

72/3



PROPOSTA GENERALE
PER UN APPROFONDIMENTO ULTERIORE
DELLE RICERCHE, ELABORAZIONI E INDAGINI
PER LA COSTRUZIONE DI UN "QUADRO CONTABILE DI
RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE"
(PROGETTO QUADRO 2)



Centro di studi e piani economici

PROPOSTA GENERALE

PER UN APPROFONDIMENTO ULTERIORE
DELLE RICERCHE, ELABORAZIONI E INDAGINI
PER LA COSTRUZIONE DI UN "QUADRO CONTABILE DI
RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE"

(PROGETTO QUADRO 2. 72/1)

Roma, gennaio 1972

INDICE

1. Premessa, 1
2. Approssimazioni e lacune della prima fase di lavoro del Progetto Quadro, 2
3. Contenuti generali del Progetto Quadro 2, 7
4. Organizzazione generale del Progetto Quadro 2, 23
5. La preparazione di una Proposta specifica per il Progetto Qua-
dro 2, 27

1. Premessa

Il "Progetto Quadro", cioè quel complesso di ricerche destinato alla costruzione di un Quadro contabile prospettivo di riferimento della pianificazione, (e che ha costituito una "linea di lavoro" dell'ISPE nel corso dei lavori preparatori del 2° Piano quinquennale), ha bisogno di progredire e affinare sia i metodi che i risultati del suo lavoro.

Una prima "chiusura" di tutte le ricerche previste - conforme, salvo alcuni adattamenti di dettaglio, a quanto progettato nei documenti preparatori del lavoro 1/ - si avrà per la fine di febbraio 2/.

Essa tuttavia già presenta, pur nella importanza metodologica della sua realizzazione, notevoli approssimazioni e notevoli lacune, sulle quali è bene soffermarsi rapidamente (paragrafo 2.), per delineare poi i contenuti (paragrafo 3) della successiva fase di lavoro.

1/ In particolare i documenti di base: "Un Quadro contabile per la pianificazione nazionale" (a cura di F. Archibugi, nov. 1970, e "Tavola sinottica delle ricerche per la costruzione del Quadro contabile" (a cura di F. Archibugi e M. Di Palma, genn. 1971).

2/ Inizialmente si era programmata la "chiusura" per la fine di giugno u.s. Tuttavia buona parte dei gruppi di studio del Progetto è stata distolta per la preparazione (sulla base dei primi risultati ottenuti) di documenti intermedi (periodo aprile-giugno) per la redazione del "Documento programmatico" e per i lavori delle "Commissioni del piano" (periodo settembre-dicembre), quindi la "chiusura" ha posticipato consapevolmente i suoi ritmi previsti.

2. Approssimazioni e lacune della prima fase di lavoro del
Progetto Quadro

Avviato agli inizi con urgenza e con spirito pioneristico, il Progetto Quadro ha mostrato tutti i difetti delle iniziative immature. Tuttavia, se si doveva iniziare, non si poteva fare altrimenti.

Progettato in due mesi (novembre e dicembre 1970), buona parte dei gruppi di studio sono stati avviati più sulla base di una serie di buone "intenzioni" (utili alla logica generale del Progetto), piuttosto che sulla base di una seria preventiva consapevolezza se tempi, dati e mezzi a disposizione avrebbero permesso di raggiungere risultati confacenti alle aspettative. Questa consapevolezza, gruppo per gruppo, si è venuta profilando "cammin facendo", (ancora di più di quanto normalmente non avvenga per tutte le ricerche degne di questo nome) 1/.

I difetti maggiori della programmazione iniziale, dal punto di vista dei contenuti, possono così delinearsi:

- 1) Sottovalutazione della carenza di informazioni di base necessarie per poter con ragionevole attendibilità costruire il Quadro e arrivare a soddisfacenti risultati di valutazione programmatica.

1/ Difficoltà amministrative e incomprensioni iniziali hanno per di più reso ancora più difficile il normale evolversi della situazione e la rapida acquisizione di un metodo di ricerca.

- 2) Sottovalutazione dei tempi di calcolo, soprattutto in relazione alle necessità di lavorare su un più largo numero di ipotesi alternative e quindi su una più larga base di calcoli successivi.

