

ECONOMIA & LAVORO

RIVISTA BIMESTRALE DI POLITICA ECONOMICA E SINDACAL

LUCIANO CAFAGNA: Il vecchio ciclo e il nuovo, MA
NIN CARABBA: L'impresa pubblica nella politica
piano. FRANCESCO FORTE: Per una programmazione
europea. GLORIA PIRZIO: Sindacato e politica in Am
rica. FRANCO ARCHIBUGI: il movimento socialista
la pianificazione.

ANNO I

gennaio-febbraio 1967

ECONOMIA e LAVORO

rivista bimestrale di politica economica e sindacale

Anno I, n. 1, gennaio-febbraio 1967

Direzione, redazione, amministrazione e pubblicità: Roma, Via del Corso n. 525, telef. 673.385.

UNA COPIA lire 500; Estero lire 600.

ABBONAMENTI: Sostenitore lire 10.000; Italia annuale lire 2500; Estero lire 3000.



Direttore: GIACOMO BRODOLINI

Direttore responsab.: ENZO BARTOCCI

Comitato di direzione: Miro Allione, Franco Archibugi, Enzo Bartocci, Giacomo Brodolini, Luciano Cafagna, Manin Carabba, Francesco Forte, Gino Giugni, Pietro Longo, Giorgio Ruffolo.



Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma n. 11104, in data 21 luglio 1966. Tutti i diritti di proprietà letteraria sono riservati
Stampa: SETI - Roma - Via della Guardiola, 23

ECONOMIA & LAVORO

rivista bimestrale
di politica economica
e sindacale

Anno I, n. 1, gennaio-febbraio 1967

SOMMARIO

Presentazione

**Il vecchio ciclo e il nuovo di
Luciano Cafagna** 7

**L'impresa pubblica nella politi-
ca di piano di Manin Carabba** 15

**Per una programmazione euro-
pea di Francesco Forte** 27

**Sindacato e Politica in Ame-
rica (I) di Gloria Pirzio . . .** 51

**Il movimento socialista e la
pianificazione di Franco Ar-
chibugi** 63

**Per una politica del commercio
estero di Giusto Tolloy . . .** 95

PRESENTAZIONE

«Economia e Lavoro» si propone di inserirsi attivamente nel vasto moto di rinnovamento politico, ideale e culturale che anima le forze più consapevoli ed avanzate del Paese. Aspira a recarvi il libero contributo della esperienza, della meditazione e della ricerca di uomini che operano — nei partiti, nei sindacati, negli istituti scientifici, nelle Università, nei centri nevralgici della vita economica e dell'attività produttiva — a contatto con le vive esigenze e con i problemi della società.

La pubblicazione del primo numero di «Economia e Lavoro» segue a pochi giorni di distanza l'importante evento dell'unificazione socialista. Socialisti sono i promotori di questa rivista, socialista ne è l'ispirazione.

Tuttavia (alieni come siamo da ogni tentazione integralistica, e quindi anche da quelle dell'integralismo socialista) siamo lontani dall'attribuire all'unificazione poteri taumaturgici. Essa ha posto le premesse di una modificazione positiva e profonda dei rapporti di forza politici in Italia. Ha sollevato molte attese e speranze. Ha dato luogo ad una mobilitazione fiduciosa del mondo della cultura, della scienza e della tecnica. Ma dipende ora dall'impegno dei socialisti saper utilizzare tutte le energie disponibili e saper conferire alla propria iniziativa la concretezza e l'efficacia che dimostrino la capacità di tradurre le generose intenzioni in azione politica coerente e in soluzioni valide rispetto ai bisogni della società che si trasforma e alle sue prospettive di sviluppo.

La via della programmazione economica democratica non è né piana né agevole. Richiede una dura lotta contro

gli egoismi, i particolarismi e i campanilismi profondamente radicati nella tradizione e nella storia stessa della nostra comunità nazionale. Comporta la capacità di inquadrare i nostri problemi nazionali nelle più vaste dimensioni europee e mondiali da cui la realtà italiana è condizionata già oggi e verso le quali volge il domani. Esige una classe dirigente di alto livello, assai più estesa della classe politica in senso stretto, in grado di guadagnare la convinta fiducia di una larga maggioranza popolare e di dar vita ad uno schieramento dinamico di forze politiche sociali, sindacali, culturali, economiche che (pur non esente dalla dialettica e dai contrasti fra componenti differenziate) converga nella volontà di perseguire grandi e comuni obiettivi di progresso democratico e di riforma.

Non si può, sotto questo aspetto, ignorare i limiti attuali della formazione e dell'impegno della classe dirigente, e non porsi quindi coraggiosamente e seriamente i problemi del suo rinnovamento, del suo arricchimento, del suo aprirsi alla nuova generazione. D'altra parte, il discorso sul rinnovamento della classe dirigente si collega strettamente, condizionandolo, a quello sull'adeguamento e sul rinnovamento di gran parte delle nostre strutture invecchiate: da quelle dello Stato, del governo, del Parlamento, a quelle dei Partiti e dei Sindacati, a quelle della vita sociale e delle organizzazioni economiche.

Sono i temi dell'Italia degli anni settanta. Bisogna affrontarli in tempo, poiché gravi sono i nostri ritardi. Da come saranno affrontati potrà dipendere in larga misura l'avvenire civile del nostro popolo.

GIACOMO BRODOLINI
ENZO BARTOCCI

INDICE GENERALE DELL'ANNO 1967

Sommario del n. 1

Presentazione

LUCIANO CAFAGNA,

Il vecchio ciclo e il nuovo 7

MANIN CARABBA,

L'impresa pubblica nella politica di piano 15

FRANCESCO FORTE,

Per una programmazione europea 27

GLORIA PIRZIO,

Sindacato e politica in America (I) 51

FRANCO ARCHIBUGI,

Il movimento socialista e la pianificazione 63

GIUSTO TOLLOY,

Per una politica del commercio estero 95

Sommario del n. 2

Editoriale,

I comunisti, la CGIL e il Piano 5

Tavola rotonda,

Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro . . 17

<i>Relazione introduttiva: GINO GIUGNI</i>	18
<i>Interventi: PIERO BONI, MANIN CARABBA, MICHELE GIANNOTTA, GIORGIO GHEZZI, PIETRO MERLI BRANDINI</i>	31
PIETRO MERLI BRANDINI, <i>Evoluzione del sistema contrattuale italiano nel dopo- guerra</i>	67
GLORIA PIRZIO, <i>Sindacato e politica in America (II)</i>	95
Note economiche	111
Note sindacali	127

Sommario del n. 3

Editoriale, <i>Politiche di rinnovamento</i>	1
FRANCESCO FORTE, <i>Per un programma economico del partito socialista</i>	5
FRANCO FIORELLI, <i>Politica economica e sviluppo del Mezzogiorno</i>	57
OSVALDO TARQUINIO, <i>La relazione Carli e l'integrazione dei mercati</i>	75
GIORGIO LAUZI, <i>Aspetti sindacali e prospettive economiche del settore tessile</i>	91
Note economiche	107
Note sindacali	127

Sommario del n. 4

Editoriale,

A proposito delle regioni 5

VALENTINO COMPAGNONE,

I problemi monetari da Bretton Woods a Rio de Janeiro 13

ELIO CAPODAGLIO,

Progresso tecnologico e occupazione nel settore dell'edilizia 35

Dibattito,

Per un programma economico del Partito Socialista . 59

PIETRO LONGO, *Politica socialista e prospettiva europea* 61

ANTONIO GIOLITTI,

Triangolo industriale, Mezzogiorno e sviluppo economico 81

MANIN CARABBA,

Democrazia di piano 99

Note economiche 109

Note sindacali 133

Sommario del n. 5-6

Editoriale,

I provvedimenti USA per il dollaro e l'economia europea 5

GIUSEPPE PERA,

Prospettive in tema di legislazione del lavoro . . . 17

NICOLA CACACE,	
<i>Progresso tecnico e competitività internazionale</i> . . .	27
Dibattito,	
<i>Per un programma economico del Partito Socialista:</i>	
PIETRO BATTARA, <i>Analisi dei fatti e programma economico</i>	43
ANGELO FANTONI, <i>Lettera aperta a Francesco Forte</i> .	87
FRANCESCO FORTE, <i>Socialismo e politica economica</i> .	90
ANGELO ALBANESE,	
<i>L'intervento pubblico nel Mezzogiorno dal 1950 ad oggi</i>	99
FAUSTO FIORENTINI,	
<i>Economia dei trasporti</i>	123
Note economiche	131
Note sindacali	159

INDICE PER AUTORE

	pag.	fasc.
ALBANESE ANGELO: L'intervento pubblico nel Mezzogiorno dal 1950 ad oggi	99	5-6
ARCHIBUGI FRANCO: Il movimento socialista e la pianificazione	63	1
BATTARA PIETRO: Analisi dei fatti e programma economico	43	5-6
CACACE NICOLA: Progresso tecnico e competitività internazionale	27	5-6
CAFAGNA LUCIANO: Il vecchio ciclo e il nuovo	7	1
CAPODAGLIO ELIO: Progresso tecnologico e occupazione nel settore dell'edilizia	35	4
CARABBA MANIN: L'impresa pubblica nella politica di piano	15	1
— Democrazia di piano	99	4
COMPAGNONE VALENTINO: I problemi monetari da Bretton Woods a Rio De Janeiro	13	4
FANTONI ANGELO: Lettera aperta a Francesco Forte	87	5-6
FIGLIARELLI FRANCO: Politica economica e sviluppo del Mezzogiorno	57	3
FIGLIARELLI FAUSTO: Economia dei trasporti	123	5-6
FORTE FRANCESCO: Per una programmazione europea	27	1

		pag.	fasc.
Ni			
Di	— Per un programma economico del Partito Socialista	5	3
	— Socialismo e politica economica	90	5-6
	F. F.: I provvedimenti USA per il dollaro e l'economia europea	5	5-6
AN	GIOLITTI ANTONIO: Triangolo industriale, Mezzogiorno e sviluppo economico	81	4
FA	GIUGNI GINO: Relazione introduttiva alla Tavola Rotonda « Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro »	18	2
Nc	LAUZI GIORGIO: Aspetti sindacali e prospettive economiche del settore tessile	91	3
Nc	LONGO PIETRO: Politica socialista e prospettiva europea	61	4
	MERLI BRANDINI PIETRO: Evoluzione del sistema contrattuale italiano nel dopoguerra	67	2
	PERA GIUSEPPE: Prospettive in tema di legislazione del lavoro	17	5-6
	PIRZIO GLORIA: Sindacato e politica in America (I)	51	1
	— <i>Ib.</i> (II)	95	2
	TARQUINIO OSVALDO: La relazione Carli e l'integrazione dei mercati	75	3
	TOLLOY GIUSTO: Per una politica del commercio estero	95	1

		pag.	fasc.
Ni			
Di	— Per un programma economico del Partito Socialista	5	3
	— Socialismo e politica economica	90	5-6
	F. F.: I provvedimenti USA per il dollaro e l'economia europea	5	5-6
An	GIOLITTI ANTONIO: Triangolo industriale, Mezzogiorno e sviluppo economico	81	4
Fa	GIUGNI GINO: Relazione introduttiva alla Tavola Rotonda « Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro »	18	2
Nc	LAUZI GIORGIO: Aspetti sindacali e prospettive economiche del settore tessile	91	3
Nc	LONGO PIETRO: Politica socialista e prospettiva europea	61	4
	MERLI BRANDINI PIETRO: Evoluzione del sistema contrattuale italiano nel dopoguerra	67	2
	PERA GIUSEPPE: Prospettive in tema di legislazione del lavoro	17	5-6
	PIRZIO GLORIA: Sindacato e politica in America (I)	51	1
	— <i>Ib.</i> (II)	95	2
	TARQUINIO OSVALDO: La relazione Carli e l'integrazione dei mercati	75	3
	TOLLOY GIUSTO: Per una politica del commercio estero	95	1

IL VECCHIO CICLO E IL NUOVO

La programmazione si inizia in Italia con un nuovo ciclo. Il « punto di svolta inferiore » con il quale si considera chiuso il ciclo precedente si colloca agli inizi del 1965, quando la fase di contrazione, apertasi nell'ottobre del 1963, risultò volgere al termine. Gli studiosi della congiuntura distinguono, nelle vicende della economia italiana dalla fine della guerra, sette cicli brevi. Questo che si è concluso al principio del 1965 appare il più lungo di tutti, dato che la sua durata si è estesa per quattro anni interi, a partire dal gennaio 1961. In realtà, però, non tutti questi « cicli brevi » hanno incluso fasi recessive rilevanti. Non rilevante, ad esempio, è stata la fase di contrazione posta al centro del ciclo antecedente a quello testé chiuso — il ciclo svoltosi fra agosto '58 e gennaio '61 — per cui si può concludere che le vicende dell'economia italiana nel 1964 sono giunte a sorprendere una economia che da molti anni non conosceva turbamenti sensibili (1). Naturalmente, occorre rilevare, anche a proposito di quest'ultimo ciclo (oltretutto, *a fortiori*, per i precedenti), che la contrazione non è stata di intensità e durata tale da incidere con segni negativi sui dati annuali della contabilità nazionale, i quali non hanno mai registrato decrementi, ma solo rallentamenti nei ritmi di accrescimento del reddito. Anche l'ultimo ciclo sembra, dunque, aver conservato quella fisionomia di « pausa recessiva *ad alto livello* » che contraddistingue le fasi di contrazione di tutto il periodo post-bellico della storia ciclica italiana (2).

(1) F. FORTE (*La congiuntura in Italia 1961-1965*, Torino, 1966, p. 147) mostra di ritenere che, in fondo, l'economia italiana poteva considerarsi in fase di espansione dall'ottobre del 1958 fino all'ottobre del 1963.

(2) Cfr. F. DI FENIZIO - G. MICONI, *Cicli brevi in Italia negli ultimi venti anni*, in « Rassegna interna dei lavori dell'Istituto », ISCO, aprile 1966, p. 92.

E' sempre difficile passare da una descrittiva del ciclo economico a una sua interpretazione, e il passaggio implica normalmente un trasferimento dal terreno di un discorso che può avere pretese di esattezza a quello di un ragionamento approssimativo e largamente congetturale. E' però proprio su questo terreno che dovremo avventurarci per cercare di raccogliere qualche indicazione sulle forze che presumibilmente agiranno nel prossimo futuro. In questo caso dovrà essere tentata qualche interpretazione sul ciclo trascorso che ci aiuti a formulare delle ipotesi sul ciclo iniziatosi lo scorso anno. Generalmente, nel valutare i caratteri dei cicli — che qui considereremo, per comodità, « abbinati » — 1958-60 e 1961-63, per ciò che riguarda le componenti per così dire contraddittorie, quelle che possono servire a formare uno schema esplicativo sia della semi-onda ascendente che di quella discendente, si insiste sul comportamento degli investitori, da un lato, sui fenomeni occupazionali, dall'altro. Il comportamento degli investitori, dapprima stimolato dalle prospettive comunitarie e dalla congiuntura internazionale in genere, sarebbe stato poi depresso dall'azione politica riformatrice dei governi di centro-sinistra. La grande riserva di mano d'opera, dal canto suo, avrebbe in un primo tempo facilitato naturalmente l'espansione e, successivamente, avvicinandosi alla rarefazione, avrebbe determinato una alterazione del mercato del lavoro e una spinta verso l'alto dei costi salariali, con conseguenze inflazionistiche.

I due fenomeni si sono indubbiamente verificati. E' però desiderabile che il tentativo esplicativo non si arresti a queste più esterne constatazioni, per quel che riguarda soprattutto il più generale fenomeno degli investimenti che può essere considerato come una variabile principale, rispetto alla quale gli stessi fenomeni occupazionali e di mercato del lavoro potrebbero venire visti come in larga misura dipendenti: prospettive entro le quali si collocava la decisione di investire, natura delle scelte di investimento, forme di copertura dell'investimento, cioè forme del processo di accumulazione. E' in questo quadro che vanno ricercati gli elementi che sono andati soggetti a una modifica più o meno profonda nel corso dello svolgimento del ciclo passato, tale da incidere sui caratteri di quello in corso.

Le prospettive entro le quali la decisione di investimento si collocava, negli anni 1958-63, erano, come prospettive di *mercato*, quelle, da un lato, di una espansione indefinita di un trend di consumi interni avente al centro i consumi di massa di prodotti meccanici ed elettromeccanici e l'estensione dell'urbanizzazione e, dall'altro, di un mercato internazionale in grado di riservare sempre una buona quota, a certe condizioni di equilibrio, alle produzioni italiane; come prospettive di *costi* erano quelle date da una buona riserva di forza lavoro e da salari inferiori a quelli dei paesi industriali vicini. Le implicazioni di questo tipo di prospettive erano in larga misura collegate, di fatto, a un trend di modifica strutturale dell'occupazione e degli insediamenti (passaggio dall'agricoltura all'industria, dalle campagne alle città, dal Sud al Nord) con formazione, da un lato, di *nuove* unità di consumo di tipo moderno e apporto continuo, dall'altro, di forza lavoro fresca.

