica di piano.

a) Il « *praticismo* ».

Esso consiste nella convinzione, che per incidere politicamente nell'amministrazione, occorre stare bene attenti a non perdersi nel perfezionismo astratto, perché si rischia di farsi sopravanzare dall'iniziativa altrui. Specialmente in una lotta per il potere con forze avverse, per esempio conservatrici, occorre qualche volta sacrificare la desiderabile coerenza con quadri formali di azione, per cogliere subito l'occasione di acquisire posizioni di forza e di iniziativa, anche se l'azione che ne consegue non è in tutti i suoi dettagli giustificata razionalmente in un piano.

In posizioni di governo, a tutti i livelli della vita politica, questo argomento viene molto spesso sostenuto anche in considerazione delle necessità più propriamente « politiche » di un partito o di un movimento: soddisfare la soluzione urgente di problemi molto sentiti da una popolazione, da un elettorato, da un gruppo di interessi. Il « *praticismo* » non sempre si trasforma in « *opportunismo* » politico, ma lo

sfiora spesso, anche quando è animato da un serio ed onesto attaccamento alla azione politica di riforma. La tesi ricorrente è che non bisogna « chiudere la stalla » cioè pianificare, quando i « buoi sono scappati », cioè quando si sono perduti gli strumenti di potere per la pianificazione.

Molto spesso si compiacciono di insistere su questa posizione, dirigenti politici abituati all'esercizio del potere, che sono restii a cedere la loro libertà di azione nel quadro della prospettazione nel tempo degli obiettivi e, soprattutto, nel quadro di un coordinamento con altri centri decisionali. Nello stesso tempo, si erigono a sostenitori del « praticismo » contro la pianificazione, coloro che si fanno spesso trascinare da una « routine » amministrativa, perché è loro difficile, per cattiva organizzazione funzionale o per attitudine personale, di pianificare la loro stessa attività quotidiana e trovano delle difficoltà ad abbracciare in una visione organica e coordinata un insieme eterogeneo di problemi.

b) L'« ideologismo ».

L'« ideologismo », o anche « finalismo », è apparentemente, ma solo apparentemente, l'opposto del praticismo. Esso si fonda sulla considerazione che la pianificazione, tutto sommato, è solo una *tecnica*. I fini sono esterni e superiori. Se non si riesce con opportune trasformazioni politiche a modificare certe strutture, secondo certi fini, la pianificazione si riduce ad un metodo di *rafforzamento* delle strutture che si intendono trasformare. Quindi il problema essenziale, prima di elaborare piani, è quello di vincere la battaglia dei fini; altrimenti ogni piano è non solo illusorio, ma anche contro-produttore.

L'ideologismo o finalismo è molto radicato nel movimento socialista ed è solo apparentemente in opposizione al praticismo. Nei fatti, molti dirigenti rimangono attaccati all'una e all'altra posizione contemporaneamente: accettano l'idea che pianificare è insufficiente a certi fini, e pur tenendoli come fondamento generale della loro azione, giustificano anche compromessi sul piano operativo, secondo lo spirito del praticismo. I fini vengono risfoderati nelle grandi occasioni (i congressi, per esempio), ma l'azione quotidiana rimane dominata dal praticismo.

Nell'ideologismo o finalismo non si tiene conto di quella che potrebbe essere la discussione e la elaborazione dei fini *in seno allo stesso processo di pianificazione*; non si considera anzi che quando sono legati

alla pianificazione, e quest'ultima all'azione, i fini perdono quel loro carattere ipostatico, e diventano parte operante dell'azione, acquistando una forza di applicazione e di realizzazione che altrimenti non avrebbero. Nello stesso tempo se legati alla pianificazione, quei fini acquistano anche *concretezza*, sotto molti aspetti: per es., sotto l'aspetto della loro coerenza reciproca (essendo i fini sempre molteplici); per es., sotto l'aspetto della loro consistenza con i mezzi o le possibilità di realizzazione.

Nell'ideologismo o finalismo non ci si avvede spesso che la pianificazione pertanto, non è solo una nuova « tecnica » di applicazione razionale della azione, *dati* certi fini, ma un *metodo di razionalizzazione dello stesso processo di elaborazione dei fini*. Ed è quindi l'unico modo per dare ai fini una gerarchia, un ordine logico, un significato pratico (13).

c) Lo « *strumentalismo* ».

Lo « *strumentalismo* » infine, è un sotto-prodotto sia del praticismo che del finalismo, di cui ha assorbito alcuni caratteri. Dal finalismo ha derivato la sfiducia nel carattere « pragmatico » della pianificazione, cioè la convinzione che pianificare senza strumenti significava fissare degli obiettivi irrealizzabili. Dal praticismo ha derivato l'esigenza di « efficacia » operativa e politica che lo porta a concludere che: piuttosto di fissare fini per raggiungere i quali non si avranno mezzi adeguati, meglio è concentrare gli sforzi su alcuni strumenti e limitarsi ai fini raggiungibili con l'uso di questi strumenti.

Nello *strumentalismo* vi sono insiti dei pericoli che non sempre vengono avvertiti: in primo luogo, il richiamo alla concretezza degli strumenti, fa sì che si tende a rovesciare il rapporto fini-strumenti nel senso di dare agli strumenti un ruolo egemonico. Piuttosto che ricercare quali strumenti potrebbero più efficacemente aiutare il raggiungimento di dati fini, si tende a ricercare quali fini possono essere raggiunti data l'esistenza di certi strumenti a disposizione. Ne deriva un processo inconsapevole di mortificazione delle finalità, di regressione delle ambizioni, nella seduzione della mera coerenza formale tra obiettivi e strumenti (14).

Poiché gli strumenti di pianificazione, sono nella gran parte dei casi, degli strumenti istituzionali (enti operativi e leggi), questo atteg-

giamento tende a condizionare la pianificazione alle strutture esistenti; e quindi, in questo senso, si cade nella situazione descritta dall'ideologismo: che la pianificazione diventa una mera tecnica di gestione di un ordinamento tradizionale o conservativo.