Per quanto concerne i difetti dal punto di vista delle procedure e della organizzazione, essi si sintetizzano in una:

- 3) Sottovalutazione degli ostacoli di una non formalizzata distribuzione delle responsabilità; in altri termini vi è stata un'eccessiva fiducia in una informale cooperazione degli esperti (indipendentemente dai loro gradi e livelli e funzioni burocratiche); infatti nel lavoro di ricerca e di coordinamento dei risultati si sono incontrate delle resistenze operative e metodologiche che hanno ritardato i tempi e affaticato i ritmi, e che sarebbero state senz'altro evitate con una più chiara configurazione delle linee di responsabilità.

2.1 La carenza di informazioni di base (di cui sotto 1) , si è manifestata soprattutto sotto forma di:

- 2.1.1) Carenza di informazioni statistiche sulla situazione attuale.

Ciò che ha obbligato ad allargare il campo del lavoro di "stima" e di "congettura" fondato su valutazioni indirette. Ciò ha indubbiamente reso largamente più opinabili i risultati. Poiché la logica del Progetto Quadro è nell'elaborazione di un "sistema" di dati largamente interrelati nelle deduzioni programmatiche, queste deduzioni hanno sofferto quindi di una struttura di riferimento più debole di quanto era giusto sperare.

2.1.2) Carenza di elaborazioni programmatiche settoriali dalle quali dedurre con sufficiente attendibilità le implicazioni quantitative necessarie alla costruzione del Quadro contabile. Questa carenza si è manifestata soprattutto nel settore degli "indicatori sociali", cioè nel la disponibilità di soddisfacenti parametri di riferimento degli obiettivi sociali nei diversi settori; ma si è anche manifestata nella consapevolezza dei tempi tecnici e delle procedure da adottare per realizzare gli obiettivi: ciò che non ha permesso di fissare soddisfacenti percorsi temporali ai programmi quantificati.

Tutto questo in pratica ha obbligato a dedicare buona parte delle ricerche, in principio destinate a quantificare deduttivamente i programmi, alla individuazione degli stessi obiettivi, degli stessi parametri e degli stessi strumenti di intervento nei diversi settori, risalendo assai a monte di quello che avrebbe dovuto essere il momento di confluenza delle informazioni nel Progetto Quadro.

Buona parte dei gruppi di studio e dei rapporti del Progetto Quadro si sono perciò trasformati, inadeguamente, in lavoro di "commissioni di piano" settoriali, per carenza di lavoro precedente, alterando sostanzialmente la fisionomia dell'esercizio contabile a cui tutti i gruppi di studio erano organicamente finalizzati.

Lo stesso esercizio (non contabile, ma logico) del Progetto Quadro, di collocare l'insieme degli obiettivi nazionali di piano in uno schema razionale (che poteva in seguito essere utilizzato come schema di riclassificazione della contabilità "funzionale" sia dello Stato che della nazione nel suo complesso), pur arrivando a formulare questo schema in una cosiddetta "struttura" di programma, a quattro livelli, non è poi riuscito a completare di contenuti tutti i livelli (il quarto, quello degli "elementi" di programma, è per il momento completamente vuoto). Infatti per un difetto di indicazioni e informazioni di base nel campo degli obiettivi programmatici di settore, da riadeguare in termini "logici" nella struttura di programma stessa, la struttura di programma ha assunto un carattere largamente ipotetico e "provocatore".

La carenza di informazioni programmatiche ha perciò aumentato il campo di intervento di "ipotesi" programmatiche, che ha implicato anche un maggiore uso di ipotesi alternative di carattere contabile.

2.2) La sottovalutazione dei tempi di calcolo si è manifestata soprattutto come prodotto della mancanza di informazioni di base

Sia nel caso delle informazioni "statistiche", sia nel caso delle informazioni "programmatiche", la carenza ha dato luogo come si è detto ad una maggior quantità di lavoro di "stima" e di lavoro di "ipotesi", ciò che chiaramente si è tradotto in maggiori elaborazioni e calcoli. Qui si è sentita tutta la carenza del mancato uso di più avanzate apparecchiature di calcolo,

cioè di calcolatori, (i cui "programmi" di calcolo era tutta via difficile impostare - allo stato attuale delle ricerche - data la prematurità e la sperimentalità di molte valutazioni ed elaborazioni).