La natura delle scelte di investimento risultava, essa stessa, influenzata, in considerevole misura, da questo sistema di prospettive. La spinta al progresso tecnologico che investì la nostra economia nella seconda metà, soprattutto, degli anni '50, fu essenzialmente una spinta alla produzione di beni tecnologicamente moderni: si vuole dire, cioè, che, in buona misura, il progresso tecnico era indotto dalla natura dei beni, dalle modificazioni storiche nella struttura della domanda, e solo in misura limitata dalla situazione dell'offerta (problemi di costo e di concorrenza). In secondo luogo, la tendenza generale degli investimenti mostrava una forte componente « estensiva », di investimenti, cioè, in cui l'espansione del capitale corrisponde a una più ampia utilizzazione di manodopera. E ciò in più sensi: in quanto si creavano molte nuove unità produttive e in quanto gli ampliamenti aziendali erano fatti molto spesso senza particolari riguardi al problema del risparmio di manodopera; in quanto la componente edilizia aveva, in relazione alle trasformazioni strutturali dell'insediamento, un peso molto accentuato nel movimento complessivo dell'economia. A tutto questo è da aggiungere l'effetto accelerativo, a scala dell'intero sistema economico, che a un certo punto cominciò a operare sulla parte posta, per così dire, più a monte del sistema economico stesso,

infrastrutture e settori industriali « di base » guidato essenzialmente dal settore pubblico, questo movimento si inquadrava nella logica di una dilatazione delle « misure » complessive della economia, a carattere — per molti aspetti — concentrato e « discontinuo » (basta pensare alla nuova base siderurgica).

Le forme di processo di accumulazione (problema assai complesso che abbraccia assai più aspetti di quelli che interessano immediatamente questo nostro rapido discorso) risentivano anche loro di questo quadro generale. Le fonti di finanziamento interne offrivano larghi margini a causa dei moderati costi di lavoro. Tra le fonti esterne, gli apporti di capitale fresco, nel periodo in cui furono più cospicui, obbedivano notevolmente a sollecitazioni anomale (speculazione di borsa). Un posto particolare ebbero poi, in questo periodo, gli apporti più o meno indiretti di capitale provenienti dalla rendita prodotta dalle aree; fenomeno, questo, che è stato considerato patologico, ma che non lo era più di quanto fosse tale l'andamento generale della espansione determinatasi lungo questo ciclo, in cui, come si è detto, le modifiche di struttura in senso settoriale e in senso territoriale hanno esercitato una funzione traente fondamentale.

Così stando le cose, nel ciclo passato l'espansione conteneva in se stessa — per ciò che riguarda i suoi orizzonti *interni* — limiti precisi. Essa era condizionata, come si è detto, da una trasformazione strutturale, il cui indice fondamentale di esaurimento può essere considerato dai primi sintomi di rigidità del mercato del lavoro. Sorprendentemente, gli orizzonti *esterni* non risentivano negativamente degli effetti della contrazione degli orizzonti *interni* e continuavano a esercitare la loro funzione di sostegno nei confronti della attività produttiva. Si è osservato che questo sarebbe avvenuto, nella fase discendente del ciclo, in una situazione di costo compromessa, a prezzo di sensibili sacrifici da parte degli esportatori (e si è giunti addirittura a parlare di una sorta di pericolosa « sospensiva » della computazione dei costi fissi). Se questo fenomeno si è realmente verificato esso è una riprova dello « smarrimento » di una prospettiva interna da parte dei produttori, della chiusura di un ciclo di « aspettative » nei confronti della domanda interna,

prima e più di ogni questione di rottura nell'equilibrio dei costi e dei ricavi.

Resta a dire qualcosa sul comportamento dell'Operatore pubblico in tale contesto. Come parte del sistema di prospettive dell'investitore privato, l'Operatore pubblico si presentava come un elemento largamente e chiaramente intenzionato nel senso della espansione della domanda globale; i fattori di inquietudine tendenti a configurarlo come elemento concorrenziale del settore privato, nel campo industriale, restavano marginali. Non bisogna nascondersi, però, che essi esistevano ed erano potenzialmente consistenti: vi era cioè una forte tendenza, sul piano psicologico, a sopravvalutare questo aspetto, nella sua incidenza sul sistema di prospettive, ad ogni accenno di allargamento della sfera di iniziativa industriale dello Stato (un indice palpabile di questo fenomeno può essere dato dall'estrema impopolarità di Enrico Mattei, negli ambienti industriali privati). Gli effetti di questo atteggiamento si vedranno successivamente, dopo la nazionalizzazione dell'energia elettrica. Come elemento della domanda, poi, l'Operatore pubblico perdette una parte della sua influenza ottimistica sul sistema di prospettive dei privati non appena si configurò una situazione di imbarazzi monetari.

La situazione complessiva della domanda, alla fine del ciclo considerato, se, per comodità, ne scomponiamo la struttura in cinque settori (*A.* domanda interna privata di consumo, *B.* domanda interna privata di investimento, *C.* domanda pubblica di investimento, *D.* domanda pubblica di consumo, *E.* domanda estera) si presentava così: *A.* che aveva rappresentato il settore più dinamico si trovava in battuta d'arresto. *D.* presentava una tendenza inversa con effetti, in definitiva, di bilanciamento a breve della carenza di *A.*, ma con effetti non positivi sul sistema di prospettive a media scadenza e con effetti immediatamente negativi su *C.* *C.* nei suoi aspetti peculiari rispetto a *B.*, appariva privo di prospettive mordenti, sia per un naturale effetto di ritorno degli investimenti concentrati negli anni precedenti, sia a causa della situazione monetaria e della accresciuta pressione alternativa di *D.* *E.*, offriva invece un andamento regolarmente sostenuto. Se consideriamo *B.* come una variabile dipendente dal sistema delle altre quattro, vediamo che, in definitiva, solo *E.*

era in grado di agire in senso positivo su di essa in prospettiva. Ma si sa che questa componente, per sua natura contiene un grado elevato di insicurezza.

Questo contribuisce a spiegare il ritardo che si manifesta, una volta doppiato il punto di svolta inferiore, nella ripresa degli investimenti. L'andamento immediato della domanda, sostenuto da *E*, da *C* e *D*, influiva sull'andamento a breve *ma con scarsi effetti di prospettiva*. Gli investitori privati (*B*), scontavano invece, oltre alle incertezze relative alle componenti mosse ora menzionate, una loro propria futura cautela avente influenza sulla fondamentale componente *A*.

In altri termini la riduzione drastica degli elementi *estensivi* propri della espansione precedente appare oggi largamente scontata. Nel periodo di bassa congiuntura le industrie hanno scoperto i margini di capacità produttiva che avevano accumulato, in parte inconsapevolmente, nel corso di una condotta organizzativa febbrile e poco controllata; d'altra parte hanno valutato sperimentalmente il grado di rigidità del mercato del lavoro e i vincoli (nel frattempo cresciuti) alla mobilità della mano d'opera, mutandone una aumentata propensione ad evitare combinazioni di fattori impicanti elevato impiego di mano d'opera e una tendenza al più sorvegliato utilizzo di questa; infine sono indotte a considerare con preoccupazione gli sviluppi della necessità competitiva che il dinamismo tecnologico dei paesi avanzati e la apertura crescente dei mercati impone. Si può dire che, alla distanza, le considerazioni avanzate da quei sindacalisti che intorno al 1963-64 sostenevano la funzione di stimolo al progresso tecnico insita nella azione salariale si siano rivelate potenzialmente più fondate di quanto allora non apparisse. Solo che questo era valido sulla media distanza, non sulla breve. Tale tendenza potrà operare attraverso un periodo di aggiustamento che ha comportato costi sociali.

Questo tipo di prospettiva *interna* del settore privato non è senza conseguenze *ritardatrici* sull'andamento della ripresa e in particolare sull'andamento degli investimenti stessi. A misura che si chiarisce questa prospettiva *labour saving* del futuro comportamento industriale, si delinea anche un dimensionamento cauto delle forme e delle misure di espansione del mercato interno, in

termini di allargamento della occupazione, di effetti di questa sul territorio, di possibilità stessa della pressione esercitata dallo andamento del mercato del lavoro. Se è vero, come noi pensiamo, che il *trend* della domanda interna di consumo ha esercitato nel ciclo precedente una funzione cumulata determinante sulle decisioni di investimento (per la consapevolezza stessa da parte di queste di poter scontare i propri effetti moltiplicativi), questo effetto non è incoraggiato alla ripetizione degli orientamenti attuali sulla natura degli investimenti.

Quali fattori possono concorrere a sbloccare questo stato di incertezza? Molti operano certamente al livello dell'interno dei processi valutativi e decisionali delle imprese e ad essi non ci riferiremo. All'esterno, invece, possiamo considerare almeno due fattori: da un lato il ricostituirsi di un profilo di *trend* dei consumi privati adottato alla nuova situazione; dall'altro la programmazione. Il primo dei due elementi è delicato e complesso; in esso convergono varie componenti. Vi è una componente individuabile sociologicamente in base all'azione dei fattori imitativi (e che spianò molto il campo negli anni 1958-63). E vi è una componente che deve essere individuata in base alle modifiche che la diminuita domanda di manodopera comporta negli atteggiamenti dell'Operatore Famiglia. In ogni caso elemento essenziale al precisarsi di una qualsiasi linea di andamento espansivo di medio e lungo periodo dei consumi è il mantenimento di una certa dinamica salariale reale: la famiglia potrà contare su una minore occupazione dei suoi membri, ma dovrà poter contare su un certo incremento dei redditi degli occupati. L'analisi di queste tendenze meriterebbe un maggiore sforzo di studio e gli stessi sindacati potrebbero trovare in questo campo uno spazio specifico per il loro apporto alla formazione delle linee direttive dell'attività di programmazione. Non pare dubbio, comunque, che una nuova linea di espansione — anche qualitativamente modificata — si va delineando nei consumi privati. Poterla individuare con più chiarezza e poterne scontare gli effetti per tempo è importante per determinare le decisioni di investimento non solo e non tanto, forse, in senso quantitativo. Non deve escludersi, infatti, che la ripresa dei consumi privati si attui lungo un binario moltiplicativo di occasioni occupazionali, per

esempio, di tipo terziario, ancor più di quanto non sia avvenuto in passato: ciò restituirebbe, nel nuovo ciclo, qualcuno di quegli effetti estensivi che apparivano decaduti con il vecchio.

Vi è poi la programmazione. Di essa e degli effetti che con essa ci si ripromette si è parlato tanto da rendere ogni discorso al riguardo stanco e di maniera. Tuttavia la programmazione dovrebbe davvero esercitare, nei prossimi anni, un ruolo largamente sostitutivo, nella determinazione delle decisioni di investire, rispetto alle mere previsioni di mercato. Nei prossimi mesi, superata la prima fase di autogenesi istituzionale, l'impegno della programmazione dovrà volgersi necessariamente verso il settore industriale, sia pubblico che privato, per definire programmi di settore e concordare con le grandi imprese dimensioni, qualità e tempi delle scelte maggiori. Le esigenze di ammodernamento tecnologico dell'apparato produttivo italiano dovranno trovare in questa sede l'impulso a trasformarsi da fattori di incertezza in fattori operativi, attraverso la costituzione, guidata dalla volontà pubblica, di orizzonti definiti.

LUCIANO CAFAGNA

L'IMPRESA PUBBLICA NELLA POLITICA DI PIANO

1. — Il dibattito politico intorno alle funzioni ed all'assetto istituzionale del settore pubblico dell'economia, che era apparso meno aperto e privo di elementi nuovi nel periodo della bassa congiuntura, è venuto riaprendosi con vivacità nei primi mesi del 1966. I cenni contenuti nella Relazione del Governatore della Banca d'Italia intorno al ruolo della impresa pubblica, una significativa presa di posizione del Presidente dell'IRI nel corso della illustrazione delle relazioni del bilancio annuale e, soprattutto, l'inizio del dibattito parlamentare sul programma economico nazionale con la presentazione dei pareri (di maggioranza e di minoranza) della Commissione Bilancio e Partecipazioni Statali della Camera, costituiscono i punti di riferimento essenziali per affrontare una problematica che sembra destinata ad assumere un rilievo di primaria importanza nel quadro della politica di programmazione negli anni a venire.

La ripresa della discussione politico-culturale intorno ai temi dell'impresa pubblica deve essere salutata come un fattore positivo. In effetti nonostante che il programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-'69 e la Nota aggiuntiva per il quinquennio 1966-'70 attribuiscano un ruolo centrale alla impresa pubblica e contengano proposizioni di centrale importanza, sia relativamente alle funzioni del settore pubblico della economia, sia per quanto attiene alla struttura istituzionale della impresa pubblica, la attenzione intorno a tali temi (pur così concretamente affrontati dai documenti di programmazione) era sembrata declinante; quasi a significare una minor « tensione » della stessa imprenditorialità pubblica e delle forze politiche intorno ai temi della presenza del nostro sistema economico di un vasto e molteplice settore di imprenditorialità in mano pubblica. Questo fenomeno di disinteresse e, relativo, abbandono sembra decisamente chiudersi. Ed è significativo osservare che la nuova aper-

tura di dibattito coincide con la ripresa economica e con il « decollo » di un nuovo ciclo di sviluppo, dopo il periodo 1962-'65.

Il problema reale che sta dinanzi alle forze politiche ed alla azione politico-economica del Governo appare, in sostanza, proprio quello di identificare i connotati essenziali della nuova fase di sviluppo e, sulla base di tale generale diagnosi, di stabilire, nel quadro della politica di programmazione economica, quale nuova fisionomia tenda ad assumere e quali funzioni debba essere chiamato ad assolvere (e con quale struttura organizzatoria) il settore pubblico della economia. Rispetto a tale impostazione del discorso risulta evidente la necessità di una non superficiale revisione degli schemi e dei contenuti emersi nel corso dell'ampio dibattito politico culturale che (con particolare vigore negli anni fra il '56 e il '62) si è venuto svolgendo intorno alla impresa pubblica nel nostro Paese.

2. — Il dato essenziale che appare alla base delle diagnosi tese a definire i connotati e le caratteristiche essenziali della presente fase di sviluppo della nostra economia può identificarsi nella flessione degli investimenti produttivi verificatosi negli ultimi due anni e, di conseguenza, nella esigenza primaria di assicurare una ripresa degli investimenti produttivi stessi in modo adeguato alla esigenza di conseguire l'aumento della occupazione, della produttività e quindi del reddito nella misura prevista dal programma nazionale (aumento del reddito nazionale nella misura del 5 per cento in media all'anno). Nel porre tale problema al centro della propria attenzione, la Nota aggiuntiva per la proiezione del programma al quinquennio 1966-'70, formula il giudizio in virtù del quale « tale flessione, pur essendo immediatamente connessa con l'aumento dei costi verificatosi negli ultimi anni, con le difficoltà di finanziamento, nonché con motivi psicologici, si ricollega a cause più profonde, di natura strutturale ».

« Vasti settori nella nostra industria hanno rilevato in questo periodo *difficoltà nel migliorare le loro dimensioni, forme organizzative e strutture tecnologiche*. Inoltre si è avuto, nello stesso periodo, *il completamento di grossi programmi di investimento decisi e promossi dalle imprese maggiori negli anni passati*.

Si è così determinata una discontinuità nel processo degli investimenti, che ha coinciso col momento più delicato della congiuntura ».

I due dati essenziali della situazione così delineata (processo di razionalizzazione — conclusione di un ciclo di investimenti) sono apparsi, come era inevitabile, caratterizzanti anche la situazione delle imprese pubbliche e, soprattutto, delle aziende a partecipazione statale.

Il settore pubblico è dunque pienamente investito dalla problematica concernente le azioni di politica economica atte a promuovere una ripresa del processo di investimento. Non a caso, del resto, la Nota aggiuntiva 1966-'70, identifica nel modo seguente i principali interventi pubblici nella presente fase di sviluppo:

a) accelerazione degli investimenti pubblici più suscettibili di esercitare una azione propulsiva sulla domanda per investimenti direttamente produttivi;

b) incentivazione alla razionalizzazione e all'aggiornamento tecnologico della industria;

c) *lo sviluppo, lungo nuove linee, dei programmi di investimento delle imprese pubbliche;*

d) il sostegno delle esportazioni, con particolare riguardo a quelle di beni di investimento.

Un indirizzo come quello risultante dalle proposizioni richiamate della Nota aggiuntiva, consapevolmente teso verso il « rilancio » degli investimenti produttivi, assume come sua componente essenziale un rafforzato impegno della impresa pubblica. Tale conseguenza è, d'altronde, tra quelle espressamente tratte dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nella recente mozione sui problemi congiunturali dopo il primo semestre 1966, intorno alla quale si è realizzata una amplissima e significativa convergenza della Confindustria e delle grandi centrali sindacali.

La Nota aggiuntiva 1966-'70 individua le direzioni di nuovo impegno delle partecipazioni statali e, in genere, del settore pubblico della economia in tre essenziali direzioni:

— consolidamento della posizione della impresa pubblica nel-

le industrie di base che già la vedono fortemente impegnata (siderurgia, fonti di energia, petrolchimica);

— assunzione di specifica responsabilità nella realizzazione della politica di industrializzazione del Mezzogiorno e di decongestionamento delle grandi aree metropolitane;

— iniziativa nella industria manifatturiera, soprattutto nei settori che implicano un elevato e rapido assorbimento di innovazioni tecnologiche.