Un altro pericolo deriva, nella logica dello strumentalismo, proprio dal desiderio di sfuggire alla situazione precedente. Per non condizionare i fini agli strumenti esistenti e per sfuggire al rischio di conservativismo e immobilismo, ci si impegna nella invenzione e creazione di molti *nuovi* strumenti, di cui l'utilità rispetto agli obiettivi non è sempre preventivamente misurata da un piano organico, che renda effettivamente coerenti gli strumenti agli obiettivi. Si ha perciò una certa proliferazione di strumenti operativi (enti e leggi), che non sempre sono concordanti nei fini, nei metodi di azione; ma ciascuno risponde a esigenze settoriali, parziali, occasionali. E, aspetto più grave fra tutti, non sempre il dispendio di energia e di mezzi per la creazione di questi strumenti si giustifica. Probabilmente in un quadro organico di interventi, certi problemi, per cui si sono creati gli strumenti operativi di soluzione, si sarebbero risolti spontaneamente nel quadro delle strutture precedenti, per la sola azione indiretta di altri interventi in altri campi. Non sono pochi i casi di leggi, che hanno costituito un grave appesantimento dell'armamentario della politica economica, rese assolutamente inutili o inefficaci dal mutamento di metodo di una azione politica. Per esempio: buona parte degli strumenti per la politica meridionalistica in Italia validi in regime di iniziativa libera, vengono ad essere un fastidioso intralcio in regime di pianificazione coordinata degli interventi pubblici (15).

Dallo strumentalismo deriva, insieme al praticismo, l'appello alla considerazione degli aspetti concreti del potere e il timore che la pianificazione si riduca ad un esercizio intellettuale senza alcuna presa nella realtà. In questo senso, per esempio, piuttosto che ad un approfondimento e diffusione di una coscienza politica di piano, lo strumentalismo (nell'ambito del movimento socialista) riterrebbe che ora che si è fatto un bel documento di programmazione nazionale presso il Ministero del Bilancio si potrebbe anche abbandonare quel settore di attività e passare ad impegnarsi in altri settori più riccamente dotati di strumenti operativi (altri Ministeri) e quindi occuparsi di realizzare quelle riforme strutturali senza le quali il Piano rimane un grattacielo di cartapesta.

7.
IL NUOVO IMPULSO
DA DARE ALLA POLITICA
DI PIANO

Ma questo orientamento, per quanto abbia serie giustificazioni, costituisce in pratica un abbandono anche della concezione della pianificazione come un *metodo nuovo di gestione politica*, nel quale il socialismo trova un impegno globale, a tutti i livelli, essendo appunto non un settore di azione, ma il metodo di intervento e di azione del movimento socialista. La forza operativa sugli strumenti infatti viene sensibilmente incrementata proprio dal controllo degli organi di elaborazione e di applicazione della pianificazione, in quanto attraverso questi organi si può determinare la *necessità o meno* di un certo tipo di strumentazione per il raggiungimento di certi fini che non potrebbero essere più fini settoriali, ma fini *globali*, resi coerenti fra loro e nel tempo dall'insieme coordinato del piano.

Se dunque si vuole preservare con tenacia nella concezione del piano come *nuovo metodo di azione politica* non si deve più considerare « esaurita » l'azione con la predisposizione di un documento programmatico, ma occorre anzi rendere essa *permanente* con l'istituzione di un sistema *procedurale* sempre più efficiente, sempre più penetrato nella realtà politica e amministrativa a tutti i livelli, sempre più intensamente vissuto dalla classe dirigente del centro-sinistra prima, e da tutto il Paese dopo (16).

Il lavoro di chiarimento e di discussione di questo tema dovrà ovviamente avere nei prossimi tempi un importante sviluppo. Ciò lo si potrà fare trasferendo in termini di dibattito politico, le esperienze, i risultati e le conclusioni di quella attività di programmazione che si sta sviluppando — ad un livello tecnico — in molte sedi operative: dalle segreterie ed uffici tecnici dei Ministeri, ai centri operativi e di studio degli Enti pubblici; dagli istituti di ricerca economica e sociale, alle società professionali impegnate nella pianificazione economica, so-

ziale e territoriale; dagli uffici operativi degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni) ai Comitati regionali per la programmazione economica e a tutti gli Enti regionali e locali che ad essi fanno capo. Ciò lo si potrà fare introducendo un dialogo fattivo fra i responsabili dell'azione di programmazione nel settore sindacale, ed anche nei settori delle grandi imprese produttive. Questo potrebbe essere il compito della nascente « Associazione Nazionale per la Programmazione Economica ».

Vorremmo qui indicare — allo scopo limitato di introdurre la discussione e il dialogo — solo alcune prospettive di lavoro per un più spinto impegno politico per la programmazione, nelle quattro direzioni seguenti: *a)* perfezionamento del Programma nazionale; *b)* espansione e coordinamento della pianificazione a tutti i livelli del settore pubblico; *c)* sviluppo del coordinamento fra piani pubblici, piani sindacali e piani del settore privato; *d)* sviluppo della partecipazione democratica ai problemi della pianificazione a tutti i livelli.

a) Perfezionamento del Programma economico nazionale.

Questo solo tema meriterebbe uno studio *ad hoc*: ci limiteremo soltanto a formulare alcune parziali idee sulle direzioni da seguire per un perfezionamento del Programma economico.

Innanzitutto occorrerebbe sviluppare la prospettazione e le ricerche relative agli *obiettivi del lungo periodo*. Il primo Programma quinquennale infatti ha recepito sommariamente i grandi obiettivi della « Nota aggiuntiva » del Ministro La Malfa, ma è carente nella qualificazione e quantificazione degli obiettivi sociali del lungo andare. Soprattutto le implicazioni delle grandi *trasformazioni tecnologiche* in corso o prevedibili in altri Paesi più avanzati del nostro, sul modo di vita, sui consumi, sull'organizzazione produttiva, sulle strutture sociali, sono state appena sfiorate nella fase di preparazione dell'attuale documento. In altri termini, gli obiettivi strutturali che sono alla base del Programma potrebbero trovare un loro ridimensionamento tra qualche anno (per es., per il secondo Piano quinquennale 1971-75); ma prima della fase di redazione del secondo Piano occorrerà perciò avere dibattuto ampiamente — sulla base di vaste ricerche e indagini — questi temi in sede di politica che amministrativa e tecnica, in modo da disporre di un quadro di nuovi obiettivi abbastanza approfondito e maturato.

Il perfezionamento del Programma nazionale dovrebbe inoltre indirizzarsi verso la predisposizione di una programmazione « in valore ». Tutte le quantificazioni attuali del documento del Programma sono fatte infatti in « volume », immaginando cioè un sistema di prezzi assoluti e relativi immobili e inalterabili. La presente impostazione, se permette di fissare correttamente gli obiettivi di espansione produttiva settoriale, si presta meno bene all'elaborazione degli obiettivi sociali e al controllo della stabilità monetaria nel sistema economico, non potendo la programmazione in volume mostrare con la dovuta evidenza le tensioni alle quali questo può essere sottoposto; occorre pertanto discutere e prevedere un meccanismo che tenga conto della formazione e dell'evoluzione dei prezzi nelle loro interdipendenze.