Da questa sottovalutazione della carenza di informazioni di base e dei tempi di calcolo, ne è scaturita l'impressione che buona parte dei risultati del Progetto Quadro hanno sofferto di una eccessiva approssimazione se riferiti al bisogno di precisione, di -saggregazione e dettaglio cui essi miravano, e dall'altro di una forse inutile complessità di calcolo, se essi dovevano limitarsi a formulare solo alcune approssimate generiche valutazioni di tipo aggregativo. Poiché tuttavia non era nello spirito e nelle intenzioni del Progetto Quadro limitarsi a valutazioni di tipo aggregativo, ne è emerso chiaramente che le dimensioni dei gruppi di ricerca e dei mezzi e dei tempi a disposizione sono state assolutamente inadeguate ai veri scopi che ci si prefiggeva, anche se la "partenza" è comunque servita a chiarire alcuni problemi dal punto di vista metodologico.

3. Contenuti generali del Progetto Quadro 2

Ogni Gruppo di studio del Progetto Quadro 1 includerà nel rapporto finale una valutazione sui limiti della ricerca effettuata ed una discussione delle linee di sviluppo che si ritiene di dover e poter suggerire per una più sicura e approfondita valutazione dei risultati del primo approccio eseguito.

Selezionati e vagliati dal gruppo di coordinamento e direzione del Progetto, tutti i suggerimenti verranno ordinati logicamente in un sistema nuovo di ricerche, che potranno proiettare nel futuro alcuni dei gruppi di studio preesistenti nel Progetto Quadro 1 o crearne dei nuovi. Ciò sarà oggetto della Proposta specifica del Progetto Quadro 2, da elaborare (di cui al paragrafo 5). Quindi allo stato attuale è prematuro elencare le singole ricerche che verranno proposte. E' possibile solo indicare le direzioni generali e i "campi" di ulteriore lavoro che possono fin d'ora essere considerati. Tali campi possono essere fondamentalmente tre (indichiamo anche alcune approssimative sotto-divisioni):

I. Approfondimento e perfezionamento della struttura di programma globale e elaborazione ulteriore delle metodologie di programmazione attraverso:

- a) analisi ulteriore della struttura di programma e studio delle interrelazioni funzionali di singoli elementi

della stessa struttura di programma;

- b) maggiore analisi quantitativa degli "indicatori sociali" nei diversi campi del benessere collettivo;
- c) elaborazione e perfezionamento della modellistica del quadro mediante l'applicazione delle tecniche della "informatica", con eventuale precisa determinazione delle "matrici" di sub-modelli di interrelazione.

II. Approfondimento delle informazioni e delle quantificazioni concernenti la produzione e l'impiego delle risorse e adeguamento del sistema di contabilità economica nazionale alle finalità e alla strutturazione della programmazione (di cui sub I), attraverso:

- a) approfondimento della contabilità degli impieghi (in particolare dei consumi) pubblici e privati;
- b) perfezionamento dei bilanci contabili del mercato del lavoro;
- c) approfondimento e perfezionamento degli schemi di assetto territoriale e delle loro implicazioni in termini di contabilità sociale (consumi e investimenti);
- d) adeguamento costante delle previsioni (territorializzate) delle attività produttive (agricoltura, industria, servizi e terziario);

- e) approfondimento delle interrelazioni finanziarie del quadro contabile.

III. Approfondimento degli aspetti istituzionali del quadro con identificazione dei programmi pubblici e adeguamento del sistema di spesa e di contabilità dello Stato e della PA in genere alle finalità e alla strutturazione della programmazione (di cui sub I) e al sistema di contabilità globale nazionale (di cui sub II) attraverso:

- a) approfondimento dei ruoli e delle funzioni di spesa che le diverse istituzioni della PA (Stato, Enti territoriali, Enti pubblici) hanno avuto e devono avere, per le varie voci della struttura di programma, con attenzione al concorso di differenti istituzioni alle stesse voci;
- b) approfondimento delle procedure di determinazione del bilancio di spesa, per le voci della struttura di cui sub **I**
- c) analisi dei tempi amministrativi implicati sub. **II** per le stesse voci nella struttura di programma;
- d) analisi dei costi e valutazione dei benefici dei programmi implicati sub **I, II e III**;

- e) valutazione dei programmi prospettivi elaborati dalle diverse istituzioni della PA, e in sede di consultazione amministrativa per la programmazione, (Commissioni) alla luce degli obiettivi di programmazione di cui sub I e II.