Una impostazione come quella delineata è apparsa, in certa misura, contraddetta, almeno per quanto attiene all'impegno nella industria manifatturiera dalla Relazione del Governatore della Banca d'Italia, le cui « considerazioni finali » ammoniscono che, potendosi escludere il mantenimento del livello degli investimenti della impresa pubblica nella industria di base, « appare assai opportuna l'intensificazione della iniziativa pubblica nei settori dei servizi di carattere infrastrutturale, e, in special modo, dei trasporti e delle comunicazioni e in quelli di razionalizzazione delle strutture complementari alla attività della produzione agricola ». Al contrario, secondo il Governatore della Banca d'Italia sarebbe incongruo il ricercare l'innalzamento del livello degli investimenti mediante l'ampliamento del ricorso a iniziative in altri settori e, particolarmente, in quelli delle industrie di trasformazione. Le partecipazioni statali si metterebbero in concorrenza con gli imprenditori privati scompigliandone le basi di calcolo economico con conseguenze non facilmente prevedibili ».

La massima autorità monetaria sembra ammonire contro i pericoli che per il finanziamento degli investimenti privati deriverebbe dall'impegno delle partecipazioni statali nel settore della industria manifatturiera. Ma, in realtà, la motivazione tecnica non è sviluppata, sicché non si vede in qual modo venga eliminata la bontà delle scelte sostanziali di politica economica poste dal Programma e dalla Nota aggiuntiva che implicano un forte impegno della impresa pubblica nel settore manifatturiero, appunto in funzione della direzione e stimolo di quel processo di razionalizzazione e ammodernamento tecnologico e di promozione di nuovi ambiti di investimento produttivo che stanno dinanzi, quali obiettivi elementari della situazione, alla economia italiana nel suo complesso.

E' importante sottolineare come il parere di maggioranza della Commissione Bilancio e Partecipazioni Statali della Camera (relatore on. Gerardo Bianchi), in ciò concorde con il parere di minoranza comunista (relatore on. Caprara), faccia consapevolmente propria la scelta del Governo, operata attraverso il Programma e la Nota aggiuntiva, disattendendo espressamente l'ammonimento della Relazione del Governatore della Banca d'Italia.

3. — Gli elementi sopra richiamati del dibattito politico-economico sostanziale sulla impresa pubblica ci consentono di individuare con sufficiente chiarezza i tratti caratterizzanti la situazione presente nel settore pubblico della economia e le prospettive della sua espansione. Tali elementi costituiranno le ipotesi di lavoro sulle quali cercheremo di fondare le considerazioni e le proposte che seguiranno relative all'assetto istituzionale del settore pubblico. Appare quindi necessario — nella economia del nostro discorso — esporre schematicamente, in modo riassuntivo, quali siano, a nostro avviso, gli elementi da assumere quali essenziali e caratterizzanti.

La impresa pubblica è impegnata, nel nostro Paese:

a) in taluni *settori di servizi* con caratteristiche tradizionali di vera e propria « erogazione » o « prestazione »; tali ci sembrano, ad esempio, i casi della azienda postale e delle imprese telefoniche;

b) in taluni *settori di servizi*, con tendenza alla *acquisizione di caratteristiche propriamente imprenditoriali*, pur appartenendo ad attività tradizionalmente considerate estranee alla gestione di impresa; un esempio di grande importanza di tal tipo di attività è offerto da quei campi di azione (realizzazione di opere pubbliche, creazione di infrastrutture industriali) definiti come « *servizi infrastrutturali* »;

c) in taluni *settori industriali con carattere preminente di pubblica utilità*, nei quali appare visibile una tendenza, di segno contrario a quella constatata per i servizi infrastrutturali, verso l'acquisizione di caratteri tipici delle attività erogatrici; tale appare il caso delle *industrie delle fonti di energia e in particolare*

dell'industria elettrica, delle attività imprenditoriali di trasporto (marittimo, ferroviario, stradale, aerea);

d) in taluni settori di *industria di base* che pur appartenendo al campo propriamente imprenditoriale hanno caratteristiche assai spiccate di *pubblica utilità*; tali la *industria siderurgica* e l'*industria petrolchimica*, e l'industria del cemento;

e) in taluni settori, infine, dell'*industria manifatturiera* (meccanica, tessile, alimentare).

La ipotesi che si assume è che l'impegno di questa vasta gamma di campi di azione debba considerarsi necessaria e che, anzi, i confini fra i vari tipi di attività — con particolare riguardo ai margini distintivi fra attività di servizio e attività imprenditoriale — debbano considerarsi frontiere mobili, con oscillazioni notevoli anche in non lunghi periodi di tempo.

4. — La constatazione della varietà e vastità dei terreni di impegno della pubblica impresa non ha mancato di dar materia, nel recente passato, a sforzi classificatori, tendendosi anche a un passo ulteriore; quello consistente nel voler individuare per ciascun « tipo » di impresa pubblica un modello istituzionale, uno schema organizzatorio tipico. Così si disse che « per le imprese fornitrici di servizi pubblici, per le quali « la politica dei prezzi e la politica degli investimenti, anche nei loro aspetti spaziali, debbono essere decise sulla base di criteri di economicità generale, quali possono essere definiti solo nell'ambito di un piano economico generale », la figura organizzativa più idonea appare quella dell'ente pubblico direttamente operante. Per le imprese operanti in settori strategici, e quindi gravati da responsabilità di guida del processo di sviluppo, appare sufficiente la forma della partecipazione azionaria, con norme severe concernenti le società a partecipazione pubblica operanti nei settori così determinanti e, infine, per le altre imprese opportuno è il mantenimento di uno schema di partecipazione pubblica che lasci inalterata la figura e la logica della società per azioni privata (Siro Lombardini, *L'impresa pubblica e il piano economico*, in, Piano Economico e impresa pubblica, a cura di F. Archibugi e S. Lombardini, Torino, 1963).

Tale tesi veniva sviluppata da chi, limitando il discorso alle partecipazioni statali, ne richiedeva una organizzazione nell'ambito di *enti omogenei di settore* (così, in sede parlamentare, la Relazione di minoranza al bilancio del Ministero delle Partecipazioni Statali per il 1963-'64 dell'on. Leonardi del PCI).

La più penetrante critica di una impostazione di tal genere è quella di chi afferma che la formazione dei gruppi differenziati sia un fenomeno tipico della fase economica che oggi noi viviamo; e quanto un simile tipo di sviluppo sia, per così dire, naturale, è indicato dal fatto che l'azione economica pubblica, che si è svolta con maggior successo nel campo dell'esercizio diretto di attività industriali, ha preso negli ultimi decenni la forma del gruppo differenziato e non quella dell'azienda razionalizzata operante; secondo i vecchi schemi, in un settore specifico» (P. Saraceno, *Imprese pubbliche e imprese private di fronte al problema della direzione attiva*, in, *Il Mondo dell'energia*, 1962, numero 2, '53).

Il dibattito politico, con la sua forza semplificante, viene, in sostanza qualificandosi come contrapposizione fra i sostenitori dell'ente pubblico economico direttamente operante o ente di gestione di partecipazioni per settori omogenei da un lato, e sostenitori del grande gruppo integrato (formula IRI) dall'altro.

Il dibattito si è sopito ma non è stato superato. Si tratta ora di vedere se la «querelle» fra ente omogeneo e gruppo integrato è in qualche misura superabile nella presente situazione e dinanzi alle presenti esigenze del settore pubblico dell'economia, in Italia.

5. — Ci sembra necessario, a questo punto, avventurarci nella formulazione di ipotesi e proposte costruttive che cerchino di suggerire soluzioni istituzionali idonee, corrispondenti alle diverse caratteristiche funzionali della impresa pubblica (delle quali abbiamo avanzato poco avanti una classificazione; tenendo conto, tuttavia, della opportunità di scegliere, per quanto possibile, soluzioni organizzative suscettibili di consentire mobilità e capacità di espansione, essendoci apparsa la estrema fluidità delle caratteristiche tipiche dei vari campi di attività una delle caratteristiche del momento economico presente.

a) per i settori di servizi di erogazione o prestazione, così come per i servizi industriali di preminente pubblica utilità non sembra dubitabile che lo schema più idoneo sia quello dell'*Ente pubblico economico direttamente operante*; gestore, cioè, della impresa operativa stessa (public corporation in Inghilterra, etablisement public in Francia). Tale schema organizzativo dovrebbe adottarsi, oltretutto nei casi in cui già opera (come per l'Enel), sia nella ipotesi in cui attualmente lo schema organizzativo sia la azienda autonoma (Poste e Telegrafi, Azienda telefonica di Stato, Ferrovie) sia in quello in cui la soluzione presente sia quella contrapposta della società a partecipazione statale (trasporti marittimi, società telefoniche).

La public corporation costituirebbe così una parziale privatizzazione della gestione delle aziende autonome e una parziale pubblicizzazione della gestione societaria. Tale impostazione sembra capace di tener conto delle reali caratteristiche delle attività considerate che richiedono la adozione di tecniche organizzative imprenditoriali ma implicando scelte di impresa solo in ordine alla gestione del servizio, non porgono in nessun modo la necessità del ricorso allo strumento societario. Naturalmente, quindi, la nostra impostazione implica un dissenso nei confronti delle soluzioni di riforma delle Aziende Postale e Ferroviaria che rinuncino (per il peso e la resistenza delle burocrazie interne e delle molteplici connivenze da esse create) alla trasformazione di tali aziende autonome in public corporation.

b) per i settori di industria di base lo schema più idoneo appare quello dell'*ente di gestione di partecipazioni statali omogeneo* o, in subordine, della finanziaria del settore nell'ambito di un gruppo integrato. Tali settori, infatti, appaiono caratterizzati da un grado elevato di integrazione tecnica con settori determinanti della industria manifatturiera, sicché non sembra consigliabile la rinuncia all'uso dello schema privatistico, della società per azioni.

Rispetto al settore pubblico italiano si pone, quindi, il problema della collocazione delle imprese concernenti la siderurgia e la petrolchimica, organizzate appunto in finanziarie di settore. Per l'ANIC (finanziaria di settore del gruppo ENI per la attività petrolchimica) sembra possibile sostenere la razionalità di una

integrazione con l'attività petrolifera dell'altra finanziaria dell'ENI (l'AGIP).

Più complesso il discorso concernente la industria siderurgica. Occorre chiedersi se sia giusto conservare la struttura privatistica della Finsider (Società finanziaria dell'IRI la cui natura giuridica è quella di una holding di diritto privato) o se invece non appaia preferibile la creazione di un ente di gestione per la industria siderurgica. A noi sembra preferibile tale soluzione. In questo modo le partecipazioni statali vedrebbero operanti, nei due essenziali settori di industria di base nei quali attualmente operano, due enti di settori (l'ENI e l'Ente per la siderurgia) direttamente investiti della responsabilità di settore.

c) Complesso è il discorso relativo ai *servizi infrastrutturali* nei quali si verifica il fenomeno della privatizzazione dei mezzi giuridici di operare, in conseguenza della sostanziale acquisizione di carattere imprenditoriale da parte di attività tradizionalmente gestite con mezzi di diritto pubblico (legislazione sulle opere pubbliche).

I pericoli di una tale tendenza consistono:

— nel sottrarre al settore pubblico dell'economia risorse ed energie da destinarsi alle iniziative private;

— nello svuotare la funzione degli organi pubblici competenti tradizionalmente per la realizzazione delle opere infrastrutturali, rinviandone senza speranza la riorganizzazione su basi di efficienza.

Ma la tendenza è tuttavia difficilmente reversibile. Occorre inquadrarla in modo da renderla coerente con le finalità generali dell'azione del settore pubblico.

La utilizzazione di energie propriamente imprenditoriali del settore pubblico ai fini di una politica di sistemazione del territorio non solo non è da rifiutarsi ma può costituire un elemento decisivo per il successo della generale politica economica programmata di riequilibrio territoriale.

Il fenomeno della congestione delle grandi aree metropolitane e gli obiettivi di industrializzazione nelle aree di concentrazione degli interventi del Mezzogiorno e delle zone depresse del Paese, sono di tale rilevanza obiettiva da chiamare l'impresa pubblica a dirette assunzioni di responsabilità. Il discorso è dei

meno facili in quanto implica il problema del rapporto fra intervento (necessariamente accentrato) funzionale ed imprenditoriale dello Stato e poteri di autonomia locale. Naturalmente tali temi non possono essere affrontati in questa sede. Ci basta qui rilevare che le partecipazioni statali impegnate nella realizzazione di una così complessa azione di riequilibrio territoriale devono essere gestite da un Ente pubblico specificamente chiamato a presiedere a tale compito.

Nel nostro ordinamento dopo la legge 26 giugno 1965 n. 717 tale Ente è identificabile con chiarezza nella Cassa per il Mezzogiorno, sottoposto ad un preciso indirizzo programmatico che ha i suoi perni nel CIPE e nel Ministero per gli interventi nel Mezzogiorno.

Si propone pertanto di *sottrarre le partecipazioni per la realizzazione di servizi infrastrutturali alle generiche competenze dell'IRI e dell'EFIM e di trasformare la Cassa per il Mezzogiorno* (la cui azione si estenderà dopo la approvazione della legge per le zone depresse del Centro-Nord a tutta la politica di riequilibrio territoriale del Paese) *in ente gestione di partecipazioni statali per la sistemazione del territorio.*

d) Resta, infine, il vasto settore della *industria manifatturiera*. Qui deve identificarsi il terreno adatto per l'azione di un *unico grande gruppo integrato pubblico* l'IRI la cui azione possa tener conto della continua mobilità dei confini del settore pubblico nella industria manifatturiera, chiamato a tener conto delle situazioni concrete di mercato e delle condizioni della politica economica e congiunturale. Il gruppo integrato potrebbe servirsi largamente anche dello strumento della partecipazione minoritaria assumendo, laddove occorra, funzioni di *ente di promozione*.

La proposta implica l'*abolizione dell'EFIM*, le cui partecipazioni sarebbero più utilmente gestite dalla Finmeccanica e la attribuzione all'IRI delle partecipazioni ENI in campi diversi dalla industria petrolifera e petrolchimica (così le partecipazioni nel settore tessile).

6) Il quadro che si è tracciato non ha naturalmente se non l'intento di costituire uno stimolo ad una possibile discussione. Per questo riterremo utile (ce ne mancherebbe altrimenti l'auda-

cia) di riassumere schematicamente le nostre proposte suggerendone la discussione.

Il settore pubblico della economia risulterebbe organizzato nel modo seguente:

- 1) *Enti pubblici economici direttamente operanti:*
ENEL, Ente per le Ferrovie dello Stato, Ente per i servizi postali, Ente per i servizi telefonici, Ente per i trasporti.
- 2) *Enti di gestione di partecipazioni statali omogenei di settore:*
ENI, Ente per la siderurgia.
- 3) *Ente per la sistemazione del territorio e per la gestione di partecipazioni per la realizzazione di servizi infrastrutturali.*
- 4) *Ente per l'industria manifatturiera:*
IRI.

MANIN CARABBA

PER UNA PROGRAMMAZIONE EUROPEA

1. — L'unificazione progressiva dei mercati del MEC, man mano che si realizzano le successive tappe previste dal Trattato di Roma, pone seriamente il problema della politica finanziaria e monetaria comune di questa nuova grande area economica e dei rapporti fra le politiche finanziarie e monetarie delle varie nazioni, ad essa partecipanti.

Una nuova teoria sta emergendo, con riguardo alle finanze delle «unioni economiche». Questa teoria parte generalmente, da un postulato storico-politico, quello che si debba ripetere, per il nuovo ordinamento «comunitario» europeo, la vicenda che si è verificata, nel secolo scorso e al principio di questo secolo per la formazione dei grandi stati federali: in Europa la Germania, in America gli Stati Uniti. Analoga del resto l'affermazione degli Stati Unitari, come l'Italia nel Risorgimento.

Alla base della vicenda, si pensa, vi è una «unione doganale» basata sia sull'annullamento graduale dei dazi di confine interni e sia sulla unificazione e sul mantenimento di una cintura di dazi esterni. Man mano che le muraglie interne cadono e quella esterna si livella e si consolida, l'assieme delle unità economiche e delle istituzioni che si trovano all'interno dovrebbero infittire i loro rapporti reciproci, integrarsi e armonizzarsi in modo da dare vita a una nuova e più grande nazione, risultante da quelle originarie.

Questo disegno è oggi sottoposto a una serie di pressioni centrifughe, di incrinature, di pause e di dubbi. In parte si tratta probabilmente dei contrasti e degli attriti inevitabili in un processo di unificazione; contrasti e attriti che potrebbero anche ritardare quel processo per un tempo indefinito, pur ammessa la irreversibilità dei passi avanti già compiuti.

Ma forse è giunto anche il tempo di domandarsi se non sia il caso di rivedere le ipotesi storico-politiche di base. Nell'assumere che ciò che si verificò e che era giudicato buono e opportuno nel secolo XVIII e nel XIX debba ripetersi ancora allo stesso modo e meritare gli stessi giudizi positivi, in termini politici ed economico-sociali nella seconda parte del secolo XX, vi è una certa ingenuità, una ingenua fede illuministica in certi schemi istituzionali che può velare la mancanza di fantasia, di capacità creativa della nostra generazione.