La programmazione in valore sarebbe alla base della introduzione, nel meccanismo del piano, di obiettivi in materia di *programmazione dei redditi*. Per il momento il piano è stato concepito come « neutrale » verso le variazioni di redditività fra i diversi settori produttivi e i diversi fattori. Ha posto solo dei limiti generali relativi alle condizioni di stabilità della crescita. Ma poiché la ristrutturazione produttiva implica profonde modifiche anche in materia di struttura dei redditi, sarà difficile non presupporre un quadro di riferimento per la cosiddetta politica dei redditi. Tale quadro dovrà essere necessariamente coordinato, mediante negoziato, con un analogo programma dei redditi che dovrebbe formulare il sindacato, in base alle altre ipotesi della programmazione nazionale.

Un'altra direzione del perfezionamento del Programma nazionale è quella delle sue *disaggregazioni settoriali e regionali*, che sono allo stato attuale assai imperfette. La disaggregazione settoriale, oltre che seguire le classi merceologiche tradizionali della statistica e della contabilità nazionale, dovrebbe cogliere alcuni fenomeni più significativi (per esempio il ruolo e gli obiettivi del settore dell'impresa pubblica, quelli del settore del commercio internazionale, quelli del settore dei beni strumentali, quelli di alcune grandi holdings, etc.). La disaggregazione regionale, dal verso suo, dovrebbe costituire una documentazione di lavoro per approfondimenti comuni con i centri decisionali regionali (come detto più sotto).

Inoltre, fra altri miglioramenti da prevedere, vi è quello di approfondire le *interdipendenze temporali*, tra le diverse azioni previste. Questo è un punto in cui vi è ancora molto, moltissimo da fare.

b) *Espansione e coordinamento della pianificazione a tutti i livelli del settore pubblico.*

Un'altra direzione nella quale bisognerebbe esercitare un grande sforzo di perfezionamento è quello della elaborazione di *piani* da parte degli altri numerosissimi Centri di decisione del settore pubblico.

Con la creazione dei Comitati regionali per la programmazione economica si è dato l'avvio ad un importante lavoro di *pianificazione a livello regionale*. Attraverso tali Comitati si dovrebbe poter disporre fra breve di *venti piani regionali* (anche se nelle regioni che non hanno statuto e quindi mancano di autonomia, probabilmente anziché di « piani » si parlerà di « schemi »). Il primo grande lavoro di coordinamento sarà tra questi venti piani *tra di loro*, che è come dire tra questi venti piani e il Programma nazionale. Ma prima di tutto occorrerà redigere tali piani; e su questo punto si ha l'impressione che la maggioranza dei Comitati regionali — specialmente quelli delle regioni più povere, e pertanto più bisognose di definire i loro obiettivi di crescita — segnino il passo.

C'è una grande confusione nei metodi, e perfino nei linguaggi. Probabilmente dal centro si è stati carenti in indicazioni precise sul modo in cui procedere nel lavoro e sulla documentazione in base a cui sviluppare il lavoro decisionale dei Comitati. Anziché di piani (o schemi) — cioè di uno sforzo di prospettazione a lungo termine reso coerente con le prospettive nazionali — giungeranno probabilmente da parte di molti Comitati regionali una serie di indicazioni disordinate e caotiche di scarsa utilità persino per l'Ufficio che dovrà « regionalizzare » il Programma nazionale. Ciò su cui si sarebbe dovuto impegnare il lavoro dei Comitati regionali è l'analisi dettagliata delle risorse regionali, ma in funzione degli obiettivi nazionali. Sapere per esempio quale diminuzione di occupazione agricola o quale riconversione industriale dovrebbe ottenersi per raggiungere gli standards di produttività nazionale prefissati o quali fabbisogni di infrastrutture sociali, data la situazione esistente, si determinano in base agli standards-obiettivo fissati per tutto il territorio nazionale. Ma per ricercare proficuamente ciò, a livello regionale, occorrerebbe che fossero dati dal centro, appunto, gli standards di produttività, gli standards di insediamento urbanistico e gli standards di infrastrutture sociali. Senza di ciò, la massa di indicazioni che si riceverà sarà *incommensurabile* a livello interregionale e quindi inutilizzabile. In generale si può affermare che la regionalizzazione del programma nazionale passa attraverso la applicazione di una *metodologia comune* nella redazione degli schemi regionali.

Ad un livello ancora più arretrato sono i piani di intervento nelle altre amministrazioni statali. L'idea che ciascun Ministero debba avere il suo piano quinquennale di azione e di interventi non è ancora molto acquisita. In primo luogo, è ancora assente un *piano urbanistico territoriale nazionale*, senza del quale (e senza la regionalizzazione del Programma economico nazionale) con difficoltà i diversi dicasteri governativi potranno pianificare correttamente la distribuzione territoriale dei loro interventi. Presso il Ministero dei LL.PP. si è appena iniziato a discutere la elaborazione di piani territoriali « regionali », ma si è lungi ancora dall'aver affrontato perfino gli studi preparatori di un piano urbanistico nazionale.

Anche sugli altri settori governativi e ministeriali la « coscienza politica di piano » stenta a consolidarsi come modo nuovo e permanente di gestire gli affari ordinari.

Anche negli Enti pubblici, che sono centinaia, si stenta a far scaturire su larga scala piani pluriennali (e, diciamo subito, quinquennali o decennali, secondo gli orizzonti temporali ormai fissati dalla programmazione nazionale). Le imprese a partecipazione statale e gli Enti di gestione che le controllano, hanno sviluppato un discreto sistema di programmazione, che trova la sua espressione formale nella « relazione programmatica » del Ministero delle Partecipazioni Statali. Il coordinamento fra le imprese a partecipazione statale e la programmazione economica e territoriale dovrà certamente migliorare, ma siamo sulla buona strada. Vi è invece un'assenza completa di programmazione in tutti gli altri Enti pubblici più importanti, a cominciare dagli Enti previdenziali, che non fanno neppure *previsioni pluriennali* di entrate e di uscite, Enti finanziari (come IMI, INA, Banche, etc.), ed altri organismi di interesse nazionale. Il costume e la mentalità della pianificazione stenta a penetrare nelle gestioni ordinarie: basterebbe introdurre l'idea di bilanci preventivi pluriennali. Ma se si pensa che ormai sono centinaia gli amministratori del centro-sinistra o influenzati dal centro-sinistra, si può anche misurare la grande responsabilità che incombe a questo movimento nello sviluppo della pianificazione in questi Enti.