3.1 Considerazioni sul primo campo di lavoro: approfondimento della struttura di programma e delle metodologie

Nell'ambito del primo "campo" di lavoro (di cui sub. I), occorre ricordare che nel Progetto Quadro 1, una prima definizione della struttura di programma (oltre che mancare del quarto livello, gli "elementi") non ha tenuto conto del lavoro di definizione degli obiettivi programmatici che sono emersi: dalla preparazione del "Documento programmatico", dal lavoro delle Commissioni del Piano, e dall'analogo lavoro di elaborazione che si è sviluppato contemporaneamente presso le differenti amministrazioni statali e presso gli Enti territoriali. Occorrerà quindi provvedere a questa "messa a punto" della struttura. Inoltre si dovranno particolarmente studiare le interrelazioni funzionali tra i diversi elementi di programma (compatibilità/incompatibilità; complementarità/alternatività). Per questo occorrerà fare delle analisi, per alcuni di questi elementi, di "valutazione costi-benefici" e di program-

nazione di bilancio (eventualmente con l'apporto di amministrazioni ed enti interessati).

Ne nasce quindi la direzione di lavoro indicata sub I a).

Inoltre, in relazione alla struttura di programma, si dovranno elaborare "indicatori sociali" più corretti e raffinati, di quanto non si sia potuto fare nel Progetto Quadro 1. Di essi si dovrà approfondire la capacità di essere messi in connessione con indicatori degli "effetti" in termini di benessere collettivo ("Indicatori di benessere" e "indicatori di effettività"). E' un lavoro che progredirà man mano che si affineranno i programmi di spesa pubblica, ma avrà anche bisogno di toccare bisogni non coperti da programmi pubblici.

Ne nasce pertanto la direzione di lavoro indicata sub I b).

Le interrelazioni funzionali del quadro, insieme a tutti gli aspetti connessi all'uso di modelli di compatibilità e di ottimizzazione, in un trattamento automatizzato dei dati informativi, dovranno essere l'oggetto di una speciale attenzione nel Progetto quadro. Lo studio di metodologia che ne consegue appartiene infatti alla "informatica" della programmazione.

Già nella chiusura del Progetto Quadro 1 si dovrà giungere alla definizione di un sistema formalizzato di inter-

relazioni tra i vari fenomeni considerati ed alla quantificazione delle matrici dei coefficienti che collegano dette variabili tra di loro.

Dalla struttura della domanda prospettiva (consumi privati, consumi pubblici, investimenti sociali ed investimenti produttivi) classificata secondo la struttura di programma, si dovrà passare alla domanda per settori di origine e quindi attraverso una matrice dei coefficienti tecnici (di cui al Gruppo TEC) alla struttura produttiva.

Tutte queste matrici di coefficienti dovranno essere ulteriormente articolate e migliorate nella misura in cui la struttura di programma verrà modificata e la base di quantificazione degli indicatori sociali verrà migliorata. D'altra parte la matrice di coefficienti tecnici, che dovrà esprimere la tecnologia degli anni '80, costituisce un insieme di informazioni che potrà subire sensibili e continue modificazioni con l'avanzamento dello stato della ricerca nel suo complesso.

Accanto alla modellistica che riguarda la costruzione finale del Progetto Quadro sussiste inoltre tutta una serie di modelli e di sub-modelli che studiano le interrelazioni esistenti tra alcuni fenomeni relativi a sub-sistemi.

Anche per tali aspetti, la cui analisi è stata effettuata nella I formulazione del Progetto Quadro con approcci empirici, bisognerà esaminare la possibilità di formalizzare il sub-sistema di interrelazioni esistente e successivamente verificarne la significatività.

Ne nasce la direzione di lavoro indicata sub Ic).

3.2 Considerazioni sul secondo campo di lavoro: approfondimento delle quantificazioni concernenti la produzione e l'impiego di risorse

I livelli degli impieghi attuali delle risorse interne e precisamente gli investimenti ed i consumi sia pubblici sia privati rappresentano l'insieme di informazioni di base da approfondire e possibilmente arricchire delle dimensioni finora non disponibili.