2. — Qualche cosa di simile, e non per accidente, sembra verificarsi per il concetto di democrazia rappresentativa e di regime democratico-parlamentare, che è legato in modo stretto, sotto il profilo storico-politico e sotto il profilo economico-strutturale a quel processo di affermazione degli stati unitari o federali, proprio degli scorsi due secoli, di cui si è detto poco prima. Nei paesi del « terzo mondo » le formule di democrazia rappresentativa e di governo democratico-parlamentare familiari a noi, nell'occidente industrializzato, sembrano attualmente inadatte a fronteggiare la realtà. La più gran parte dei paesi del terzo mondo, sia di quelli già esistenti da tempo (Sud America) e sia di quelli nuovi (Asia, Africa) che nascono dalla eliminazione di situazioni coloniali, sembrano incapaci di un efficace governo democratico-rappresentativo del nostro tipo occidentale e oscillano fra forme di dittatura e forme di democrazia parlamentare inefficace e labile, con una netta prevalenza delle prime sulle seconde. La formula della democrazia così come si è sviluppata nello spirito dell'illuminismo europeo, della rivoluzione francese e della rivoluzione nordamericana sembra inesportabile al terzo mondo.

Lo stesso potrebbe valere, questa volta per noi, per la formula della progressiva costruzione dello Stato unitario e federale da tanti stati diversi, che ci è stata tramandata dai nostri antenati.

Il punto centrale del problema è questo: non è detto che la crisi riguardi una ideologia generale caratterizzata da un certo sistema di finalità, quanto i meccanismi istituzionali adatti a realizzare quella ideologia. Perché supporre che un certo sistema di fini, una certa ideologia debba essere necessariamente realizzabile e concretizzabile soltanto con certi meccanismi istituzionali

che vennero pensati alla fine del secolo XVIII e saggiati con successo (non sempre per altro unico) nel secolo successivo e agli inizi del secolo in cui viviamo? Che cosa ci deve fare supporre che esiste questa corrispondenza necessaria «uno a uno» fra quel sistema di fini e queste istituzioni? O si deve ammettere un tale grado di formalismo e di astoricismo da dovere negare che un certo sistema di fini sia impensabile al di fuori di certe istituzioni? Se così fosse, si arriverebbe per reazione, facilmente al più completo storicismo, perché di fronte alla crisi delle istituzioni molti (e anche un numero crescente di noi che li amiamo) sarebbero indotti a rinunciare a questi sistemi di fini, data la palese inattualità dei mezzi che si suppongono ad essi connaturati. E' quello che succede per quanto riguarda i meccanismi della democrazia di tipo occidentale, in molti paesi del terzo mondo che aspirano ad una vita ordinata, allo sviluppo economico, a una condizione civile e dignitosa.

Se quelli carenti e fragili ereditati dal passato, sono gli unici possibili meccanismi che valgono per il sistema di fini che anima la dottrina occidentale della democrazia, allora molti in quei paesi nuovi, ormai, sono disposti a dare un addio (forse malinconico) per il proprio paese a formule che in esso non appaiono capaci di buoni frutti.

3. — Il problema che si pone a mio parere per l'idea dello stato federale e della unità comunitaria che riguarda noi, nell'area del MEC, è dello stesso tipo. Occorre saper superare il sistema delle istituzioni salvaguardando i fini. Quelle si adattano alle circostanze, alle vicende strutturali e sebbene si evolvano lentamente, non possono persistere per sempre inalterate. La storia ci insegna che la civiltà ha progredito abbandonando via via istituzioni che epoche precedenti avevano costruito e avevano mantenuto lungamente in vita.

E' vero che a volte, questo abbandono è stato dipinto come un contrasto fra un nuovo sistema di fini e un precedente; come il trionfo del «bene» sul male del passato. Ma è anche vero che spesso le cose stavano in termini un po' differenti. Il modificarsi delle situazioni strutturali aveva in realtà alterato e inaridito il carattere di certe istituzioni e quindi gli stessi fini che

un tempo le esigevano, in tempi successivi dovevano portare a rifiutarle.

Le corporazioni medioevali non erano un qualcosa di sbagliato per certi fini per il medioevo; ma risultarono un qualcosa di sbagliato per quegli stessi fini in epoche successive.

Il protezionismo mercantilistico applicato secondo certe formule, diede buoni frutti nel settecento ma quelle sue stesse formule si rivelavano sbagliate e inutilmente soffocanti nell'epoca successiva. La formula delle imprese nazionalizzate come parte integrante dell'amministrazione pubblica diede buoni frutti per le poste e ferrovie, nella costruzione dell'ossatura di pubblici servizi degli stati unitari del secolo scorso, ma si rivela oggi un metodo assai difettoso, sotto il profilo dell'efficienza economico-organizzativa e della raccolta dei mezzi finanziari, per le imprese pubbliche.

Gli esempi si potrebbero moltiplicare. Il concetto che si vuol ribadire è che, a seconda dei dati ambientali e delle circostanze, mutano i mezzi più idonei a conseguire determinati fini. A un dato punto certi strumenti dotati di una storia gloriosa si rivelano controproducenti ed inadeguati; alcune istituzioni un tempo prestigiose entrano in crisi per la loro incapacità e contraddittorietà a servire ulteriormente le esigenze a cui erano originariamente intese.

4. — Gli stati federali con un potente governo centrale, che oggi conosciamo sono nati e si sono sviluppati attraverso un progressivo ampliamento della sfera di potere del governo federale. In *senso relativo*, il governo centrale ha accresciuto i suoi compiti a spese di quelli inferiori e li ha mano mano fatti retrocedere in una posizione di secondo piano. *Ma in senso assoluto* nessuno dei governi in questione ha diminuito il proprio volume di attività. Tutti sono cresciuti. Quello centrale però è cresciuto molto più degli altri e, quindi, ha finito con il sovrastarli completamente e renderli entità secondarie. Questo processo è stato possibile, perché lo sviluppo degli stati federali moderni ha coinciso con lo sviluppo della sfera dell'operatore pubblico nell'economia.

Analogamente, del resto, si può dire per quegli stati nazionali

che sono sorti (come l'Italia) nel secolo scorso dall'unificazione delle strutture di stati minori: il nuovo stato unitario ha potuto man mano superare la mera condizione di crogiolo di strutture di stati regionali preesistenti, perché si è arricchito sempre più di compiti prima sconosciuti e che hanno potuto essere concentrati in organismi sorti non già per fusione o per incorporazione ma ex novo.

E' ovvio che le possibilità di crescita e di coesione di una nuova struttura politica centrale, in siffatte condizioni, risultano facilitate.

Le ferrovie, le poste, le reti stradali adatte al traffico automobilistico, la banca centrale che ha responsabilità della politica monetaria ed opera svincolata dal meccanismo del gold-standard, l'imposta personale progressiva sul reddito, l'imposta sulle società di capitali, le assicurazioni sociali: tutti questi strumenti e istituzioni si sono affermati per impulso e come leva di azione del potere politico centrale, proprio nell'epoca in cui quei nuovi stati emergevano.

La formazione delle strutture del potere centrale è avvenuta così in modo naturale. Gli elementi dinamici della struttura statale erano elementi *in sé* dinamici, dotati di una propria *forza interna* di espansione. L'esistenza di un nuovo potere centrale faceva da catalizzatore, per questi fatti nuovi, richiesti dalle esigenze dei tempi.

5. — Le condizioni in cui oggi si ipotizzano le strutture unitarie a livello di Comunità Economica Europea appaiono differenti da quelle che esistevano nel secolo scorso, quando si svilupparono gli Stati Federali o i nuovi stati unitari nazionali.

Oggi nel campo della politica monetaria, noi troviamo, in ciascuna nazione partecipante alla CEE, una potente unità monetaria centrale, con una larga ed affermata esperienza di manovra e di controllo della moneta e del credito per fini di sviluppo e di stabilizzazione: nel secolo scorso, le banche centrali non esistevano o, se esistevano, vigendo il gold-standard ed essendovi assai più limitate concezioni nei riguardi della politica economica, avevano un ruolo molto più modesto.

La Riserva Federale Americana e la Banca di Italia, non

hanno avuto bisogno di «strappare» alle istituzioni creditizie regionali quei compiti di politica di stabilizzazione e di sviluppo che oggi normalmente esercitano. Ben diverso è il caso, con riguardo ad una ipotetica nuova autorità bancaria centrale europea, a cui si volessero assegnare i compiti di guida della politica monetaria e creditizia su tutta l'area del MEC: essa dovrebbe togliere effettivamente alle Banche centrali di Germania, di Francia, di Italia, del Belgio e dell'Olanda una parte sostanziale dei poteri e delle funzioni che queste già da tempo svolgono.

6. — Passando al campo fiscale, troviamo, sul lato delle imposte, un quadro analogo. Nel secolo scorso i tre strumenti più poderosi di gettito e di manovra fiscale attualmente prevalenti nell'Europa del MEC e cioè l'imposta personale progressiva sul reddito, l'imposta sulle società e l'imposta sugli scambi, non esistevano. I nuovi stati si sono sviluppati contestualmente allo sviluppo di queste imposte. Non è pensabile che lo stato sovranazionale europeo possa affermarsi e crescere attraverso un processo simile di espansione di nuovi tributi. La pressione fiscale e parafiscale attualmente in tutti gli stati partecipanti al MEC, si aggira sul 35% del prodotto nazionale.

Gli enti locali, chiaramente, hanno bisogno di maggiori entrate per sovvenire ai loro compiti. Tutte le possibili aree di capacità contributiva sono oramai state prese in considerazione ed è quindi scarsamente verosimile che si possa trovare spazio rilevante per una tassazione comunitaria *nuova*, aggiuntiva a quelle che già i singoli governi nazionali, le loro istituzioni della sicurezza sociale e le loro finanze locali e regionali posseggono.

Le finanze della CEE potranno possedere risorse fiscali *proprie* solo *togliendone* agli stati membri o alle loro istituzioni collaterali o subordinate. Ma, evidentemente, è assai meno agevole sviluppare un nuovo potere fiscale in queste condizioni, che comportano diminuzioni nella sfera di azione dei poteri fiscali esistenti, che non nelle condizioni del secolo scorso e della prima parte di questo, quando le nuove strutture statuali centrali espandevano le loro entrate, attraverso la dinamica dell'aumento della pressione fiscale complessiva.

7. — Nell'ambito della spesa pubblica, si può fare un discorso quasi eguale.

La politica della pubblica spesa, nell'Europa occidentale, copre oramai pressoché tutti i settori fondamentali della vita economico-sociale appropriati per l'erogazione collettiva.

Se vi sono deficienze (come ve ne sono di notevoli) queste non riguardano tanto il tipo dei settori di spesa, quanto la entità e le caratteristiche del processo di spesa in ciascun settore. Sotto il profilo della considerazione dei tipi di settori di spesa anzi, si può dire che l'area del Mercato Comune Europeo si trova in una fase più avanzata che gli Stati Uniti d'America, probabilmente perché le strutture unitarie o centralizzate hanno favorito, in Europa, una maggiore diffusione del raggio d'azione della spesa pubblica, che non le strutture federative nord-americane, le quali hanno dovuto fare i conti con le gelosie, le autonomie e le diversità di concezioni degli Stati membri. In tutta l'area del MEC, i governi nazionali attraverso gli organismi delle assicurazioni sociali, realizzano un meccanismo di intervento per i vari tipi di bisogni sociali: sanità, vecchiaia, disoccupazione, maternità, assegni familiari, che è molto vasto. Questo meccanismo, specialmente in Italia, rivela difetti, lacune e insufficienze molto notevoli: ma esso è sostanzialmente, la struttura di base di un sistema vero e proprio di sicurezza sociale. Una sicurezza sociale europea, cioè a cura dei poteri centrali del MEC, per conseguenza potrebbe svolgersi solamente togliendo agli organismi degli stati membri che operano nelle assicurazioni sociali competenze che essi posseggono e che hanno ampiamente (anche se difettosamente) sviluppato.

Un discorso analogo vale per l'altro grande ramo di spese pubbliche, che serve per realizzare una società progrediente e meglio equilibrata: quello delle spese per la pubblica istruzione. L'istruzione a tutti i livelli, da quello elementare a quello universitario, è da parecchio tempo ormai considerata come un compito normale dei pubblici poteri negli stati facenti parte del MEC. Di certo, le scuole sono insufficienti e le spese scolastiche per diffondere ed accrescere il livello di istruzione, dovranno subire una grande dinamica. Ma se questi compiti dovessero essere assunti dal governo centrale della CEE, ciò comporterebbe una

sostanziale interferenza e una sostanziale riduzione nella sfera di attribuzioni che i governi degli stati membri si sono da tempo assunti in questo settore.

8. — Vi è forse solo un campo di spesa pubblica che appare sostanzialmente in larga misura «nuovo» rispetto alle sfere di competenza normali di spesa dei vari livelli di governo degli stati membri: e cioè il settore delle spese per le ricerche scientifiche. Da un lato, un nucleo sostanziale di attività di ricerca, quello dell'Euratom è già svolto a livello comunitario. Dall'altro lato, importanti settori della ricerca scientifica (come spello spaziale e quello medico-biologico e quello chimico-alimentare) non vedono una importante azione dei vari governi nazionali, anche perché a volte gli sforzi che si richiederebbero, trascendono le disponibilità di risorse finanziarie e intellettuali delle singole nazioni.

A questo settore, si può aggiungere ora, come settore di spesa *europea* quello degli interventi per l'agricoltura: che nasce non mediante l'occupazione, da parte del governo comunitario, di un'area di intervento nuovo, ma mediante lo spostamento, a livello comunitario, di compiti da parecchio tempo svolti (sia pure diversamente) dai vari governi nazionali. Quanto sia faticoso realizzare il meccanismo comunitario di spesa agricola, lo si può constatare quotidianamente. La realtà è che, come si diceva prima, il fare una politica europea in settori ove preesistono da tempo politiche nazionali, è molto più difficile che farlo in settori ove non vi è questa consolidata preesistenza.

Sfortunatamente le spese per la ricerca scientifica e quelle per gli interventi di sostegno dei mercati agricoli non sono, da sole, sufficienti a caratterizzare in *senso politico* una nuova comunità sovranazionale. Per dare un contenuto politicamente rilevante all'azione del governo centrale, occorrono compiti che siano più vasti che quello, puramente settoriale, dell'agricoltura e che abbiano una incidenza più immediata e socialmente più significativa che la politica della ricerca scientifica, la quale concerne più gli orizzonti ultimi e le premesse che non le scelte specifiche della società.

9. — L'approccio tradizionale per la creazione dello stato unitario o federale, quello di fare leva su competenze *vaste e nuove* nel campo delle imposte, della moneta e della spesa pubblica, non è disponibile per la costruzione del nuovo tipo di realtà sovranazionale europea. Nello stesso tempo, l'approccio in termini di « armonizzazione » non rappresenta un valido surrogato.

L'armonizzazione serve per avvicinare fra di loro le istituzioni dei vari paesi e quindi per favorire un processo competitivo che si possa svolgere, in condizioni abbastanza uniformi, sul mercato europeo integrato. L'armonizzazione inoltre potrebbe costituire la premessa per una centralizzazione di certe istituzioni, a livello europeo: si può in parte pensare che è più facile centralizzare delle parti omogenee che non delle parti fortemente diversificate fra di loro.

Senonché, per quanto si proceda sulla via dell'armonizzazione, questo processo non può rimpiazzare quello di costituzione di poteri regolatori centrali. Essere simili non vuol dire essere uniti: l'elemento di coesione è un *quid novi* un legame fra le varie parti che vi si aggiunge e le salda insieme.

In secondo luogo, l'armonizzazione delle istituzioni nazionali incontra rilevanti limiti che sono tanto più grandi, quanto più manchevole è la struttura centrale. Quando le condizioni nazionali sono molto diverse, spesso occorrono istituzioni nazionali differenti per raggiungere risultati simili. Un caso caratteristico è quello delle strutture fiscali: per realizzare in diversi paesi, un certo livello di pressione fiscale, bisogna ammettere una certa diversità di pressione tributaria, date le forti differenze nelle strutture economiche, nei dati psicologici e in quelli amministrativi.

10. — Per di più il legare ciascun apparato istituzionale a un certo schema armonizzato comporta di ridurre i margini di manovra e le possibilità dinamiche di ciascuna politica economico-nazionale: ora se questa riduzione nei poteri di intervento non si accompagna con la costituzione di poteri surrogatori centrali sovranazionali si rischia di creare un pericoloso vuoto di poteri, un regresso sostanziale nel ruolo della politica economica pubblica nell'economia. Ad esempio, se ciascun paese è obbligato

a fissare certi livelli armonizzati di aliquote fiscali e rimane vincolato a questo schema, perde la possibilità di manovrare le imposte secondo le esigenze della congiuntura. Analogamente per la politica dell'istituto di emissione nei riguardi dell'offerta di moneta e del volume della composizione delle riserve valutarie.