E' inutile dire che anche a livello degli Enti locali (Province, Comuni ed altri Enti pubblici da questi dipendenti come le Aziende municipalizzate), vi è una grande arretratezza in materia di piani. Scarsa è l'attività, pur tradizionale, della pianificazione territoriale (piani regolatori). Inesistente o quasi la pianificazione economica e di bilancio; si pensi che (se si esclude forse Milano) non vi è nessuna grande città italiana la cui amministrazione municipale abbia elaborato un piano

di interventi. In fatto di coordinamento si hanno le più grandi delusioni: non si riesce neppure a coordinare le prospettive di sviluppo o i piani regolatori di comuni limitrofi, nel quadro dei cosiddetti piani « intercomunali »; né, dopo anni di discussione, si è proceduto alla delimitazione di « comprensori » di pianificazione aventi competenze amministrative speciali. Ebbene, su tutto il vasto campo degli Enti locali, nei quali la responsabilità politica di migliaia di dirigenti socialisti oggi è così impegnata, bisogna introdurre con vigoria una chiara metodologia di pianificazione, facendo una vasta azione di selezione e di formazione dei quadri politici.

La diffusione su larga scala di piani pluriennali a tutti i livelli amministrativi faciliterebbe enormemente anche il problema acuto di una riforma amministrativa dell'ordinamento italiano. Infatti dal confronto fra i piani e dal coordinamento degli interventi si potrebbero individuare meglio i problemi operativi e funzionali (con i relativi conflitti di competenza) che ne derivano; e si potrebbero formulare delle linee di riforma legate ad una esperienza concreta.

c) *Sviluppo del coordinamento tra piani pubblici, piani sindacali e piani del settore privato.*

In questo campo si è ancora all'anno zero.

I sindacati ancora non hanno elaborato una metodologia di programmazione della *loro stessa attività* e le autorità di governo, a qualsiasi livello di programmazione, non hanno saputo ancora creare delle procedure adeguate di consultazione e di discussione con i sindacati circa gli obiettivi e le implicazioni della programmazione sulle condizioni dei vari settori produttivi e delle varie categorie di lavoratori.

D'altra parte è indubbio che un vero regime di pianificazione del Paese, implicherebbe delle profonde *trasformazioni* non solo sull'azione, ma anche sulle strutture stesse dei sindacati. Non è certo il caso di discutere qui le caratteristiche di queste trasformazioni. La direzione di lavoro, in questo senso, sembra tuttavia essere quella del *coordinamento della pianificazione in valore e disaggregata per settori* (che ancora non esiste) con i *programmi di azione salariale* elaborati dai sindacati con prospettiva *pluriennale*.

Questo coordinamento (che potrebbe per un primo momento esercitarsi a livello nazionale) manca comunque di un meccanismo procedurale adeguato. Se gli organi della programmazione sembrano comun-

que avviarsi — sia pure con incertezze e tentennamenti — verso una programmazione in valore e disaggregata, e quindi verso uno *schema di riferimento* settoriale per la politica dei redditi, i sindacati sembrano invece molto lontani dall'avviarsi verso una programmazione pluriennale dell'azione contrattuale e salariale, che tenga conto di un analogo schema di riferimento per la politica dei redditi.

Ora, agire secondo uno « schema di riferimento » è una necessità del regime di pianificazione anche *all'interno* del movimento sindacale. La realtà e le imperfezioni delle azioni già per loro penseranno ad alterare e deviare le indicazioni degli schemi di riferimento, ma questo non contraddice ma anzi conferma la necessità di avere — almeno in partenza — uno « schema di riferimento ». Piuttosto che stare sempre « a rimorchio » dell'iniziativa altrui, in posizione subalterna e puramente « contestativa », varrebbe assai di più che i sindacati prendessero l'iniziativa di elaborare per conto loro — sui dati messi a disposizione dagli organi di programmazione — un proprio *schema di riferimento per la politica salariale*, oltreché eventuali emendamenti delle qualificazioni e quantificazioni dei programmi del settore pubblico (17).

Tutto ciò, naturalmente, comporta dei gravi impegni all'interno del movimento sindacale, non solo tra le diverse confederazioni, ma soprattutto fra le diverse organizzazioni sindacali di categoria. Probabilmente si creerebbero delle situazioni di conflitto intercategoriale o degli egoismi settoriali. Ma quale può essere, in regime di programmazione, la funzione di una « confederazione », che dichiara di agire per l'interesse « generale » dei lavoratori se non quella di comporre, nel coordinamento, questi eventuali conflitti? Se il sindacato rinuncia di essere *arbitro esso stesso nel suo interno*, dei problemi del coordinamento delle politiche salariali settoriali, affidandosi ad un certo « automatismo » del mercato, rinuncia alla sua autorità e quindi alla sua funzione progressiva; e quindi perfino a quella « libertà » contrattuale che apparentemente vuole difendere e che si fonda sul « potere » contrattuale; rinuncia perciò alla funzione progressiva e ne assume una meramente conservativa.

Anche nei confronti dei piani del settore delle imprese private, bisognerebbe sviluppare, nella misura del possibile, uno spirito di programmazione nelle organizzazioni di categoria: favorendo lo spirito associativo imprenditoriale per i problemi della programmazione nei rispettivi settori e anche nelle grandi imprese. E bisognerebbe stabilire delle procedure adeguate per realizzare, mediante negoziato, il coordinamento dei programmi del settore pubblico con quelli del settore privato imprenditoriale.

d) *Sviluppo della partecipazione democratica ai problemi della pianificazione a tutti i livelli.*

Il problema della partecipazione democratica, cioè della partecipazione di tutti i cittadini e non solo della classe dirigente, ai problemi e al metodo della pianificazione, non può essere trascurato, e soprattutto non può essere trascurato dal movimento politico del centro-sinistra. Certo, in una situazione come quella che si lamenta, di larga insensibilità della stessa classe politica dirigente ai compiti e al metodo della pianificazione, sembra alquanto velleitario pensare ad una partecipazione democratica. Bisogna però considerare che la classe dirigente è espressione di una popolazione, del suo grado di cultura e di sensibilità. Quanto più migliorerà la cultura e la sensibilità generale nei confronti della pianificazione, tanto più ciò potrà influire, su larga scala, sulla sensibilità della classe dirigente.