Per tali poste, infatti, pur se l'informazione statistica si è arricchita considerevolmente in questi ultimi anni, le conoscenze di base a livello territoriale, a livello istituzionale e funzionale sono ancora piuttosto carenti.

Si tratta pertanto di verificare la possibilità di articolare e qualificare ulteriormente gli impieghi pubblici e privati delle risorse.

In particolare per i consumi privati bisognerà valutare l'opportunità di svolgere nuove analisi conoscitive tendenti a determinare, con il dettaglio territoriale (almeno a livello di regioni):

- la struttura della spesa con la massima disaggregazione merceologica che permetta di considerare la composizione per elementi di programma;
- la struttura della spesa nelle varie classi di redditi e secondo altri caratteri socio-economici;
- la struttura della spesa per ente erogatore dei fondi (famiglie, enti previdenziali, stato, enti locali, etc.);
- i livelli di consumo per le varie voci di spesa che permetterebbero il soddisfacimento di "standard teorici" tali da garantire il benessere della popolazione 1/.

Naturalmente, prima di suggerire lo svolgimento di tali indagini, bisognerà verificare la concreta possibilità di effettuazione e la significatività dei risultati che si otterrebbero.

1/ Si tratta cioè di un approfondimento e di un ampliamento ad altre categorie di spesa degli studi già svolti per le voci alimentazione, abbigliamento, arredamento.

Anche per gli investimenti produttivi si tratta di verificare la possibilità di arricchire le fonti di informazione a livello territoriale, a livello settoriale ed a livello istituzionale. Non si dispone infatti di informazioni di base che considerino congiuntamente i tre aspetti. Come del resto non esistono informazioni che collegano tali variabili ai livelli produttivi, ai livelli occupazionali ed allo stock di capitale preesistente ai nuovi investimenti.

Tutto ciò assume una importanza particolare ai fini dell'impostazione dei programmi di nuovi investimenti e della valutazione degli effetti in termini delle altre variabili economiche a questi collegate.

Infine anche per gli impieghi sociali e cioè consumi pubblici ed investimenti sociali si tratta di approfondire le analisi già effettuate al fine di giungere ad una articolazione della spesa a livello territoriale che consideri distintamente la parte corrente da quella in conto capitale e che inoltre preveda la considerazione per elementi di programma e per ente erogatore dei fondi.

Anche in questo caso prima di giungere alla definizione dell'indagine da compiere, bisognerà valutare la significatività dei dati così articolati e cioè se una tale articolazione presenta lo stesso significato a livello regionale ed a livello nazionale ovvero se per assumere un significato operativo

a livello regionale debbano essere apportate alcune modificazioni alla classificazione di base ed introdotte alcune ipotesi semplificatrici.

Tutto ciò si dovrà progettare nella linea di studio indicata sub II a).

Inoltre un complemento essenziale sarà la costruzione e il costante perfezionamento dei bilanci contabili del mercato del lavoro.

La costruzione del mercato del lavoro cui si perverrà con la "chiusura" del Progetto Quadro prevede la considerazione degli aspetti territoriali (a livello di regione) per ciascuna componente del bilancio: e cioè offerta potenziale di lavoro e domanda settoriale di lavoro.

Per tale quantificazione si è dovuto pertanto ricorrere per ciascuna regione alla valutazione dei livelli prospettivi della popolazione e della partecipazione al lavoro della popolazione per determinare l'offerta di lavoro; e, per la domanda, alla valutazione dei livelli futuri di occupazione in relazione all'espansione produttiva ed ai nuovi investimenti nei singoli settori di attività economica.

Al fine di perfezionare la costruzione di tali conti risulterebbe opportuno approfondire le conoscenze di base circa i livelli effettivi e la struttura dell'occupazione

nelle varie aree del paese; ciò permetterebbe infatti di giungere alla determinazione di più correnti livelli dei tassi di attività per le varie regioni italiane. Si tratta cioè di verificare l'attendibilità degli attuali livelli occupazionali (già modificati del resto in seguito al precensimento industriale e commerciale), attraverso i primi risultati degli ultimi censimenti, e delle indagini dell'ISTAT sulle "non forze di lavoro".

Infatti tali fonti dovrebbero arricchire le conoscenze di base a livello territoriale del mercato del lavoro sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda.