L'approccio in puri termini di armonizzazione non solo è tecnicamente insufficiente per regolare economie fortemente interdipendenti; contiene anche una pericolosa carica ideologica che è necessario esplicitare: attraverso questo approccio, in assenza di attribuzione agli organi comunitari di poteri di politica economica, si cerca di far prevalere un sistema di automatismi di mercato e di minimizzazione degli interventi pubblici che si contrappone nettamente all'idea contemporanea del governo come primo responsabile del processo di sviluppo economico, del pieno impiego e della stabilità. Ma poiché questa ideologia svalutativa del ruolo economico dell'operatore pubblico è irrealistica rispetto alle esigenze economiche attuali, il risultato è più spesso un arrestarsi nel processo d'armonizzazione: non sempre ci si rende conto che la causa di ciò sta nel fatto che solo un assieme di strumenti di regolazione centrale può permettere all'armonizzazione di svolgersi pienamente con successo; e si finisce con l'attribuire, anche a sproposito, alla inerzia delle varie burocrazie nazionali e allo spirito particolaristico di ciascun paese o al « Grand Général » la lentezza dell'integrazione europea.

11. — Data la difficoltà di svolgere l'unificazione secondo l'approccio tradizionale dell'unificazione delle strutture della finanza pubblica e della politica monetaria, e dati i limiti e le insufficienze del processo di armonizzazione, il quadro non è certo brillante. Esso è complicato dal fatto che assieme all'approfondimento dell'unità europea nell'area attuale del MEC si pone il problema della estensione di tale area ad altri paesi e particolarmente all'Inghilterra. Ora la possibilità di questa estensione è essa stessa resa difficile dalla insistenza che, nel MEC, si pone sull'armonizzazione: come si è visto spingere questa oltre certi limiti è gravido di conseguenze negative e non si può imputare semplicisticamente allo spirito insulare degli inglesi la loro riluttanza ad un processo di armonizzazione troppo vasto. Oltretutto

bisogna anche riconoscere che alcune istituzioni inglesi (per esempio nel campo della tassazione indiretta) sono decisamente superiori a quelle che attualmente si propongono come modello armonizzato del MEC.

D'altro canto il problema dell'ampliamento dell'area comunitaria finisce a ripercuotersi con nuove complicazioni in quello dell'approfondimento del processo di unificazione. La formazione di un potere centrale comunitario richiede uno sforzo politico e diplomatico considerevole ed è difficile effettuare simultaneamente questo sforzo e quello necessario per l'ingresso dell'Inghilterra nel MEC.

Tuttavia, proprio l'occasione dell'ampliamento può fornire il motivo per una reimpostazione dei problemi del processo di approfondimento strutturale della Comunità: si possono studiare vie più realistiche per questo fine, che servano contemporaneamente per rimuovere gli ostacoli alla formazione di un nucleo di poteri centrali e per facilitare l'ingresso dei nuovi partners.

12. — Il motivo nuovo su cui bisogna puntare, a mio parere, è quello della programmazione economica europea. La programmazione, come strumento globale di politica economica, è il grande fatto nuovo dei nostri tempi. Così come nel passato i nuovi poteri in materia monetaria, le nuove attribuzioni nel campo delle spese pubbliche, i nuovi strumenti tributari furono l'elemento dinamico che rese possibile l'affermarsi di forti stati federali (e di solide strutture unitarie nei nuovi stati nazionali), similmente la programmazione globale europea può costituire il punto di convergenza, l'ossatura del nuovo tipo di governo sovranazionale europeo.

13. — Il puntare sulla programmazione, come elemento di unificazione europea presenta parecchi vantaggi. Innanzitutto, su un terreno politico-diplomatico immediato, vi è la fortunata circostanza che le trattative per l'ingresso nel MEC, sono nel Regno Unito, affidate precisamente al Ministero della programmazione economica, che è il supremo organo di politica economica inglese. Per un paese che, come l'Inghilterra, è impegnato nella

programmazione economica, la connessione fra la politica di piano e l'integrazione dell'economia nazionale nell'economia di una più vasta area, è evidente. Ora se esiste non solo a livello nazionale, ma anche a quello europeo una programmazione, la saldatura fra la politica economica nazionale e quella della più vasta area in cui questa viene inserita, diventa più chiara e più organica.

Lo stesso attuale ministro degli Esteri inglese Brown, ha ricoperto fino a poco fa, come ministro, il posto di supremo responsabile della programmazione inglese.

Per di più la « filosofia » politica che alimenta il piano nazionale può essere portata a livello europeo. Il contributo inglese alla causa europea così può acquistare una nuova, specifica dimensione.

Sempre sul terreno politico-diplomatico un'altra circostanza fortunata è costituita dal fatto che la Francia è il paese dell'Europa Occidentale che ha maggiormente introdotto la programmazione globale, come strumento di politica economica nazionale.

L'esperienza francese in materia di tecniche della programmazione economica può essere preziosa, per elaborare il nuovo, più ampio modello di programmazione: quello europeo.

Per vincere le diffidenze francesi verso una struttura europea che includa anche l'Inghilterra e comporti una certa ossatura di poteri centrali sopranazionali, il puntare sulla programmazione può essere particolarmente efficace: da un lato questo strumento è familiare ai francesi, dall'altro lato portare a livello europeo un concetto che ha avuto un così vasto sviluppo in Francia, può costituire una soddisfazione per l'orgoglio nazionale dei francesi. Essi possono svolgere, attraverso la loro esperienza nella politica di piano, un ruolo di importanza primaria, anche in vista dei nuovi compiti europei. Attraverso il dibattito sulle modalità e sulle caratteristiche del piano europeo, essi possono instaurare con l'Inghilterra un dialogo in un linguaggio comune, che può valere a superare molte incomprensioni.

14. — Sul terreno politico-sostanziale vi è un punto fondamentale: e cioè che il principio della programmazione è intermedio fra quello dell'armonizzazione e quello della fusione dei poteri nazionali.

Esso costituisce una formula nuova, che può dare vita a un concetto nuovo di potere politico sovranazionale. E' questo il punto fondamentale che preme sottolineare. Da un lato la programmazione implica una direzione unitaria, una struttura centrale che fissa obiettivi e graduatorie di priorità, stabilisce linee di azione e approva programmi di intervento. Dall'altro lato la programmazione, secondo la concezione di meccanismo che inquadra, regola, vincola ma non sopprime le iniziative — che è la concezione accolta, sia pure con diverse gradazioni nell'Europa Occidentale — comporta la permanenza di centri autonomi di decisione, al di fuori di essa. I governi nazionali e le economie di mercato dei singoli stati membri, possono così ricevere un inquadramento, una unità di indirizzo mediante la programmazione europea, pur continuando ad esercitare le loro funzioni.

Un governo europeo dotato di poteri di programmazione potrà portare questa sul piano operativo avvalendosi degli strumenti nazionali di politica economica: ai governi nazionali il governo europeo potrà fissare indirizzi e fornire direttive, mediante il piano europeo, approvato da ciascun paese. Man mano si potranno sviluppare poteri maggiori della programmazione europea, nei riguardi dei singoli governi (1).

15. — Anche oggi gli organi delle Comunità formulano direttive rivolte ai vari governi. Tuttavia questa attività di indi-

(1) Giustamente Etienne Hirsch sostiene che la programmazione europea può essere uno strumento molto importante per attuare quel largo decentramento di poteri e di processi di decisione, che è caratteristico dell'ideologia federalista (in contrapposto a quella dello stato unitario centralizzato): ciò perché lo sviluppo o il mantenimento delle autonomie sarebbe insostenibile senza un coordinamento e questo può essere appunto ottenuto mediante la programmazione. Cfr. E. HIRSCH, *Planification et fédéralisme*, in « La programmation européenne », Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, 1965, pp. 87-93. Sulla concezione della programmazione come « coordinamento di centri autonomi di decisione » mi sia consentito di rinviare, in generale, a F. FORTE - F. MOMIGLIANO, *Pluralismo dei centri decisionali, razionalità, democrazia*, in « Tempi Moderni », 1962, n. 11 riedito ora in F. MOMIGLIANO, *Sindacati, progresso tecnico e programmazione economica*, Torino, Einaudi 1966) e alla mia *Introduzione alla politica economica*, Torino, Einaudi, 1966 (terza edizione) III parte.

rizzo è difettosa per vari motivi. Essa non è inserita in uno schema macroeconomico generale, in cui si possano valutare le precise conseguenze, le compatibilità e l'attuabilità delle varie direttive.

Poiché le direttive vengono preparate ed emanate man mano, vi è un notevole margine di discrezionalità e di incertezza riguardo ai loro obiettivi complessivi, al significato effettivo del quadro generale che esse mirano a costruire (seppure tale quadro è chiaramente percepito, in sede di formazione delle singole direttive).

Né i legami fra obiettivi di medio termine ed azione a breve termine possono essere apprezzati sinché si rimane allo stadio attuale di direttive emesse separatamente.

Infine le direttive specificamente rivolte a uno stato membro del MEC, in assenza del quadro della programmazione europea, risultano lacunose per quanto riguarda la valutazione dei rapporti fra comportamento della singola economia nazionale ed economia complessiva dell'area comunitaria. Quando si raccomanda ad un paese di realizzare una certa politica di stabilizzazione, occorrerebbe conoscere gli effetti di essa sullo sviluppo economico di quel paese relativamente a quello degli altri paesi della comunità, al fine di valutare ciò che le scelte operate per un singolo paese comportano, in effetti, nei riguardi degli altri e dello sviluppo equilibrato dell'intera area comunitaria.

Sinché si rimane allo stadio delle direttive europee senza un piano economico a medio termine, i singoli governi e i singoli gruppi di interesse potranno argomentare pro e contro di esse, senza una base di *impegno comune* da cui muovere.

La programmazione globale europea avrà precisamente il compito di costituire quella base comune.

16. — Per arrivare alla programmazione europea, bisogna superare, per altro, parecchie difficoltà. Innanzitutto vi è il grosso ostacolo costituito dall'avversione dell'attuale governo tedesco (e specialmente di Ehrhard che ne è il leader) per il termine e per il concetto di programmazione economica. Per quanto grande possa essere il pregiudizio ideologico di queste forze politiche tedesche per la programmazione, tuttavia esso non ha

impedito che, recentemente, un embrione di programmazione, sia pure denominato in altro modo (cioè come politica economica di « medio termine »), venisse attuata dagli organi comunitari. Si tratta per ora di un lavoro ancora piuttosto vago: ma anche in Italia la programmazione prima di acquistare lineamenti definiti, è passata per analoghe travagliate esperienze. Del resto in Germania forze politiche nuove sembrano ora emergere più favorevolmente alla programmazione di quelle sin qui al potere!

Un secondo ostacolo è costituito dalle grandi differenze nei criteri di raccolta ed elaborazione dei dati statistici dei vari paesi e dalla complessità dei problemi metodologici di un piano di questo respiro. Per poter fare una programmazione europea approfondita, è necessario muovere da un panorama statisticamente omogeneo ed attendibile della situazione che sussiste nelle varie parti della comunità. Ciò comporta un lavoro gigantesco. La stesura del piano comporta a sua volta un lavoro economico formidabile e presuppone altresì analisi di politica economica vaste e delicate. Tutti questi problemi di ordine tecnico, occorre precisarlo, hanno spesso anche un sottofondo politico: le difficoltà di raccolta dei dati possono derivare, in buona misura, dalla diffidenza di gruppi ed enti per il concetto e per i principi della programmazione; la scelta dei modelli econometrici per il piano implica delle scelte di fondo riguardanti la politica economica e l'ideologia dell'evoluzione della società; il discorso tecnico sugli strumenti del piano, inevitabilmente, si mescola con questioni politiche riguardanti i rapporti fra operatore pubblico ed economie di mercato ed i rapporti fra operatore pubblico sopranazionale ed operatori nazionali (2).

Il processo di programmazione europea, in definitiva, per essere portato avanti a una scadenza abbastanza prossima e per diventare un fattore capace di incidere sull'economia della Comunità, richiede un forte impegno politico.

2) Come è noto un comitato di esperti della CEE presieduto da Kervyn de Lettenhove ha elaborato un « programma a medio termine » della CEE, recentemente pubblicato, che costituisce un primo nucleo di una programmazione europea. La lettura di tale importante documento mostra quante difficoltà econometriche e statistiche siano ancora da superare per rendere omogenea la struttura quantitativa delle parti del programma a medio termine che si riferiscono a ciascuno dei vari paesi membri.

17. — Il fare della programmazione il nucleo della politica economica sovranazionale della Comunità europea, significa adottare una concezione completamente nuova, rispetto alle formule tradizionali di stato federale. Lo strumento della programmazione globale è per sua natura flessibile. Si può muovere da una programmazione europea che è in larga misura « indicativa », e la cui operatività è tenuta a un livello minimo, ad una programmazione che via via acquista un contenuto operativo più vasto e più penetrante, con conseguente maggiore limitazione dei poteri delle politiche economiche nazionali.

D'altra parte, a seconda degli indirizzi politici che emergono a livello europeo, il contenuto sociale di questa programmazione può essere più o meno vasto e il suo impegno, rispetto alle politiche di sviluppo economico, di riequilibrio regionale etc., più o meno grande (3).

La programmazione globale, comunque, rimane sempre una « politica economica di secondo grado », cioè una struttura di scelte che si realizzano non già direttamente, mediante azione sul mercato, ma indirettamente mediante le direttive (più o meno vincolanti e più o meno puntuali) rivolte ai governi nazionali.

Il tipo di operatore pubblico sopranazionale che così si sviluppa è diverso perciò nelle funzioni, da quelli convenzionali.

Il fatto che gli organi di democrazia rappresentativa europei siano anche essi (per ora e forse per molto tempo « di secondo grado », cioè eletti dai parlamentari nazionali), di fronte a una struttura di questo genere solleva molte meno obiezioni che se l'operatore pubblico europeo avesse, essenzialmente, compiti di primo grado.

18. — La programmazione europea sta ora compiendo i suoi primi passi. Il 7 maggio 1966 la Commissione della CEE ha trasmesso al Consiglio della Comunità Europea il suo primo

(3) Per una impostazione degli obiettivi a medio termine della programmazione europea conforme alla « filosofia » della sinistra democratica che è alla base dei lavori della programmazione economica italiana, cfr. F. ARCHIBUGI, *La définition des objectifs de la programmation européenne*, nel volume di saggi ricordato a note precedenti pp. 251-20 (con osservazioni di H. Hirsch, M. Merckies e M. Baumann e repliche di F. Archibugi).

progetto di programma di politica economica a medio termine (4). Il parlamento Europeo dovrà ora discutere tale programma. Esso è il primo nucleo di un vero e proprio piano del MEC. La parola « piano » o « programmazione » sono state sostituite dalla espressione « politica economica a medio termine » per ragioni di opportunità politica: e cioè perché i tedeschi, come si è accennato, non sarebbero stati disposti ad accettare il ricorso a parole come « piano » e « programma » che paiono urtare il purismo verbale del liberismo di Erhard. Del resto l'uso della parola « piano » non sarebbe stato del tutto appropriato per questo recente prodotto della Commissione della CEE poiché non si tratta di un vero e proprio piano ma di uno « schema » da cui si dovrebbe potere giungere ad un piano. Nella struttura, questo documento è piuttosto simile in effetti a quello « schema » Vanoni che, come si sa, costituisce il nucleo iniziale da cui in Italia, pur attraverso un periodo di sospensione imposto dalle difficoltà politiche, la programmazione economica globale ha preso man mano forma e contenuto. Ma vi è questa differenza: che mentre lo « schema » Vanoni era accompagnato da una serie di discorsi politici e di politica economica del compianto Ministro del Bilancio che sviluppavano l'ideologia della programmazione e cercavano di fare vedere e di propugnare i contenuti operativi che si sarebbero potuti assumere con l'apertura a sinistra, per passare dallo schema al piano, nel caso della CEE si evita di pronunciare la parola piano, che suona pericolosa all'orecchio dei liberisti tedeschi vecchio stile, ma si presentano già nel documento ufficiale suddetto una serie di indicazioni qualitative di politica economica di medio termine, che per la verità dallo « schema Vanoni » mancavano. Dal canto suo, come si ricorda, il documento La Malfa conteneva tali indicazioni ma era sfornito delle cifre e delle strutture di un piano. Insomma siamo in presenza di un documento iniziale che con-

(4) La Commissione della CEE ha emanato un'ampia nota informativa, che può costituire una prima utile lettura, per chi non riesca a venire facilmente in possesso del documento del « programma a medio termine ». Tale nota è stata ripubblicata dal Bollettino n. 3 del 1966 del Centro di Studi e Piani Economici.

tiene più di quel che il suo titolo prometta, laddove la programmazione italiana prima di Giolitti e Pieraccini era più una istanza ideologica che un congegno capace di operare e quindi prometteva più di quel che fosse capace al momento di dare, anche con il massimo di impegno politico.