Ecco perché prima di pensare di creare *strutture* di partecipazione democratica diretta alla pianificazione (a livello cittadino e comunale sarebbe però già possibile), questo problema deve essere affrontato da un lato in termini di sforzo di informazione, di propaganda e di pubblicità nel paese e dall'altro in termini di organizzazione di una attività di formazione e di aggiornamento dei quadri dirigenti, ai diversi livelli della vita del Paese.

Praticamente: perché il Ministero del Bilancio non dovrebbe, con apposita legge, poter disporre di un fondo annuo per l'«informazione e la formazione sulla programmazione»? E' un grande compito di educazione civile che in tal modo verrebbe assolto.

Per l'informazione, si dovrebbe prevedere l'utilizzazione di tutti i mezzi moderni: dalla radiotelevisione alla cinematografia documentaristica e pubblicitaria, a una larga azione sulla stampa.

Per la formazione dei quadri, occorrerebbe prevedere programmi speciali per le diverse categorie di dirigenti: un programma speciale di aggiornamento per i sindacati (corsi, viaggi di studio, seminari, incontri); un programma speciale per gli amministratori degli enti locali (comuni e provincie); un programma speciale per gli amministratori di enti pubblici; un programma speciale per dirigenti di imprese produttive. Dei programmi anche per i parlamentari non sarebbero inutili (18).

* * *

Nel presente contributo si è voluto solo dare qualche idea — come si è detto — di un possibile sviluppo di dibattito sui compiti del cen-

tro-sinistra, rinnovato nel clima dell'unificazione socialista, per lo sviluppo della pianificazione. Si è voluto inquadrare queste idee in un giudizio storico sul ruolo che la cultura e la politica hanno avuto nell'introdurre e consolidare la politica di piano in Italia; ma si sono voluti anche richiamare i pericoli insiti in una cattiva interpretazione della stessa politica di piano, o semplicemente di una sottovalutazione di essa ai fini del rinnovamento ideologico e politico delle forze legate alla politica del centro-sinistra ed in particolare del movimento socialista.

In sintesi, lo scopo essenziale di questo contributo è stato quello di sottolineare che, appunto, nella ricerca di quel rinnovamento ideologico e politico, il socialismo non deve andare troppo lontano: esso può trovare in una sempre più perfezionata e consolidata pianificazione delle attività economiche e sociali — nei suoi requisiti di prospettazione di obiettivi a lungo termine e di coordinamento tra differenti centri di decisione — quella « rivoluzione permanente » della vita economica e sociale, che costituisce la saldatura tra l'antico pensiero rivoluzionario classista e le moderne concezioni di organizzazione democratica.

NOTE E BIBLIOGRAFIA

(*) L'A. ringrazia Francesco Forte e Giorgio Ruffolo per alcuni utili consigli fornitigli in una prima lettura di questo articolo.

(1) Un lavoro estremamente utile e accurato di ricostruzione delle vicende post-belliche in proposito è quello di FIORENTINO SULLO, *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, nel volume collettivo *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Studi in memoria del prof. Jacopo Mazzei, Giuffrè, Milano (1960).

(2) Lo « schema Vanoni », come si sa, ha dato occasione per una letteratura immensa: si vedano le vaste indicazioni bibliografiche contenute nella sezione apposita della ricerca di ALDO FIACCADORI, *Studi italiani dal 1944 al 1960 sul problema della programmazione economica* (nel vol. collettivo già citato, *I piani di sviluppo in Italia... etc.*). Sui limiti del significato dello schema Vanoni si veda l'immediato commento di S. STEVE, *Sul Piano Vanoni* (in « Critica economica » n. 2 aprile 1955), e di G. RUFFOLO, *Sul Piano Vanoni* (in « Il Mulino », gennaio 1955); e l'analisi complessiva ulteriore di SIRO LOMBARDINI, *Formulazione originale e verifica storica dello schema Vanoni* (nel volume collettivo cit. *I piani di sviluppo in Italia, etc.*).

(3) Roberto Tremelloni, che ha avuto il merito di introdurre fra i primi l'esigenza di pianificare la ricostruzione e lo sviluppo dell'economia italiana, era considerato in sede di CIR dai diversi ministri degasperiani un pericoloso sovvertitore, quando tentava di fare approvare dei « piani » globali di sviluppo. Eppure erano « piani » vivamente sollecitati dall'amministrazione americana per gli aiuti all'Europa! E fu in questa occasione che nacque il primo Piano francese di modernizzazione e di sviluppo.

(4) Su tutti questi « piani » settoriali si vedano gli interessanti contributi di S. ALBERTI, G. DI NARDI, M. BANDINI, C. BONATO e G. MEDICI nel volume collettivo ad essi sostanzialmente dedicato (già citato): *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*; nella presentazione Amintore Fanfani riconosce: « può dirsi che una caratteristica costante nella politica economica italiana dal 1945 al 1960 è stata quella del ricorso alla pianificazione pluriennale *parziale*, di settore o di zona ». E che « i risultati di essa hanno invitato a pensare ad uno schema generale o piano complessivo come quello Vanoni ».

(5) La « Nota aggiuntiva » di Ugo La Malfa fu redatta infatti con la collaborazione di un nutrito numero di membri di quel gruppo di intellettuali. Con i lavori della Commissione nazionale per la programmazione economica si cominciò ad affinare i criteri generali di applicazione della programmazione, sia pure nel quadro di una discussione alquanto sterile. Con l'assunzione da parte di Antonio Giolitti alla direzione del Ministero del Bilancio (e della Programmazione economica) infine, quel gruppo di intellettuali i

cui membri, dapprima, si cercavano o si trovavano casualmente in quanto provenienti da ambienti e da esperienze diversi, spinti tuttavia da una medesima problematica, si trovarono tutti riuniti in un comune sforzo di costruire, con il primo piano economico nazionale, le fondamenta della programmazione globale, e di costituire con le leggi istituzionali e procedurali della programmazione i primi meccanismi di una autentica rivoluzione nel modo di pensare e di gestire l'attività di governo, a tutti i livelli.

(6) Una trattazione sistematica dei rapporti fra azione programmatica e azione corrente la si può trovare nell'importante lavoro di HERBERT A. SIMON, *Administrative behavior*, New York, Mac Millan 1957.

(7) Ormai la letteratura sulle tecniche della pianificazione sta diventando abbondante; selezioneremo qui due soli recenti libri che ci sembrano particolarmente utili e significativi sotto il profilo dei processi studiati: quello di NEIL W. CHAMBERLIN, *Private and Public Planning*, McGraw-Hill 1965 (specialmente, in questo caso, il Capitolo VI su « le tecniche del coordinamento »); e il libro di J. TINBERGEN, *Central Planning*, Londra, 1965.