Sarà inoltre necessario approfondire l'esame dei movimenti migratori verso l'estero ed all'interno del territorio nazionale sia di natura temporanea sia di natura definitiva. E' questo un aspetto per il quale le lacune di informazioni sono tra le più ampie e per il quale l'analisi svolta nel Progetto Quadro 1 è ancora ad uno stato insoddisfacente.

Inoltre gli studi Metrosoc hanno fornito per ogni sistema metropolitano dei primissimi abbozzi di schema territoriale di insediamenti e infrastrutture che non sono stati verificati dopo la determinazione dei vincoli economici e finanziari dell'intero Progetto Quadro.

Occorre perciò approfondire gli schemi ulteriormente e tener conto delle modificazioni intervenute in tutto il sistema nel frattempo: ulteriore definizione di piani settoriali nazionali, compromissioni realizzatesi, valutazioni e proposte delle Regioni, etc.

In particolare sono da calcolare gli ulteriori effetti sul territorio di eventuali programmi di edilizia residenziale conformi agli schemi del Progetto Metrosoc e del Progetto Quadro.

Ne nasce la direzione di studio indicata sub II c).

D'altra parte le prospettive di sviluppo formulate a livello nazionale ed a livello regionale circa l'espansione produttiva e l'incremento di occupazione per i vari settori (PROREAGR, PROREIND, PROREMERZ), vanno evidentemente continuamente aggiornate e modificate. Ciò sia a livello nazionale per tener conto di nuove iniziative o di programmi d'intervento non realizzati nei tempi e nei modi ipotizzati nella prima formulazione del Progetto Quadro 1, sia a livello regionale per tener conto delle divergenze tra la realtà osservata nei primi anni del periodo della previsione e le ipotesi formulate nella prima formulazione dell'articolazione regionale delle attività produttive. Si tratta pertanto di prevedere la ripetizione delle analisi già svolte, ed in

particolare delle analisi prospettive per modificare i quadri regionali precedentemente costruiti sulla base di quanto verificato nel primo anno del periodo della proiezione.

Anche qui, ne nasce la direzione di studio indicata sub II d).

Una componente conoscitiva importante nella analisi della produzione e impiego di risorse economiche, è data dall'approfondimento ulteriore delle relazioni finanziarie del quadro contabile.

Una serie di analisi di natura prevalentemente conoscitiva dei meccanismi che hanno caratterizzato il mercato finanziario negli anni passati è stata già svolta nell'ambito degli studi di base per la costruzione del Progetto Quadro 1. Nella chiusura del "Quadro contabile" si dovrebbe giungere, anche se in prima approssimazione, alla individuazione del sistema di interrelazioni esistenti tra i canali finanziari e lo sviluppo produttivo.

Tuttavia le carenze conoscitive incontrate nel corso dello svolgimento della ricerca e la fase ancora di studio dei meccanismi di interrelazione che caratterizzano il mercato finanziario, determinano l'esigenza di approfondire tale campo di analisi.

Si tratta pertanto, partendo dai risultati già ottenuti, di individuare per quali informazioni di base bisognerà promuovere apposite rilevazioni statistiche e di esaminare con maggior dettaglio le possibilità di integrazioni tra i vari aspetti analizzati del mercato finanziario.

In proposito si dovrà verificare la possibilità di integrare i risultati ottenuti con le analisi in corso presso la Banca d'Italia e di giungere ove possibile alla formulazione di un modello formalizzato che tenga conto delle integrazioni tra flussi reali e flussi monetari e finanziari.

Con questo tipo di ricerche si risponde alla direzione di studio indicata sub II e).

3.3 Considerazioni sul terzo campo di lavoro: l'identificazione e la valutazione dei programmi pubblici alla luce delle compatibilità del quadro contabile e costruzione del bilancio programmatico della PA.

Su questo terzo campo, il Progetto Quadro 1 è stato assai più "provvisorio" e ipotetico di quanto non potesse essere nel campo dei fenomeni produttivi e di impiego. Infatti la dimensione istituzionale è largamente influenzata da decisioni politiche amministrative e organizzative, che ancora erano, durante l'esecuzione del Progetto Quadro 1

in corso di elaborazione, sia nelle sedi politiche governative e ministeriali, sia nell'altra speciale linea di lavoro dell'ISPE che riguardava appunto le "azioni programmatiche".