19. — La programmazione della CEE — (ora che abbiamo chiarito sino a che punto questo termine è appropriato per il documento sul « programma a medio termine » che stiamo commentando, ci permettiamo di usarlo in questa sede, per semplificare le cose) — risente della difficoltà di operare una sintesi organica fra i programmi e le previsioni relative ai vari paesi della Comunità. Il processo di programmazione globale a livello CEE segue una strada inversa che in Italia. Mentre da noi si è fatto il piano nazionale e ora ci si sforza di regionalizzarlo, nella CEE si sono messi assieme, prevalentemente con un lavoro di giustapposizione, i vari piani o previsioni riguardanti i vari Stati membri e si è affidato al secondo tempo il lavoro di costruzione di un tutto omogeneo e quello di individuazione di un vero *sistema* di obiettivi comunitari, da perseguire con il coordinamento delle politiche nazionali e con l'azione unitaria dei poteri centrali della CEE.

Tuttavia un embrione di politica comunitaria risulta, forse per una fortunata circostanza o forse per la sottile intelligenza degli economisti e degli econometrici che dovevano mettere insieme le varie parti senza parer troppo ambiziosamente impegnati nel compito di « pianificare » la CEE, dalle cifre globali del programma in esame.

Come si nota, il tasso di sviluppo economico che viene previsto per l'Italia risulta superiore, sia in cifra globale come per abitante, a quello degli altri paesi membri. Per l'Italia il prodotto globale dovrebbe crescere del 5,1% annuo fra il 1965 e il 1970 e del 5% fra il 1970 e il 1975; mentre per la Germania i due dati sarebbero rispettivamente del 5,1% e del 3,5% e per la Francia del 4,8% e del 4,8%. Per l'Italia il prodotto per abitante dovrebbe aumentare del 4,4% annuo in tutto il periodo 1965-70 mentre per la Germania l'aumento sarebbe del 3,8% nel

primo quinquennio e del 3% nel secondo e per la Francia rispettivamente del 3,4% e del 3,9%.

PROGRAMMA A MEDIO TERMINE DEL MEC

PAESI	Tassi di incremento annuo, a prezzi costanti, in % (1)						
	Prodotto globale			Prodotto per unità occup.		Prodotto per abitante	
	60-65	65-70	70-75	65-70	70-75	65-70	70-75
Germania (R.F.)	6,6	5,1	3,5	4,3	3,5	3,8	3,0
Francia	4,7	4,8	4,8	4,5	4,2	3,4	3,9
Italia	5,9	5,1	5,0	4,5	4,2	4,4	4,4
Paesi Bassi . .	4,2	4,7	4,6	3,0	3,3	3,3	3,1
Belgio	2,7	4,5	4,1	3,4	3,4	3,8	3,5
Lussemburgo .	3,0	2,9	3,2	2,2	2,8	1,8	2,4
Totale CEE . .	5,4	4,9	4,3	4,3	3,8	3,8	3,5

(1) Prodotto interno lordo a prezzi 1960 eccettuata la Germania (prodotto nazionale lordo a prezzi 1965).

Ora è evidente che uno degli aspetti fondamentali della programmazione, a livello nazionale, come a livello europeo, è quello di assicurare un processo di crescita che sia insieme sostenuto ed equilibrato» (o, per usare un'altra parola che presenta altrettante ambiguità ma che è corrente nel linguaggio comunitario «armonioso»), cioè basato su proporzioni delle varie parti che non comportano sbilanci fra regioni, settori, classi sociali troppo gravi e tali da compromettere sia gli obiettivi di integrazione effettiva e di equità come quelli di una crescita robusta nel lungo andare. Il fatto che il programma europeo contempli tassi di crescita maggiore per le nazioni che, come l'Italia, presentano attualmente il reddito per abitante più basso e minori per quelle che, come la Germania, presentano il livello di reddito per abitante più alto, è conforme alla linea di uno sviluppo «armonico» dell'intera comunità, cioè alla linea che vuole fare della programmazione europea uno strumento attivo per

rendere più omogenea, nelle sue varie parti, la comunità medesima e per creare una società più equa e che valorizza tutte le sue risorse.

20. — Si dirà che alla costruzione di uno schema di traguardi globali di questo tipo è servita non poco la realtà attuale degli andamenti economici, su cui gli esperti e i programmatori comunitari dovevano fondare le loro previsioni e le loro quantificazioni di obiettivi. Oggi si vede che la Germania per il prossimo futuro non promette di espandersi più al ritmo passato, mentre si constata che l'Italia ha ritrovato la capacità di continuare per il decennio 65-75 il ritmo di espansione al 5% che le fu consueto per un notevole periodo precedente: e ciò, in gran parte, in relazione alla diversa disponibilità di manodopera dei due paesi e alla possibilità di passare forze di lavoro dall'agricoltura italiana all'industria. Se le tendenze che emergono in Italia e in Germania, nel momento in cui il primo programma comunitario viene varato, fossero diverse, e facessero supporre per i due paesi la stessa capacità di crescita percentuale globale o per abitante, gli autori del programma a medio termine comunitario si sarebbero trovati di fronte a un grave dilemma, che le circostanze hanno loro evitato: e cioè quello fra riferirsi ai trend spontanei del momento e prolungarli nel tempo, nella preparazione dei loro programmi a medio termine, così perpetuando per il decennio 1965-75 il divario fra livelli medi italiani e livelli medi dei paesi più avanzati della comunità; oppure a presentare dei tassi di crescita maggiori per l'Italia che per i paesi più avanzati forzando gli elementi desunti dai dati di partenza e quindi postulando una azione correttiva comunitaria che, data l'assenza della parola « piano » (e del relativo impegno politico) dal lavoro loro assegnato, poteva apparire come uno straripamento di competenze e di ambizioni.

Questo dilemma, dicevo, è stato evitato per la buona ragione che in questo momento la Germania non dà mostra di potere sviluppare un tasso di crescita paragonabile al passato mentre l'Italia sì. Ma resta il fatto che *consolidando* nel « programma a medio termine », sotto la forma di « previsione-obiettivo », i

divari di capacità di crescita che emergono al momento, la Comunità ha preso, quasi senza parere, una decisione molto importante. Se questo documento dopo il Consiglio, sarà approvato anche dal Parlamento Europeo e diventerà una «carta fondamentale» a cui gli organi comunitari in futuro saranno tenuti a riferirsi, ne discenderà che l'Italia potrà regolare la sua azione congiunturale e di medio termine in modo da assicurarsi i mezzi e il margine di manovra sufficiente per realizzare quell'obiettivo di crescita, che è il più alto della Comunità. I suggerimenti che la Comunità darà via via all'Italia dovranno informarsi al rispetto di tale obiettivo. E poiché si tratta di un obiettivo possibile, ma non di un traguardo raggiungibile senza sforzo e senza problemi, questo impegno comunitario è cosa di grande rilievo.

21. — Il documento di medio termine comunitario è molto lacunoso nella analisi degli strumenti, su cui si dovrà fare assegnamento per raggiungere i vari traguardi nazionali e quelli complessivi che risultano dalla loro somma. Per i paesi che come l'Olanda, la Francia, il Belgio e l'Italia operano con una programmazione o una semi-programmazione, è implicita la recezione dei piani nazionali. Ma non se ne verifica la coerenza. Né si risolve il problema degli strumenti per il raggiungimento dei traguardi dati per i paesi che ostentano la «non programmazione», come la Germania olandese. Né si provvede a un raccordo specifico fra obiettivi settoriali e politiche comunitarie settoriali (come quella agricola e dei trasporti). In parte ciò dipende dal fatto che gli accordi settoriali comunitari sono ancora in via di completamento e spesso faticosi. Per altra parte ciò dipende dal fatto che, per realizzare una sintesi di questo genere, si debbono risolvere grossi problemi politici, ai quali la attuale struttura comunitaria, che difetta di un vero e proprio parlamento europeo sia pure di secondo grado (quello attuale è eletto dai singoli parlamenti nazionali separatamente fra deputati nazionali e ha ancora compiti limitati) è poco adatta. Se la Commissione della Cee avesse assunto impegni più vasti e più dettagliati di quelli che sono contenuti nelle frasi sapientemente do-

sate (e a volte sottilmente elusive) del documento sul programma di politica economica a medio termine, si sarebbe potuto sostenere che gli «Eurocrati» stavano esorbitando dal loro compito. Una programmazione *operativa unitaria* è una attività politica di grande importanza, che esorbita dalle competenze di organi in prevalenza «amministrativi» e di collegamento e non ancora propriamente politici quali quelli attuali della CEE.

Nello stesso tempo, il fatto stesso che alcuni vorrebbero una stretta integrazione politica europea e un governo sovranazionale dotato di vastissimi compiti diretti mentre altri vogliono una vastissima autonomia dei vari stati nazionali, impedisce alla programmazione europea di uscire dallo stadio di «primo passo» in cui si trova attualmente. Ove si chiarisse che essa deve diventare operativa e sovranazionale ma che i governi nazionali conserveranno l'ultima parola e vastissimi poteri di primo grado in moltissimi campi, sicché la programmazione sovranazionale costituirà una sorta di compromesso fra tesi integrazionista e tesi autonomista, la programmazione europea potrebbe fare altri importanti passi avanti. Il parlamento europeo, nello stesso tempo, troverebbe una valida funzione e un tema di grande impegno per una attività continuativa e una vita omogenea propria.

Quale possa essere il punto di arrivo di un processo politico nuovo di questo tipo, quale in particolare il punto in cui la nuova struttura potrà essere capace di acquistare un equilibrio stabile, è un quesito a cui dovrà fornire risposta l'esperienza. L'essenziale è di rendersi conto che, puntando sul principio della programmazione, si punta su un principio nuovo, dinamico, flessibile, capace di esprimere meglio di ogni altro le istanze di coordinamento nel rispetto delle autonomie che sono proprie dell'esigenza di un governo europeo sovranazionale quale si presenta sulla nostra scena storico-politica. In questo modo si può fare uscire dall'impasse, in cui oggi si trova, la CEE e si può darle un respiro economico-sociale adeguato alla vastità del disegno storico, che essa rappresenta.

22. — Le forze della sinistra democratica, puntando su questa nuova impostazione del problema dell'unificazione europea, possono portare all'ideale europeo un contributo che molto

probabilmente sovrasta in vastità di respiro e in capacità dinamica, quello fornito dalle correnti liberali mediante il principio dello smantellamento degli ostacoli alla concorrenza che è stato quello che ha guidato le iniziali tappe del MEC.

Esaurita l'iniziale carica negativa del MEC, fondata sul concetto del togliere vincoli e ostacoli, del liberalizzare, si tratta ora di dargli una carica positiva, al fine di passare dalla mera idea di «mercato-comune» a quella di «comunità». L'idea della programmazione può essere l'idea-guida, risolutiva della nuova fase. Ed essa può porre la sinistra democratica in una funzione politica demiurgica, nel secondo tempo dell'unificazione europea.

FRANCESCO FORTE

SINDACATO E POLITICA IN AMERICA

I

Premessa

Il tema del ruolo dei sindacati in un'economia di pieno impiego, della ricerca di nuove formule soddisfacenti i termini molte volte « non convergenti » dell'autonomia e della responsabilità sindacale, è attualmente fonte di numerosi dibattiti (1). Da questi si possono trarre utili spunti per un « ripensamento » della posizione delle organizzazioni del lavoro nelle moderne economie capitalistiche. Tuttavia, alcuni dubbi sorgono, quando, di fronte al dichiarato « nostro ritardo culturale » i sindacati di altri paesi sembrano veleggiare rapidamente verso un sicuro approdo, spinti dal buon vento della responsabilità nazionale. Si scrive che in Germania la D.G.B. è « compenetrata dalla responsabilità verso i propri associati e verso tutta la popolazione » e che negli Stati Uniti il presidente dell'AFL-CIO ha affermato che « il movimento sindacale si identifica con la coscienza della Nazione » (2). E' logico quindi chiedersi se si tratti di affermazioni di principio, dietro cui si celano posizioni contraddittorie o di una novità nei programmi sindacali di quei paesi. Riteniamo che sia utile un approfondimento delle singole situazioni nazionali perché le contraddizioni e i problemi che in ognuna di esse si possono individuare indicano le tante vie imboccate dai movimenti del lavoro, tante che ormai non si possono più classificare nei due modelli tradizionali del sinda-

(1) Si veda il dibattito sui problemi sindacali nel n. 47-48 del febbraio-marzo 1966 de « Il Nuovo Osservatore », pp. 136-237.

(2) VINCENZO SABA, *Le esigenze di innovazione del movimento sindacale italiano*, in « Il Nuovo Osservatore », cit. p. 148.

calismo: il tipo del sindacato trade-unionista sorto per reazione spontanea dei lavoratori con finalità di mutua assistenza e per il raggiungimento di obiettivi puramente economici e il sindacato animato dagli intellettuali che vedevano nella lotta delle masse operaie lo strumento per la realizzazione «di una società perfetta» (3).

Attualmente è vero, né il sindacato puramente trade-unionista né il sindacato rivoluzionario si adattano ai nuovi compiti che le moderne democrazie occidentali si attendono che siano responsabilmente assunti dalle organizzazioni del lavoro. La possibilità di giungere ad una soluzione soddisfacente sembrerebbe più facile per il sindacato di origine trade-unionista che almeno non deve risolvere come prima istanza il problema dell'unità all'interno del movimento operaio di sindacati di diversa matrice politica. In realtà tuttavia la distanza dei due modelli tradizionali dallo schema ottimo ipotizzabile di sindacato responsabile e partecipante alle maggiori scelte economiche è ugualmente notevole. Il sindacato trade-unionista per raggiungerlo deve superare l'accentuato particolarismo delle sue strutture di base, mentre i sindacati che scaturiscono da matrice marxista o cattolica hanno per lo meno un'inveterata tendenza a pensare in termini di più ampia solidarietà di classe o umana, anche se sono travagliati dal problema dell'unità come scelta prioritaria per un loro giusto inserimento e un fattivo apporto nei complessi meccanismi di decisione e di gestione economica.

La prima esperienza che esaminiamo è quella del sindacalismo americano, a cui sono dedicati due articoli a testimonianza di un fallimento e di un successo: di un fallimento nella ricerca di un ruolo coerente da giocare nelle maggiori decisioni prese a livello politico e governativo e di un successo nel garantire all'interno dell'azienda uno status contrattuale al lavoratore che regola minutamente i suoi diritti, riuscendo a controllare gradualmente molte delle tradizionali prerogative del datore di lavoro: dalle assunzioni ai licenziamenti, alle promozioni.

(3) SELIG PERLMAN, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Edizioni La Nuova Italia, Firenze, 1956, pp. 428.

Il sindacalismo americano e la creazione di un partito del lavoro: le occasioni perdute.

Il fallimento della idealistica associazione dei Knights of Labor, sostenitrice di un unionismo che accogliesse tutti i lavoratori uniti nel motto che «l'offesa a uno è offesa a tutti», in una larga solidarietà umana, e il fallimento dell'Industrial World Workers che invocavano la solidarietà di classe dei diseredati della società americana, minatori dell'ovest, taglialegna, braccianti agricoli, mentre l'AFL di Gompers nasce e si afferma con le sue organizzazioni di mestiere e la sua filosofia pragmatica del business unionism o del sindacato che opera con la mentalità di un'organizzazione commerciale, cementato dalla job consciousness o coscienza del posto di lavoro piuttosto che dalla coscienza di classe, può sembrare una delle manifestazioni del materialismo e del pragmatismo imperante nella società americana, cresciuta come una grossa organizzazione commerciale, dove tutti i rapporti si svolgono sulla base del *do ut des*.

In realtà condizioni di fatto particolari al mondo americano impedivano che l'ideologia della solidarietà di classe potesse essere la base e il sostegno di un movimento del lavoro ampio e organizzato in forti unioni: il continuo afflusso di mano d'opera non specializzata indotto dall'emigrazione, divisa da barriere di razza, lingua, religione, pronta ad alimentare per necessità le file dei «*crumiri*», costituiva una continua minaccia al movimento sindacale. Era difficile organizzare su una base comune una varietà di individui con esperienza diversa che spesso non parlavano neanche la stessa lingua e i sindacati di mestiere preoccupati di difendere il loro stato già precario non se la sentivano di legarsi alle masse dei lavoratori non qualificati continuamente minacciati dalla concorrenza degli emigranti.

La nascita della A.F.L.

In meno di venti anni, dal 1869, quando fu fondata a Filadelfia da un gruppo di nove sarti, l'associazione dei Knights of Labor era riuscita ad organizzare settecentomila operai, tuttavia il fallimento di alcuni scioperi e l'indecisione del suo

massimo dirigente, Terence W. Powderly, un intellettuale umanitario poco incline alla lotta e convinto delle possibilità di elevare la condizione operaia tramite il cooperativismo (fondarono infatti cooperative di produzione e di consumo e gestirono anche una miniera di carbone, finendo per dissipare in queste iniziative gran parte dei fondi che avrebbero dovuto servire a finanziare le lotte sindacali) portarono ad un rapido declino di questo movimento, la cui funzione essenziale fu tuttavia di dimostrare le possibilità e la forza associativa inerente alla creazione di una centrale sindacale e anche di stimolare per reazione l'unione dei sindacati di mestiere nell'American Federation of Labor. Le associazioni di mestiere, rigidamente chiuse nei confronti della mano d'opera non qualificata, si vollero porre in contrapposizione anche sul piano dell'ispirazione ideologica; Adolph Strasser e Samuel Gompers che furono i fondatori dell'AFL ebbero un profondo disprezzo per i «parolai fumosi» che pullulavano fra i Cavalieri del Lavoro, creando una confederazione che raccogliesse i sindacati nazionali di mestiere sulla base di un preciso rispetto dell'ambito di giurisdizione delle singole unioni, volte ad operare sul piano strettamente economico senza ampi orizzonti riformistici ma con una concreta linea di azione per il perseguimento di obiettivi immediati di miglioramenti salariali e delle condizioni di lavoro.