(8) Si veda F. FORTE e F. MOMIGLIANO, *Pluralismo dei centri decisionali; razionalità e democrazia*, in *Strumentazione democratica della programmazione*, atti di un Convegno del CIRD, in « Tempi moderni », ottobre-dicembre 1962.

(9) Per quanto ormai, date le dimensioni e le caratteristiche organizzative della grande impresa moderna, il problema del coordinamento degli obiettivi e delle decisioni si fa sentire enormemente anche a questo livello. Si vedano le considerazioni di N. W. CHAMBERLIN nel cap. II (pianificazione nell'impresa) e nel cap. VIII (micro-macro relazioni e problemi di autorità) nel volume citato a nota 7.

(10) Si vedano al proposito le considerazioni di G. DI NARDI, *La pianificazione come esigenza di ordine*, in « Realtà del Mezzogiorno », ottobre 1961. S. LEONARDI riconosce, a proposito dei problemi attuali di pianificazione in URSS che « negli anni venti il fondamento della discussione economica era costituito dalla diversità di rapporti in una società mista con diversi rapporti di proprietà; oggi, invece, il fondo è costituito dalla varietà delle scelte rese possibili dal livello di sviluppo raggiunto, dalla presenza, almeno in formazione, di una pluralità di centri di decisione e dalla necessità di una ricerca autonoma una volta esaurite le maggiori possibilità di imitazione dei paesi più avanzati... Il consenso, la collaborazione, l'iniziativa, l'integrazione insomma, delle forze produttive nel processo delle scelte economiche che in un sistema collettivistico sono, anche direttamente, scelte politiche, possono svilupparsi solo parallelamente alla capacità dei vari centri di decisione di effettuare direttamente, al di fuori di qualsiasi rapporto gerarchico, un confronto fra richieste e disponibilità, nell'insieme del sistema, contrattando la soluzione con gli altri centri interessati in base a principi comunemente accettati ». (In *Democrazia di piano*, Einaudi, 1966, p. 157).

(11) Trascuriamo la completezza che dovrebbe far ricordare il settore delle unità di consumo o più in generale la volontà dei consumatori; questo settore però può largamente essere influenzato indirettamente dalla contrattazione dei redditi e dalle politiche pubbliche. Ciò non toglie che potrebbe anche trovare, in un sistema evoluto di pianificazione, un modo autonomo e diretto di partecipazione alle decisioni.

(12) Certamente da un punto di vista « formale » lo strumento del coordinamento all'interno del settore pubblico è il « regolamento » o l'uso dell'autorità legislativa ed amministrativa. Ma in sostanza nessuna amministrazione o legislazione verrebbe attuata

in regime democratico, senza una preventiva contrattazione fra i diversi poteri amministrativi e politici esistenti.

(13) Naturalmente il rapporto fini-mezzi è qui trattato solo di sfuggita. Più ampio esame si può trovare in EDWARD C. BANFIELD, *Les fins et les moyens en matière de planification* (in «Revue internationale des Sciences Sociales» n. 3, 1959); e nell'opera di MARTIN MEYERSON e E. C. BANFIELD, *Politics, planning and the public interest*, Glencoe III, the Free Press, 1955.

(14) Si vedano le considerazioni su questo punto contenute nel saggio di F. FORTE e F. MOMIGLIANO, *Pluralismo dei centri* etc. luogo già citato.

(15) Per esempio gli incentivi finanziari e creditizi che mettono a disposizione dello sviluppo mezzi della collettività in modo non condizionato alle localizzazioni e agli investimenti decisi da un piano, bensì condizionato solo all'esistenza di una iniziativa dei privati: chi arriva prima, chi è più forte, dove spontaneamente ne viene la richiesta.

(16) A proposito dello stesso documento del programma afferma A. K. CAIRNCROSS «l'essenziale non è il programma ma lo sforzo di previsione che viene fatto per la sua preparazione ed il continuo processo di revisione mediante il quale esso è tenuto al corrente. L'idea che sia sufficiente proporre un programma ogni cinque anni è assurda. Un piano immutabile non è solamente senza valore ma è pericoloso; qualsiasi pianificazione che mantenga il contatto con il mondo reale è una ri-pianificazione» (A. K. CAIRNCROSS, *Aspects administratifs des programmes de développement*, in «La planification en cinq pays de l'Europe occidentale et orientale», Institut universitaire d'études européennes, Torino, 1962, p. 6).

Più in generale, FRANCESCO FORTE si esprime su questo punto con una pagina molto efficace a conclusione del volume *Introduzione alla politica economica*, Einaudi, Torino, 1964 (p. 601-602): «Ma l'indicazione degli obiettivi generali del piano, l'esplicitazione del modello econometrico-normativo, dei suoi ordini di grandezza e dei dati di fatto da cui esso muove; la formulazione delle riforme di struttura e l'indicazione dei temi guida — se giovano a portare il documento del piano a quella ricchezza di contenuto che esso merita di avere — non bastano a caratterizzare la «politica di piano». Questa, come politica, è essenzialmente un farsi e quindi una attività che si può razionalizzare e rendere più incisiva mediante la fissazione di certe procedure e di certi orientamenti — ma che, in definitiva, dipende dal gioco puntuale delle varie forze politiche, dalle scelte che emergono giorno per giorno. Nessun documento, per quanto avvincente e coraggioso, può costituire da solo la «politica di piano»: se questa vi sarà è come vi sarà, è cosa che non si decide con la lettura di documenti, ma al lume dei fatti.

E in definitiva, una volta preparato il piano, vi sarà la politica di piano solo se i vari organi di governo agiranno razionalmente e unitariamente secondo le direttive che il piano ha posto; assorbiranno nelle loro attività la mentalità dell'agire secondo un piano, e secondo quel certo piano».

«Lo spirito dell'agire secondo un piano, stenta ancora a farsi strada. Esso consiste nel muovere da idee generali, opportunamente semplificate e sviluppate in modo da essere significative per l'azione; nel fissare gli ordini di grandezza delle quantità economiche su cui si deve agire e dei risultati che si vogliono ottenere; nel formulare con chiarezza gli ordini di priorità fra i vari obiettivi e nell'identificare «sine ira et studio» i legami essenziali fra le grandezze su cui vertono le scelte, in modo da chiarire i condizionamenti e le alternative. Lo spirito del programmare insomma consiste nel rovesciare il costume di muovere, senza ordine prestabilito, dal contingente al generale e senza misure, ma per intuito, così diffuso nelle attività politiche amministrative — e

nel partire invece dal generale per arrivare secondo procedure prefissate, ai particolari, alle cose singole e nel misurare ciò di cui ci si occupa ».