Il Progetto Quadro 1 si è limitato a raccogliere quanto più possibile dati "storici", ma per i modelli programmatici esso doveva essere effettivamente una risultante di decisioni e di valutazioni ancora non assunte.

La fissazione di "compiti" istituzionali (distribuiti cioè fra le diverse istituzioni della P.A.) sarà il risultato infatti di un costante ricorrente confronto fra intenzioni programmatiche e mezzi e strumenti che si possono mobilitare, in tempi dati.

La valutazione globale del bilancio della P.A. sarà costantemente orientata a fornire condizioni e limiti ai singoli programmi, e nello stesso tempo lo studio analitico e operativo dei singoli programmi correggerà costantemente le valutazioni globali.

Si dovranno pertanto perfezionare e disaggregare sempre di più, per singoli elementi della struttura di programma, le decisioni di spesa pubblica complessiva (ivi compresa la analisi del modo di "finanziarsi" di essa), ma dovranno anche analizzarsi in modo particolare i singoli programmi in modo coerente e unitario per fornire informa-

zioni alla revisione contabile del bilancio dello Stato e degli altri Enti pubblici. Le analisi e valutazioni dei singoli programmi spettano in larga misura alla pluralità degli Enti operatori. Alle istituzioni di coordinamento sarà il compito di fornire una adeguata assistenza tecnica per dette analisi e di raccogliere in schemi contabili programmatici i risultati del coordinamento, da cui potranno ulteriormente e con maggiore chiarezza del contesto partire le decisioni politiche di spesa.

L'insieme delle iniziative di studio e di mobilitazione degli enti operatori per l'analisi e la valutazione dei programmi, dovrà essere progettato con cura.

4. Organizzazione generale del Progetto Quadro 2

Alla luce della esperienza passata, quella della prima fase di lavoro del Progetto Quadro, (e perciò alla luce delle considerazioni svolte nel primo paragrafo di questa nota) è possibile delineare per sommi capi una organizzazione generale del Progetto Quadro 2 da parte dell'ISPE.

4.1 Rapporti dell'ISPE con l'esterno

Una prima constatazione che emerge da quelle considerazioni è che l'ammontare di ricerche e inchieste che sono necessarie per migliorare l'informazione di base, soprattutto statistica, delle elaborazioni del Progetto Quadro, implica la necessità di allargare più sistematicamente di quanto non sia avvenuto con il Progetto Quadro 1, la collaborazione di enti e istituzioni competenti nella raccolta di dati e informazioni. Per esempio l'Istituto Centrale di Statistica, ha dato nel Progetto Quadro 1 una preziosa e decisiva collaborazione, ma essa si è limitata alla disponibilità di una "task force" che ha svolto solo elaborazioni particolari di dati esistenti. Nel Progetto Quadro 2 si evidenzia di già la necessità di eseguire indagini e rilevazioni nuove, la cui impostazione tuttavia corrisponde alle finalità del Progetto. E' così per altri settori di informazione.

Nel Progetto Quadro 2 si dovrà quindi chiamare a collaborare, intorno all'ISPE ai fini dell'esecuzione del progetto stesso, numerosi Enti di rilevazione, per discutere con loro modalità, scopi e tempi di speciali rilevazioni utili al Progetto Quadro, ma eseguite autonomamente da detti Enti.

Questi Enti sono l'Istituto Centrale di Statistica soprattutto, ma anche altri enti e istituzioni che già oggi agiscono come fonti di dati (Ragioneria dello Stato, Banca d'Italia, Camere di Commercio, etc.) utili alla strutturazione del Quadro contabile.

Per quanto concerne le informazioni programmatiche settoriali è anche probabile che si possa allargare a altre amministrazioni (o a enti di ricerca e persone da esse già incaricate) l'inserzione dei loro studi e ricerche nel Progetto Quadro, purché preventivamente discusse e orientate.

In sostanza, il miglioramento delle basi di informazioni obbliga l'ISPE a studiare una organizzazione più flessibile e più cooperativa con altre istituzioni. Questa necessità viene incontro anche ad un problema di finanziamento delle indagini e delle ricerche stesse, perché buona parte delle ricerche integrate in tal modo dal Progetto Quadro 2 potrebbero essere svolte nel quadro delle normali attività di dette istituzioni, che comunque avrebbero impiegato dei mezzi per indagini e studi analoghi a quelli richiesti.