Gli operai non specializzati restavano tagliati fuori, esposti alla pressione degli imprenditori e alla concorrenza del flusso indiscriminato dell'immigrazione, mentre anche il secondo tentativo promosso dal movimento degli Industrial World Workers, fondato a Chicago nel 1905 da gruppi socialisti e da dissidenti operai fautori dell'unionismo industriale, volti a sostenere una lotta comune, dai braccianti agricoli e minatori dell'ovest agli operai delle zone industriali dell'est, per l'emancipazione del proletariato, fallì prima che il passaggio dell'Immigration Act del 1924 creasse le condizioni oggettive di un rafforzamento della posizione contrattuale della mano d'opera non qualificata. Sul fallimento dell'I.W.W. influirono del resto anche le divisioni interne al movimento socialista e le dure repressioni da parte delle autorità governative degli scioperi organizzati negli anni 1914-1917 che sembrarono all'opinione pubblica un concertato

sabotaggio dello sforzo bellico del paese durante la prima guerra mondiale.

Tuttavia, nonostante questi insuccessi era chiaro che il proletariato industriale era disponibile e pronto ormai ad esercitare un'azione collettiva, portando un nuovo impeto organizzativo nel movimento sindacale americano.

Un altro tentativo di unire operai e contadini in un'azione comune, questa volta politica, fu fatto durante la campagna presidenziale del 1924 con la fondazione da parte di gruppi operai e socialisti della «Conference for Progressive Political Action» che di fronte ai candidati presentati dal partito repubblicano e democratico, ambedue profondamente conservatori, propose la candidatura del senatore La Follette del Wisconsin. L'AFL dapprima si mostrò molto indecisa, poi prese partito per La Follette ma con la precauzione di rendere noto che si trattava di un appoggio alla persona mentre non si considerava valida la formazione di un terzo partito. Di conseguenza La Follette non poté contare su un blocco unito dei voti operai e la sua sconfitta fu considerata una chiara manifestazione dell'incapacità dei lavoratori americani ad esprimersi tramite un proprio organo politico.

Sindacato e New Deal

Ma la vera grande occasione per il movimento operaio statunitense di svolgere un ruolo permanente ed un'azione unitaria sulla scena politica si presentò negli anni del New Deal che videro finalmente la rapida ascesa del sindacalismo industriale sotto l'ombrello protettivo delle nuove leggi sui rapporti di lavoro e dell'atteggiamento assunto dall'amministrazione Roosevelt.

Quando Roosevelt salì alla Presidenza dai dodici ai quindici milioni di lavoratori erano disoccupati; i sindacati che nel 1920 avevano organizzato circa il 12% delle forze del lavoro, nel 1933 contavano solo due milioni di iscritti, meno del 6%, tuttavia di fronte alle leggi sociali del New Deal molti sindacalisti dell'AFL assunsero spesso solo un atteggiamento di accettazione perché «ciò che il Governo dà il Governo può sempre togliere». In effetti Frances Perkins, Ministro del lavoro al tempo di Roo-

sevelt, ancora nel 1962, in occasione di una conferenza alla Cornell University, confermò la sua opinione, più volte espressa, che Roosevelt non fu mai molto interessato ai problemi del sindacalismo come tali, ma desideroso di controbilanciare la potenza degli industriali e di aiutare i lavoratori preservandone il potere d'acquisto in funzione di stimolo della domanda di beni di consumo per la riattivazione dell'economia. Lo stesso Schlesinger ha affermato che «Wagner era forse il solo tra i democratici progressisti a dare importanza ai sindacati e fu Wagner quasi da solo a forzare il Governo riluttante ad una politica nazionale del lavoro (4).

Il paragrafo 7 della Legge sulla Ricostruzione Industriale Nazionale (National Industrial Recovery Act del 16 giugno 1933) aveva riconosciuto il diritto dei lavoratori ad organizzarsi in sindacati e a contrattare collettivamente e inoltre aveva sancito che nessun dipendente potesse essere obbligato, come condizione di impiego, a iscriversi a un sindacato aziendale, ma pur accennando alla illegalità delle «pratiche sleali» non aveva ben specificato quali azioni degli imprenditori dovessero considerarsi tali. Era una legge «che aiutava chi si sapeva aiutare» ma il riconoscimento come esclusivo agente contrattuale dei lavoratori, al sindacato che ottenesse la maggioranza delle adesioni nelle elezioni aziendali, si presentava come un'occasione unica ai propugnatori del sindacalismo industriale che si gettarono d'impeto nella campagna organizzativa, giocando anche un poco su un'equivoca interpretazione dell'azione governativa, propagandando: «Il Presidente vuole che vi iscriviate ai sindacati. E' antipatriottico rifiutarsi di appartenere ai sindacati» (5).

Il Wagner Act

Il passo avanti compiuto con il Wagner Act del 1935 o Legge Nazionale sui Rapporti di Lavoro fu notevole perché tolse di mano al padronato tutti gli strumenti usati nella lotta contro i sindacati definendoli «pratiche sleali» e affidando ad un

(4) ARTHUR SCHLESINGER, *L'età di Roosevelt: L'avvento del New Deal*, Il Mulino, Bologna, 1963, pp. 402.

(5) *Ibidem*, p. 141.

organo governativo il National Labor Relations Board il regolamento delle controversie che potevano sorgere nella concreta applicazione delle norme stabilite dalla legge.

Veniva anche ribadito il principio della rappresentanza esclusiva maggioritaria perché senza di esso una minoranza comprata poteva porsi in concorrenza, rompendo l'unità del fronte del lavoro nella fabbrica.

Questa legge, considerata dai gruppi industriali « più staliniana dello stesso Stalin, più sovietica della stessa URSS » incontrò una forte opposizione da parte dei parlamentari democratici del Sud e contemporaneamente veniva fomentata una campagna di panico, si facevano pressioni perché il Governo interrompesse le riforme e riducesse gli interventi come primo passo per stabilire la fiducia.

La campagna elettorale del 1936 è importante perché avrebbe potuto veramente costituire una svolta decisiva verso un diverso ruolo dei sindacati americani sulla scena politica e non soltanto, come ora la giudichiamo, una parentesi di momentaneo fervido impegno.

La situazione si presentava particolarmente favorevole: Roosevelt, osteggiato dai gruppi conservatori che nel Sud costituivano larga parte del partito democratico, tendeva a ispirare la campagna elettorale ad un atteggiamento non partitico, per attrarre voti dall'ala progressista del partito Repubblicano. Nel 1935 i sindacati industriali, di recente organizzatisi, sotto la guida di Lewis, si erano separati dall'AFL costituendo una confederazione autonoma, il Congress of Industrial Relations. Il CIO portava un nuovo impulso, quello spirito battagliero e socialmente più impegnato che aveva caratterizzato anche i precedenti sfortunati tentativi di sindacalismo industriale. Pertanto si fece promotore di un'organizzazione a fini politici, la Labor's Non Partisan League, animata dai migliori esponenti del movimento del lavoro per appoggiare l'amministrazione Roosevelt nella campagna elettorale.

Uno storico del movimento sindacale americano scrive che: « la League fu considerata da molte parti come il possibile nucleo di un movimento in cui gli operai, i contadini e i diversi gruppi progressisti potevano essere riuniti in una coalizione che avrebbe

assunto il controllo della macchina del partito democratico o organizzato un terzo partito indipendente » (6).

Invece non si trattò che di un'occasione perduta e sul progressivo declassamento dei fini della League influirono tre ordini di motivi:

I) la frattura esistente nel mondo del lavoro fra AFL e CIO che escludeva la possibilità di una cooperazione in uno sforzo che avrebbe dovuto impegnare globalmente tutto il fronte sindacale perché riuscisse efficace;

II) il timore dei sindacati per i violenti attacchi dei gruppi conservatori agli « estremisti » che lavoravano per la League;

III) l'acceso individualismo di Lewis che non esitava a subordinare ad ambizioni e ripicche personali la sua azione di Presidente del CIO. Il suo istrionismo (egli stesso una volta riconobbe: « la mia vita è soltanto un palcoscenico ») finì per costringerlo alle dimissioni da quella carica quando, nel 1940, dichiarandosi deluso della seconda amministrazione Roosevelt, lanciò un appello radiofonico ai lavoratori perché votassero per il candidato repubblicano Wendell Wilkie, ponendo in gioco la presidenza della Confederazione dei sindacati industriali contro la elezione di Roosevelt.

I suoi stessi fedelissimi minatori non l'ascoltarono, perché non potevano credere ad una coerenza di azione politica che non esisteva, dato che si tornava ai metodi tradizionali di condizionare volta a volta il voto dei lavoratori all'elezione di determinati candidati, considerati « amici » dai capi sindacali. Una azione così disgregata finisce per avere scarso seguito e scarso successo.

I frutti dell'insuccesso: la legge Taft-Hartley e la legge Landrum-Griffin.

Le conseguenze dell'insuccesso dei sindacati ad organizzare una loro azione che si inserisse consapevolmente nella scena politica del dopoguerra, si sono manifestate nell'incapacità di opporsi validamente alla emanazione delle leggi Taft-Hartley e

(6) F. R. DULLES, *Storia del movimento operaio americano*, Edizioni di « Comunità », Milano, 1953, pp. 284.

Landrum-Griffin che hanno legato l'attività sindacale in una disciplina minuziosa e fortemente limitativa.

La legge Taft-Hartley approvata da un Congresso repubblicano, nonostante il veto del Presidente Truman, dichiarava illegale il closed-shop, cioè quella norma spesso imposta dalle organizzazioni sindacali per cui il datore di lavoro non potesse assumere i non iscritti al sindacato, e considerava «pratiche sleali di lavoro» gli scioperi giurisdizionali e di boicottaggio. Autorizzava inoltre l'intervento del Presidente a imporre la ripresa del lavoro dopo ottanta giorni nel caso di scioperi che determinassero situazioni tali da mettere in pericolo «la salute e la sicurezza nazionale». Veniva regolata l'amministrazione dei fondi di assistenza e previdenza sociale gestiti dai sindacati e soprattutto veniva loro impedito di finanziare candidati ad elezioni per cariche federali. Altre numerose norme finivano per restringere ulteriormente i margini di quella piena libertà di azione concessa dalla legge Wagner, dando adito ad un'infinità di cavilli giuridici, tanto che venne chiamata la «legge per il pieno impiego degli avvocati».

Nella campagna presidenziale del 1952 Eisenhower aveva promesso la revisione della Taft-Hartley ma, una volta eletto, la sua amministrazione fu sostanzialmente conservatrice e certo poco incline a favorire le richieste sindacali.

Sette anni più tardi, nel 1959, cogliendo l'occasione di alcuni episodi di corruzione, la legge Landrum-Griffin venne a completare il quadro delle limitazioni imposte dalla Taft-Hartley, regolando i contributi sindacali, le elezioni dei dirigenti (sistema di elezione, durata della carica, propaganda) e stabilendo il deposito ogni anno, presso il Ministero del lavoro, del bilancio finanziario con un'esposizione dettagliata degli introiti, delle spese, dei prestiti.

Uguale relazione devono presentare i dirigenti sindacali sulle loro entrate personali di qualsiasi genere.

A buon ragione è stato notato che la Landrum-Griffin «capovolge la tradizione sindacale volontaristica degli Stati Uniti» (7) o almeno ne mette in luce la fondamentale contraddi-

(7) F. FERRAROTTI, *Sindacati e potere negli USA*, Edizioni di «Comunità», Milano, 1961, pp. 226.

zione di non aver saputo costruire una base ideale di comuni valori, un legame continuo ed efficace con un partito progressista, teorizzando su di un'autonomia che, senza le adeguate garanzie, ha lasciato il movimento sindacale americano impotente di fronte alle restrizioni di una sterzata a destra della legislazione del lavoro.

La creazione del C.O.P.E.

Per aggirare l'ostacolo del divieto legislativo a dare un appoggio finanziario ai candidati graditi, l'AFL-CIO, riunitisi nel 1955 in un'unica confederazione, ha creato un ente nominalmente indipendente, il COPE, o Comitato per l'Educazione Politica che raccoglie i fondi liberamente offerti dai sindacati per finanziare la campagna elettorale dei candidati « favorevoli » al mondo del lavoro. Ma i politici sanno che i sindacati hanno un controllo piuttosto incerto dei voti e che comunque quel tipo di alleanza rinnovabile anno per anno ad ogni elezione, priva di una vera base ideologico-programmatica con il partito da loro rappresentato è quanto mai instabile.

Secondo una recente indagine condotta dall'Istituto di relazioni industriali dell'Università di California la partecipazione dei lavoratori alle attività del COPE è assai scarsa, ed una gran parte degli operai intervistati non hanno saputo neanche indicare di che cosa si trattasse (8).

In conclusione, i sindacati americani, dopo un ventennio di successi organizzativi dal 1936 al 1956, in questi ultimi anni hanno registrato un declino su cui hanno senza dubbio influenzato le difficoltà di penetrazione nel settore impiegatizio che è in continuo aumento come percentuale della popolazione attiva e le difficoltà incontrate negli Stati del Sud, a struttura agricola e con forti aliquote di popolazione di colore. Ma tale declino va imputato anche all'incapacità di giocare un proprio ruolo come forza sociale unita e consapevole delle responsabilità inerenti ai nuovi problemi venuti alla ribalta in questi ultimi anni.

(8) I. I. R. University of California, *Attitudes Toward Unionism of Active and Passive Members*, in « Monthly Labor Review », vol. 86, febr. 1966, n. 2, p. 177.

Indichiamo ad esempio l'inerzia di fronte al problema di organizzare i negri e di prendere una decisa posizione per la loro completa emancipazione o il rifiuto ad assumersi la responsabilità di incanalare le rivendicazioni salariali, risolte in una serie non collegata di episodi aziendali o settoriali, in un'organica politica salariale.

Alcuni studiosi statunitensi esperti di relazioni industriali (9) notano che la legge Taft-Hartley e Landrum-Griffin rappresentano il riflesso di un mutamento nell'opinione pubblica americana che non è più così favorevole come ai tempi del New Deal al movimento sindacale, tuttavia in massima parte continuano a sostenere che il disimpegno ideologico del sindacato americano abbia influito in senso positivo sulle condizioni di benessere dei lavoratori, trascurando la possibilità che un sindacato possa svolgere la sua azione contrattuale a diversi livelli, dal livello aziendale a quello settoriale e a livello di scelte che incidano sullo sviluppo economico nazionale.

Un movimento che ha per credo un'assoluta fiducia nel potere contrattuale avrebbe dovuto saper contrattare anche la sua posizione politica per salvaguardare meglio la sua autonomia: opporre una posizione di agnosticismo o di rifiuto significa tagliar fuori le organizzazioni del lavoro dalle massime scelte di politica economica.

GLORIA PIRZIO

(9) Si veda l'ultima edizione del libro del Reynolds: *Labor economics and Labor Relations*, New York, Prentice-Hall 1964, p. 49 e Jack Barbash, *Labor Unions in Action*, Harper and Brothers, New York, 1948.

SAGGIO

IL MOVIMENTO SOCIALISTA E LA PIANIFICAZIONE

Una constatazione, piuttosto facile, che lo storiografo futuro dell'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'entrata dei socialisti nella maggioranza governativa.

L'insuccesso politico del 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 bloc-

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

cau 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).

(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.*).

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, la 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

(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.

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 elaborano, con l'ideologia dell'«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 domenicale degli uomini politici di governo.

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*.

(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».

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-ideolo-

giche. 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.

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 l'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.

Il successo politico di questa operazione è in massima parte da attribuirsi, senza alcun dubbio alle forze del socialismo (5).

(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,

Ma ne sono stati i socialisti tutti, pienamente consapevoli e compartecipi? Ne hanno capito il senso, la importanza, le implicazioni di grande responsabilità, da un lato, e di grande prestigio politico dall'altro, che ne derivavano?

Pur avendo il movimento socialista 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 ha saputo fare, della pianificazione, la sua più importante bandiera, l'occasione del suo stesso rinnovamento ideologico e politico?

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

Sulla classe dirigente 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 difficile per le ovvie questioni di formazione dei quadri, delle competenze, delle responsabilità, ma anche per la scarsa considerazione che la classe politica socialista dava 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 »

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 la attività di governo, a tutti i livelli.

all'interno del movimento socialista 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 socialista 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 ».

La pianificazione è 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 prospettiva 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 l'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 rela-

zione 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 prospettiva a lungo termine. Innanzitutto i *diversi* obiettivi del lugo 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).

(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.

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. c,tc.);
- tra piano economico nazionale e piano urbanistico-territoriale nazionale;
- tra piano economico nazionale e piani economici regionali;

(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) del 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).