(17) La programmazione autonoma dell'azione sindacale, come base del coordinamento con le scelte pubbliche, verrebbe a modificare i termini tradizionali delle discussioni se i sindacati debbano o no assumersi il compito di agire secondo i limiti fissati dal Piano. Si vedano a questo proposito tra i molti contributi quelli di N. ANDREATTA, *Strategia sindacale in una economia di piano* (relazione ciclostilata ad un convegno ACLI 2-4 dicembre 1964); C. NAPOLEONI, *Sindacato e programmazione*, in « La Rivista Trimestrale », gennaio-giugno 1965; P. MERLI-BRANDINI, *Sindacato e programmazione: lotta egemonica o coesistenza?*, in « Il Nuovo Osservatore »; e infine il recente studio di F. MOMIGLIANO, *Sindacati, progresso tecnico e programmazione*, Torino, Einaudi 1966. Un superamento, nel senso detto, del problema tradizionale della « libertà » contrattuale nella programmazione era già anticipato da chi scrive nel saggio: *Pianificazione economica e contrattazione collettiva*, in « Studi economici », Università di Napoli, 1958, pagine 482-514.

(18) Nell'organizzazione di queste attività ci si potrebbe avvalere di istituzioni esistenti: oltre ai sindacati e alle altre organizzazioni professionali, l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), l'Unione Democratica Dirigenti d'Azienda (UDDA), l'Associazione Nazionale per la Programmazione Economica (ANPE) e tutte le istituzioni competenti che offrirono la propria collaborazione.

Centro di studi e piani economici

Pubblicazioni

QUADERNI

Studi di politica economica

1. **PIANO ECONOMICO E IMPRESA PUBBLICA**, a cura di Franco Archibugi e Siro Lombardini. Contributi di: Giorgio Bo, Marcello Boldrini, Antonio Confalonieri, Francesco Forte, Antonio Giolitti, Giuseppe Guarino, Salvatore Guidotti, Roberto Guiducci, Riccardo Lombardi, Siro Lombardini, Gianlupo Osti, Giuseppe Petrilli, Franco Reviglio, Leo Solari, Mario Talamona, Sergio Vacca. (Boringhieri, Torino, 1964). (Esaurito).
2. **LA POLITICA DEI MERCATI AGRICOLI**. Contributo alla ristrutturazione del sistema distributivo italiano, di Giuseppe Orlando. (Boringhieri, Torino, 1965). (Lire 2.000).
3. **POLITICA DEI REDDITI E PROGRAMMAZIONE**. Criteri e tecniche, a cura di Franco Archibugi e Francesco Forte. (In corso di pubblicazione).
4. **PROGRAMMAZIONE E RIFORME**. Problemi strutturali della politica economica, italiana, di Francesco Forte. (In corso di pubblicazione).
5. **LA POLITICA DELLE TARIFFE ELETTRICHE**. Studi comparati sotto la direzione di Franco Archibugi (In quattro volumi).
Volume primo: *Introduzione; I - Le tariffe elet-*

triche nella teoria e nella pratica, di Franco Archibugi; II - *Introduzione alla teoria delle tariffe elettriche*, di Gioacchino Albanese; III - *Il dibattito politico sulle tariffe elettriche in Italia dal dopoguerra alla nazionalizzazione della industria elettrica*, di Luigi Capogrossi e Giovanni Emiliani; IV - *Intorno agli indirizzi tariffari dell'ENEL*, a cura di Gioacchino Albanese. (In corso di pubblicazione).

Volume secondo: *La politica delle tariffe elettriche nei paesi con industria elettrica nazionalizzata*; I - *Francia*, a cura di J. Lesourne; II - *Gran Bretagna*, a cura di Gioacchino Albanese, con la collaborazione di Ronald L. Meek; III - *Grecia*, a cura di Jean Tsimboukis. (In corso di pubblicazione).

Volume terzo: *La politica delle tariffe elettriche nei paesi con industria elettrica privata*; I - *Germania Federale*, a cura di Karl Kühne; II - *Stati Uniti*, a cura di Eli W. Clemens; III - *Svezia*, a cura di Hugo Månsson. (In corso di pubblicazione).

Volume quarto: *La politica delle tariffe elettriche nei paesi ad economia collettivista*; I - *Polonia*, a cura di Tadeusz Klarner; II - *Unione Sovietica*, a cura di Ronald L. Meek. (In corso di pubblicazione).

Studi di economia e sociologia urbana

1. LA CITTA' REGIONE IN ITALIA. Premesse culturali e ipotesi programmatiche, a cura di Franco Archibugi. Contributi di: Vincenzo Cabianca, Vittoria Calzolari, Franco Fiorelli, Fausto Fiorentini, Mario Ghio, Fiara Giardi Borracci, Fabrizio Giovanale, Alberto Lacava, Marinella Ottolenghi, Giorgio Ruffolo, Francesco Sirugo. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 4.000).
2. L'ANALISI ECOLOGICA. Panorama della letteratura, a cura di Gianni Giannotti. Introduzione di Franco Archibugi. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 2.000).

Studi e modelli econometrici

1. MODÈLE DE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE ITALIENNE.

Structure et limitations, a cura di Vera Cao-Pinna. (Boringhieri, Torino, 1965). (Lire 2.500).

2. I PARAMETRI DEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO, a cura di Vera Cao-Pinna e Bruno Ferrara. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 20.000).
3. LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL QUINQUENNIO 1966-1970. Un'applicazione del modello del Centro Piani, a cura di Maurizio Di Palma, Bruno Ferrara e Camillo Righi. (In corso di pubblicazione).
4. LE FUNZIONI DI CONSUMO DELLE FAMIGLIE ITALIANE (1963-1964), a cura di Bruno Ferrara. Volume primo: *Analisi critica*. (In corso di pubblicazione). Volume secondo: *Appendice statistica*. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 3.000).
5. METODOLOGIA DELLA PROGRAMMAZIONE AGRICOLA. Un modello di ottimizzazione per la ristrutturazione dell'agricoltura, a cura di Giuseppe Orlando. (In corso di preparazione).