Si tratterà di vedere, caso per caso, in che modo e fino a qual punto sarà conveniente all'ISPE partecipare in parte anche al finanziamento, oltre che al coordinamento e direzione delle indagini.

4.2 Organizzazione interna all'ISPE

Concepito come una linea speciale di lavoro dell'ISPE, il Progetto Quadro 2 - dalle considerazioni esposte nel paragrafo 1 - si avvantaggerebbe di una efficienza maggiore, se si svolgesse su un piano di maggiore chiarezza di funzioni e responsabilità.

A questo scopo si profila opportuno che l'ISPE si avvalga per il coordinamento di questa linea di lavoro di uno speciale Gruppo di studio istituito ad hoc, con speciale convenzione, dal Centro di studi e piani economici, in quanto organismo fiduciario, e portatore di quelle competenze necessarie per l'esecuzione di tale linea di lavoro. Il Centro Piani dovrebbe mettere a disposizione dell'ISPE uno speciale staff di lavoro, che per contratto annuo, svolgerebbe una permanente opera a pieno tempo di organizzazione e direzione delle indagini e ricerche del Progetto Quadro stesso.

L'ISPE potrebbe istituire un piccolo Comitato di controllo e direzione del lavoro dello staff permanente del Centro Piani svolto sotto le disposizioni della speciale convenzione di cui sopra.

L'affidamento al Centro Piani da parte dell'ISPE del coordinamento del Progetto Quadro non significa che la linea di lavoro - implicante questa volta ancora più chiaramente una sua distinta procedura e programmazione di tempi e di mezzi - non debba in ogni momento assicurare un suo permanente contatto, scambio di informazioni e di idee, e cooperazione con tutti gli altri gruppi e linee di lavoro che l'ISPE ha posto e ormai pone in essere. Tale coordinamento, a tutti i livelli esso si debba verificare, sarà ovviamente compito della Direzione dell'ISPE.

5. La preparazione di una Proposta specifica per il Progetto
Quadro 2

Nei paragrafi precedenti ci si è limitati ad una Proposta Generale di un sistema di ricerche atte all'approfondimento della costruzione di un Quadro contabile prospettivo di riferimento dell'uso e della formazione di risorse dell'economia nazionale, utile al lavoro di pianificazione (sistema di ricerche che è stato definito sommariamente come "Progetto Quadro 2).

E' più che opportuno che tale sistema di ricerche venga questa volta definito in dettaglio e in anticipo assai più precisamente di quanto non si sia fatto per il Progetto Quadro 1. Proprio l'allargamento della dimensione e il ricorso a gruppi di studio ed enti esterni all'ISPE, implica uno sforzo di programmazione preventiva di tutte le ricerche.

Per questo occorre impiegare tempi e mezzi. Occorre soprattutto prendere contatti con i diversi enti, sulla base di una definita visione degli sviluppi di ricerca da realizzare, e concordare con essi i modi e i tempi della loro collaborazione. Occorre infine elaborare un budget dettagliato dei costi.

La fase di preparazione di questa Proposta specifica può essere affidata dall'ISPE al Centro Piani, appunto come suo fiduciario, e dovrebbe occupare i primi due mesi del 1972, coincidendo così con la consegna degli elaborati finali di tutti i gruppi del Progetto Quadro 1.

Per l'elaborazione di questa proposta il Centro Piani dovrebbe impiegare appunto i primi due mesi di quel contratto di collaborazione permanente, di cui si è detto nel paragrafo 4.2 (e che potrebbe avere validità di un anno).

La Proposta specifica dovrebbe contenere:

- a) Identificazione del sistema di ricerche da svolgere, come deduzione dei pareri espressi nella chiusura del Progetto Quadro 1
- b) Illustrazione dei contenuti metodologici delle ricerche di cui sopra
- c) Identificazione delle modalità di esecuzione di ciascuna ricerca e dei gruppi da incaricare
- d) Valutazione dei tempi necessari alla ricerca e delle interdipendenze operative e temporali di ciascuna ricerca con le altre ricerche previste, (PERT)
- e) Valutazione dei costi di ciascuna ricerca e delle sue modalità di finanziamento, (con illustrazione di diverse alternative).