- 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 quest'ultimi due e i piani di enti pubblici regionali (Enti di sviluppo agricolo, Società finanziarie, Consorzi d'industrializzazione, etc.);
- tra il piano regionale e i piani degli enti locali (comprensoriali, 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

(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.

con autorità e per coazione; hanno sempre fatto incontrare al problema del coordinamento tra settore pubblico e settore privato la più radicale incomprensione, 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.

La pianificazione come impegno globale dell'azione socialista

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 socialista, 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 socialisti 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.

(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.

E' qui che il movimento socialista 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 socialista in qualsiasi veste operativa egli si trovi.

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

zazioni 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 socialista, *come uno* dei settori operativi di governo, e non il *metodo nuovo* di fare politica e di amministrare di cui il socialismo è portatore in *tutti* i settori di governo, e a *tutti* i livelli del Paese.

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 compiaccono 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 le 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 rinfoderati 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 rispetti: 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 rap-

(13) Naturalmente il rapporto fini-mezzi è qui trattato solo di sfuggita. Più ampio esame si può trovare in EDWARD G. 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 Ill, the Free Press, 1955.

porto 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 atteggiamento 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 meri-

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

dionalistica 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.

L'unificazione socialista e 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.

(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.

Se dunque si vuole perseverare 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 movimento socialista dapprima, e di tutto il Paese dopo (16).

L'unificazione socialista, e la creazione di un nuovo partito, che non è la somma delle precedenti formazioni ed esperienze, ma il tentativo di rinnovare radicalmente, in un contesto di autonomia e di iniziativa, le concezioni e i metodi tradizionali del socialismo italiano, ed anche europeo, sono una grande occasione per fare della pianificazione il cardine nuovo sul quale imperniare, mobilitandole, tutte le nuove e fresche energie del movimento.

Il lavoro di chiarimento e di discussione di questo tema dovrà ovviamente avere nei prossimi tempi un importante sviluppo. Uno dei compiti della rivista che nasce, « *Economia e lavoro* »,

(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

potrebbe essere proprio quello di contribuire al dibattito per lo sviluppo di una coscienza politica della pianificazione, diffusa in tutti i settori e presso tutti i quadri dirigenti del movimento socialista. Ciò lo si potrà fare trasferendo sulla rivista, 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, sociale 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.

Vorremmo qui indicare — allo scopo limitato di introdurre la discussione e il dialogo — solo alcune prospettive di lavoro

emergono giorno per giorno. Nessun documento, per quanto avvincente e coraggioso, può costituire da solo la « politica di piano »: se questa vi sarà e 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 ».

per un più spinto impegno socialista 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 vuoi 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) *Expansione 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 pro-

duttività 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. La lentezza e l'indecisione che si manifestano in questa direzione sono preoccupanti anche perché quel settore di attività è di diretto impegno socialista.

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. E su questo punto, il movimento socialista — impegnato al Governo — dovrebbe esercitare il massimo sforzo.

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 socialisti o influenzati dal movimento socialista, 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: ciò è infatti uno dei compiti permanenti del dibattito che si vuole aprire con questa Rivista. 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 comunque 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 ad avviarsi verso una programmazione pluriennale della 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*, oltretutto 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: fa-

(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. NAPOLIONI, *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, pp. 482-514.

vorendo 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 socialista. 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 movimento socialista, rinnovato nel clima dell'unificazione, per lo sviluppo della pianificazione. Si è voluto inquadrare queste idee in un giudizio storico sul ruolo che la cultura e la politica socialista 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 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.

FRANCO ARCHIBUGI

(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) e la Unione Democratica Dirigenti d'Azienda (UDDA) e tutte le istituzioni competenti che offrissero la propria collaborazione.

DOCUMENTAZIONE

PER UNA NUOVA POLITICA DEL COMMERCIO ESTERO

*Introduzione ai lavori della Commissione Economica del PSI
sui problemi del commercio estero
(23 Giugno 1966)*

1. - Le indicazioni del Programma economico nazionale muovono dal riconoscimento che gli scambi con l'estero sono un elemento essenziale della nostra economia.

E' questo il riconoscimento di un dato di carattere strutturale, se si considera che la nostra economia è prevalentemente trasformatrice di materie prime provenienti dall'estero e si fonda quindi sul mercato aperto.

Il dato strutturale si traduce anche in un dato politico che suona di condanna per ogni velleità autarchica non solo a livello nazionale ma anche a livello comunitario.

2. - L'attuazione della politica di programmazione è sottoposta alla condizione essenziale del vincolo del pareggio delle partite correnti: questo comporta la necessità di porre in atto una serie di politiche rivolte a migliorare l'efficienza e la competitività dei nostri prodotti al fine di promuovere le nostre esportazioni al massimo livello.

Una prima serie di indicazioni di politica economica riguarda in modo specifico l'attività di esportazione e si traduce in una serie di interventi di carattere finanziario-assicurativo, fiscale e organizzativo che debbono essere posti in atto per migliorare la competitività delle nostre industrie.

Il programma di sviluppo economico ha fornito una serie di indicazioni relative alla politica degli scambi ed è importante sot-

colineare come in questo settore si sia potuto conseguire fin da ora, mentre il programma sta ancora seguendo il suo « iter » parlamentare, un grado rilevante di realizzazione di quelle indicazioni.

Per riferirci solo agli atti più importanti bisogna ricordare da un lato la definizione della legge dell'assicurazione dei crediti all'esportazione, che si inserisce nel contesto degli interventi di carattere finanziario-assicurativo, dall'altro, per quanto riguarda i problemi organizzativi, il riordinamento del Mincomes, il nuovo regolamento dell'I.C.E., la delega del Ministero Affari Esteri: sono tutte iniziative in via di sviluppo anche se pervenute ad un buon grado di maturazione che tradurranno in atti concreti le indicazioni del programma relative ad un migliore coordinamento delle attività del Mincomes, dell'I.C.E. e degli Affari Esteri.

Si sta perfezionando quindi la struttura portante del nostro commercio con l'estero senza trascurare quelle che sono le strutture operative di base: basti pensare all'azione in corso per far sorgere consorzi fra medie e piccole aziende per promuovere la costituzione di comuni organizzazioni di vendita all'estero.

3. - L'inizio della politica di programmazione economica comporta un rinnovamento dei metodi dell'azione pubblica e un ampliamento delle prospettive in cui essa si colloca: giustamente si è parlato di salto di qualità e noi dobbiamo essere in grado di rinnovare le nostre strutture e metodi di azione per dare alla politica degli scambi un respiro sempre più ampio, inserendola, da un lato, nella viva dinamica della politica internazionale come una forza di pace e di progresso sociale e approfondendo, dall'altro, i legami e le interconnessioni che uniscono in un rapporto dialettico l'espansione del nostro sistema economico e la politica delle esportazioni.

E' soprattutto quest'ultimo tema che richiede da tutti noi un impegno particolare; in realtà se approfondiamo l'analisi strutturale delle nostre correnti di esportazione rileviamo dati ricchi di contraddizioni per cui il rapporto di interdipendenza che unisce indubbiamente l'andamento della produzione e delle esportazioni negli ultimi quindici anni si presenta come il risultato positivo di una somma algebrica ancora ricca di numeri negativi.

Lo sviluppo delle nostre correnti di esportazioni in questi ultimi dieci anni è stato in realtà particolarmente vivace con un tasso di aumento superiore a quello della nostra produzione: uguagliando a 100 nel 1951 i rispettivi indici della produzione e delle esportazioni italiane abbiamo nel 1964 un indice per la produzione di 303,4 mentre l'indice delle esportazioni è pari a 361,6.

Il saggio di aumento delle nostre esportazioni ha poi compiuto nel 1965 un balzo particolarmente significativo ed il nuovo indice è ormai più del quadruplo rispetto a quello del 1951.

Possiamo dunque affermare che l'esistenza di una correlazione positiva fra l'andamento della produzione e delle esportazioni - l'esperienza del 1965, già ricordata nel giudizio dato dalla Relazione sulla situazione economica del paese, conferma questo dato.

A mio avviso però non possiamo arrestarci di fronte a questa prima, anche se importante constatazione; è il metodo della programmazione, che prima ricordavo, che ci impone di scendere più a fondo con la nostra analisi per eliminare quei numeri negativi che, come ricordavo, sono ancora presenti nella somma algebrica delle varie componenti strutturali delle nostre correnti di esportazione. In primo luogo dobbiamo avere presente che la partecipazione della piccola e media industria alle nostre esportazioni è ancora lontana dall'aver raggiunto non dico una percentuale di composizione pari a quella della sua partecipazione al processo produttivo, ma un livello che non sia troppo squilibrato rispetto a questo; se consideriamo poi che all'interno della quota di partecipazione delle piccole e medie industrie alle correnti di esportazione vi è un ricambio continuo di aziende e di prodotti, possiamo capire quante energie, necessarie per aprire degli sbocchi alla nostra produzione e conquistare un mercato, vengono praticamente dissipate. Una prima indicazione di lavoro per il futuro scaturisce quindi in modo naturale da queste brevi osservazioni. Dobbiamo estendere la partecipazione delle piccole e medie industrie alle correnti di esportazione e consolidare rendendo permanenti le correnti già esistenti; è necessario quindi creare una nuova struttura organizzativa a livello delle piccole e medie industrie e svolgere un'adeguata opera di « promotion ». E' questo un impegno comune che deve unire gli organi dello Stato preposti allo sviluppo degli scambi e gli operatori privati; la settimana scorsa in occasione della riunione annuale degli amministratori delle Camere di Commercio ho avuto modo di rilevare come alcune iniziative stiano maturando e voglio rinnovare ancora oggi il mio augurio che si possa pervenire quanto prima ad un più efficiente assetto organizzativo del settore.

I problemi delle piccole e medie industrie rappresentano quasi l'eredità del passato mentre altri problemi, ugualmente complessi, ci sono imposti dagli impegni futuri; l'esperienza di questi ultimi anni testimonia che molte cose stanno maturando e che lo stesso spazio commerciale che ci siamo ritagliati nel vasto quadro degli scambi mondiali con la costituzione del MEC deve essere esteso ed ampliato. Il MEC ha rappresentato per l'Italia la rottura dell'isolamento autarchico; la sua proiezione verso la Grande Europa aperta alla Gran Bretagna ed ai paesi dell'Efta può rappresentare per noi il contatto diretto con realtà tecnologicamente e socialmente molto avanzata.

E' questa una direttrice di lavoro ed un impegno politico su cui il governo italiano ha già assunto iniziative concrete che debbono trovare nello sviluppo degli scambi con quei paesi, nell'intensificazione della cooperazione tecnica ed industriale un elemento di accelerazione, uno strumento per tradurre in realtà concrete gli impegni e le aspirazioni politiche.

Nello stesso tempo guardiamo ai paesi dell'Est, nei quali taluni nuovi passi verso l'ampliamento della sfera dei consumi individuali aprono prospettive molto interessanti alle esportazioni della nostra industria, con grande attenzione e speranze. Attenzione sul piano economico, perché gli accordi commerciali si possono e si debbono moltiplicare con reciproco vantaggio; speranza sul piano politico sia per l'avvenire dell'Europa che per l'affermarsi deciso dei popoli che lavorano per la pace.

Il quadro internazionale in cui si muove la nostra politica commerciale non può ritenersi definito se non si guarda ai paesi in via di sviluppo verso i quali dobbiamo definire una strategia di interventi che disegni nuovi rapporti fra paesi industrializzati e quelli del terzo mondo.

Quando avremo creato questi nuovi rapporti assisteremo probabilmente a profonde modificazioni nello schema tradizionale di scambi fra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati, basato per i primi su esportazioni di materie prime ed importazioni di manufatti. In prospettiva si può intravedere una riorganizzazione internazionale del lavoro, in base alle differenti capacità produttive delle due strutture economiche.

Lo sforzo di industrializzazione che dovrà essere compiuto dai paesi in via di sviluppo comporterà inoltre un ampliamento della gamma di interventi che i paesi industrializzati dovranno porre in atto, mettendo in primo piano la partecipazione ai programmi di sviluppo dei Paesi arretrati al fine di promuovere un progressivo aumento delle capacità d'importazione.

Ma i problemi degli anni 70 non investono soltanto le direttrici spaziali delle nostre importazioni: la nostra attenzione si deve rivolgere anche ai prodotti che la nostra industria presenta sui mercati mondiali. Abbiamo visto in questi ultimi anni come sia mutata la composizione interna delle nostre esportazioni ed il diverso peso che ha assunto nel suo interno la produzione manifatturiera di fronte a quella agricola; negli anni 70 assisteremo, credo, a nuove modificazioni di carattere strutturale e la nostra attenzione dovrà concentrarsi sui prodotti cosiddetti nuovi, chimici, farmaceutici, dell'industria meccanica, specializzando, nello stesso tempo, l'offerta dei prodotti che fanno parte tradizionalmente delle nostre correnti di

esportazione per superare la concorrenza sempre più accentuata di altri paesi.

Se questi sono i nuovi impegni, nuovi dovranno essere i mezzi di intervento, soprattutto per quanto riguarda l'attività di « promotion » delle esportazioni, dovremo avere sempre più chiaro il nesso che esiste fra il suo sviluppo e l'attuazione di una politica di intervento in cui siano coordinate tutte le iniziative che hanno una diretta influenza negli scambi. Credo che la nuova dimensione funzionale del Mincomes dovrà essere proprio quella di coordinatore dei vari interventi, che sono nella autonoma competenza degli altri dicasteri, per dar loro una coerenza sotto il profilo di una efficace politica degli scambi.

4. - Tutti questi interventi debbono però svilupparsi in un contesto più ampio inquadrandosi in un profondo processo di rinnovamento delle nostre strutture economiche e produttive.

Quest'ultimo è senz'altro un tema sul quale la Commissione Economica può intervenire con un intelligente lavoro di indagine e di ricerca.

I problemi da esaminare a questo livello sono quelli della competitività della nostra industria, del suo sviluppo tecnologico e più in generale dello stesso meccanismo di sviluppo del processo produttivo.

E' su questi temi che il partito deve precisare la strategia cui si ispira la sua azione quotidiana nel paese e nella coalizione governativa. Una prima definizione a questi problemi l'abbiamo data quando ci siamo posti l'obiettivo di una politica di riforme e di programmazione disegnando così il quadro strategico in cui ci muoviamo; ora si tratta di definire i punti intermedi di questa linea politica.

Il discorso di fondo non può investire la riforma dello Stato e delle sue strutture e per quello che più ci interessa in questo momento delle sue strutture economiche.

La relazione Carli ha riproposto il tema dell'impresa pubblica e della sua funzione; qui la nostra risposta deve essere chiara soprattutto per quanto riguarda la riaffermazione della necessità di un intervento diretto dell'impresa pubblica anche nel settore della trasformazione in quei casi ed in quelle regioni in cui i capitali ed i fattori della produzione sono stati dissipati e dove non esiste quindi una possibilità di riscatto autonomo del sistema economico-produttivo.

Difesa dunque dell'impresa pubblica, riaffermazione della sua funzione antimonopolistica ma anche superamento delle sue carenze; abbiamo in questi giorni degli esempi clamorosi di come non si gestisce un'azienda di stato (posizione delle aziende a partecipazione

statale per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici) ed altri ne abbiamo avuti nel recentissimo passato (azione dell'Alitalia nelle trattative per la cooperazione aereonautica italo-britannica) che ripropongono il problema della politica delle partecipazioni statali e del ruolo della componente pubblica in un sistema ad economia mista. Tali problemi si connettono a quelli strutturali del settore sino ad investire il meccanismo di accumulazione nel suo complesso e, quindi, l'intero processo di formazione del risparmio e della destinazione di una quota di esso ad investimenti.

E' in questo campo che si chiede alla classe politica ed agli esperti di cose economiche una profonda capacità di rinnovamento che direi tecnico-culturale: abbiamo certo dei temi tradizionali sui quali è necessario più che altro un impegno politico per tradurre in atto le soluzioni tecniche già delineate, come ad esempio per la riforma fiscale, ma abbiamo anche la necessità di trovare soluzioni nuove per evitare che i vecchi problemi e le vecchie distorsioni della nostra economia si incancreniscano.

L'Inghilterra ed il governo laburista ci hanno dato un esempio di come si possano affrontare vecchi problemi con strumenti nuovi quali la imposta selettiva sull'impiego della mano d'opera: possiamo discutere gli aspetti tecnici di questa misura fiscale ma non contestare la vivacità intellettuale che l'ha ispirata. Di questa vivacità di idee abbiamo bisogno anche noi, tecnici e politici, e per questo credo che il partito abbia fatto bene a costituire un centro studi dove queste ricerche delle nuove idee possano svilupparsi più ampiamente e non dico questo pensando a nuove collocazioni politico-sociali del partito in vista della unificazione socialista ma nella certezza che la lotta socialista, la sua tradizionale battaglia per la classe operaia, hanno bisogno di idee nuove per affermarsi. Questo primo incontro organizzato dalla segreteria della Commissione economica potrà essere una buona occasione per mettere in contatto esperienze diverse e per concentrare l'attenzione del partito sull'azione da sviluppare a livello dei problemi economici coordinando le varie iniziative.

GIUSTO TOLLOY