Studi sulle strutture economiche

1. LE ESPORTAZIONI ITALIANE. Prospettive al 1970, a cura di Vera Cao-Pinna. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 4.000).
2. IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI NELL'ECONOMIA ITALIANA, a cura di Vera Cao-Pinna. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 2.500).
3. STRUTTURA E TENDENZE DEI CONSUMI PRIVATI IN ITALIA, di Camillo Righi con aggiornamento di Bruno Ferrara. (In corso di preparazione).
4. I CONSUMI PRIVATI IN ITALIA. Prospettive al 1970 e 1975, a cura di Vera Cao-Pinna. (In corso di preparazione).
5. IL RAPPORTO CAPITALE-PRODOTTO. Evoluzione per settori in Italia e in alcuni paesi occidentali, a cura di Maurizio Di Palma. (Boringhieri, Torino, 1967). (Lire 3.000).

Studi e piani territoriali

1. **VOCAZIONI TERRITORIALI E POPOLAZIONE.** Una ipotesi ecologica di distribuzione ottimale della popolazione italiana, a cura di Franco Archibugi e Domenico Manna. (In corso di preparazione).
2. **L'ASSETTO TERRITORIALE DEL MEZZOGIORNO.** Una ipotesi a lungo termine, a cura di Vincenzo Cabianca e Alberto Lacava. (In corso di preparazione).
3. **L'ASSETTO DEL TERRITORIO ITALIANO.** Note per la formazione di un primo piano urbanistico nazionale, di Piero Moroni. (In corso di preparazione).
4. **L'AREA DI SVILUPPO PUGLIESE.** Una ipotesi di assetto territoriale, a cura di Marcello Fabbri, Fabrizio Giovenale, Marcello Vittorini. (In corso di preparazione).
5. **EMILIA-ROMAGNA E ITALIA PADANA.** Una ipotesi di assetto territoriale, a cura di Giuseppe Campos Venuti e Osvaldo Piacentini. (In corso di preparazione).

Studi regionali

1. **PROSPETTIVE ECONOMICHE DELLA REGIONE MOLISANA.** Situazione, tendenze ed obiettivi, a cura di Domenico Manna. (Boringhieri, Torino, 1966). (Lire 2.500).

Studi di economia e politica del lavoro

1. **PIANIFICAZIONE ECONOMICA E RELAZIONI INDUSTRIALI.** Saggi sull'evoluzione della contrattazione collettiva nell'epoca della pianificazione, di Franco Archibugi. (In corso di preparazione).
2. **LAVORO FEMMINILE E PROGRESSO ECONOMICO.** Saggi di economia e politica del lavoro femminile, di Franco Archibugi. (In corso di preparazione).

CONTRIBUTI OCCASIONALI

1. PROBLEMI GIURIDICI DELLE RISORSE NATURALI E DEI BENI COLLETTIVI CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA MONTAGNA, di Sabino Cassese
2. TENTATIVO DI MISURA DEGLI SQUILIBRI TECNOLOGICI TRA L'ITALIA E GLI USA E ALCUNE PROPOSTE PER RIDURLI, di Nicola Cacace
3. A PROPOSED NATIONAL-REGIONAL ECONOMETRIC MODEL OF ITALY, di Murray Brown, Maurizio Di Palma e Bruno Ferrara
4. RUOLO E LIMITI DELL'ECONOMETRIA NELLA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO, di Vera Cao-Pinna
5. ALCUNI ASPETTI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE IN RELAZIONE A QUELLA NAZIONALE, di Franco Archibugi
6. RICERCA SCIENTIFICA E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, di Giorgio Ruffolo
7. I TRASPORTI NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, di Fausto Fiorentini
8. CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE VENDITE PER UN CALCOLO DELL'EFFICIENZA ECONOMICA DEL COMMERCIO AL DETTAGLIO, di Alberto Tangucci
9. L'ANALISI ECOLOGICA PER LA DELIMITAZIONE DI AREE DI PROGRAMMAZIONE, di Franco Archibugi
10. IL MOMENTO URBANISTICO NEL PROGRAMMA QUINQUENNALE DI SVILUPPO ECONOMICO, di Piero Moroni
11. I CRITERI DELLA POLITICA DI ASSETTO TERRITORIALE NEL I PROGRAMMA QUINQUENNALE, di Giorgio Ruffolo
12. ASPETTI TERRITORIALI DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO, di Franco Fiorelli
13. CITTA' E REGIONE NELLO SVILUPPO STORICO DELLA SOCIETA' INDUSTRIALE, di Francesco Sirugo

14. VERSO LA DEFINIZIONE DI OBIETTIVI URBANISTICI DELLA PIANIFICAZIONE ECONOMICA, di Franco Archibugi
15. UN'ESPERIENZA SUI COMPENSORI IN ABRUZZO, di Alberto Lacava
16. POTERE D'IMPRESA E POTERE SINDACALE, di Pietro Merli Brandini
17. LA RICERCA MINERARIA DEL CICLO DI PRODUZIONE DEI MINERALI, a cura di Diego Cuzzi
18. L'INDAGINE DELL' "IMPRENDITORIALITA' " NELLA PIANIFICAZIONE, di Gianni Giannotti
19. PROBLEMI DELL'ASSETTO TERRITORIALE DELL'AREA INDUSTRIALE ROMA-LATINA, a cura del Centro di studi e piani economici
20. LA POLITICA DI PIANO IN ITALIA: TRA IL PASSATO E L'AVVENIRE, di Franco Archibugi
21. PER UNA PROGRAMMAZIONE EUROPEA, di Francesco Forte
22. PROGRESSO ECONOMICO E OCCUPAZIONE FEMMINILE, di Franco Archibugi
23. LA MISURAZIONE DEL PROCESSO DI CRESCITA SETTORIALE DELL'ECONOMIA IN UN PROGRAMMA DI SVILUPPO ECONOMICO, di Francesco Forte
24. EVOLUZIONE DEL SISTEMA CONTRATTUALE ITALIANO NEL DOPOGUERRA, di Pietro Merli Brandini
25. INDAGINE PER IL DIMENSIONAMENTO DI UN CENTRO DI ATTREZZATURE COMMERCIALI, TURISTICHE E RICREATIVE NELL'ATTUALE AREA DI "CINECITTA'", di Alberto Tangucci
26. PER IL PIANO REGOLATORE DI UN BACINO IDROGRAFICO, a cura dell'Associazione Idropiani
27. LA CRESCITA DELLE CITTA' IN ITALIA: ASPETTI DEMOGRAFICI DELL'INURBAMENTO NEL DECENNIO 1951-1961, di Franco Archibugi