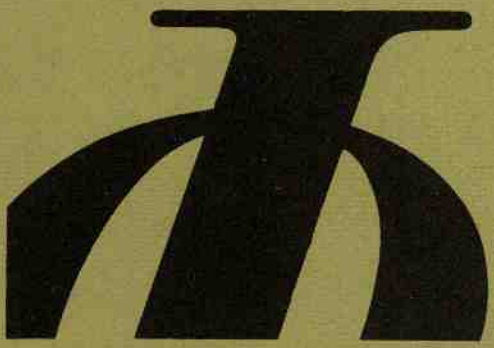
Fondazione Agnelli Quaderno 6/1977

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE
IL CASO DEL PIEMONTE



A. VIGLIONE - S. LOMBARDINI - G. FRIGNANI - C. SIMONELLI

obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di "denuncia", per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei "quaderni" è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I "quaderni" vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

© aprile 1977, *edizioni della fondazione* s.r.l.
Via Ormea 37 - 10125 Torino

Aldo Viglione - Siro Lombardini
Giorgio Frignani - Claudio Simonelli

Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese

Fondazione Giovanni Agnelli

SOMMARIO

Introduzione pag. 3

Umberto Agnelli 5

Aldo Viglione 7

Siro Lombardini 11

Giorgio Frignani 25

Claudio Simonelli 31

Sintesi del Dibattito 39

PRESENTAZIONE

La Fondazione Agnelli ha identificato nel "Governo dell'Economia" un obiettivo fondamentale dei suoi programmi di ricerca e di studio.

In questa ottica un'attenzione particolare deve essere data alla ridefinizione del rapporto tra pianificazione e mercato e cioè al ruolo delle istituzioni politiche nel sistema economico e allo spazio che può e deve essere attribuito alle autonome iniziative e responsabilità delle imprese, dei sindacati, delle altre forze e organizzazioni sociali.

Per dare concretezza al programma non possiamo non tener conto delle precedenti esperienze sulla programmazione sia nazionale che regionale. Normalmente vengono ritenute esperienze fallimentari: si può peraltro ritenere che tali insuccessi siano imputabili solo ad *un modo* di concepire e di fare programmazione e che non mettano in dubbio l'esigenza della funzione.

Parlare di governo dell'economia significa quindi riproporre in termini nuovi e diversi anche l'attività di programmazione.

Da ciò nasce il programma "La programmazione regionale: il caso del Piemonte", che si propone di realizzare una indagine sull'esperienza concreta della nostra Regione.

Infatti, posti di fronte all'alternativa: impostare una ricerca che affrontasse le problematiche complessive della programmazione regionale con modalità tradizionali, magari estesa geograficamente a tutta Italia, ma realizzata più sui testi e sui documenti che non sulle esperienze concrete, oppure limitarla ad una sola regione, abbiamo scelto questa seconda via che ci dovrebbe permettere di coinvolgere nelle analisi e nelle proposte i soggetti direttamente interessati.

Operare diversamente avrebbe significato forse fare una ricerca tanto impegnativa quanto inutile, nel senso che si sarebbe trasformata in un *cahier de doléances* di scarsa utilità culturale e pratica.

La logica del programma risiede dunque nel tentativo di analizzare, con metodi il più possibile rigorosi, l'esperienza della programmazione in Piemonte nel presupposto che sia rappresentativa dell'intero fenomeno della programmazione regionale e che quindi possa diventare fonte di proposizioni innovative estensibili anche alle altre regioni.

UMBERTO AGNELLI

Vorrei spiegare brevemente le ragioni che hanno suggerito alla Fondazione Agnelli di promuovere questa serie di dibattiti sulla programmazione piemontese e sulle problematiche di maggior rilievo della nostra regione.

Noi siamo profondamente convinti che la riforma dello Stato – la riforma vera, quella cioè che non si limita a prendere in considerazione il momento delle istituzioni, ma investe i comportamenti del potere pubblico, i rapporti tra cittadini e amministrazione, la creazione di canali reali e responsabili di partecipazione – non può che partire dal basso, dal livello regionale. È una convinzione che abbiamo avuto occasione di esprimere con la massima chiarezza già negli scorsi anni e che desidero ribadire anche in un momento in cui le difficoltà che le Regioni incontrano nel loro cammino possono aver spento gli entusiasmi iniziali di molti. Dobbiamo valorizzare la volontà di un mutamento che emerge a livello di collettività regionale, sotto il profilo culturale, politico, economico. La Regione è forse il livello più importante in cui si possono ricomporre le esigenze di partecipazione e di efficienza.

Anzi, il momento attuale mi sembra sia particolarmente adatto per avviare una riflessione più matura sull'esperienza regionale, in chiave di concretezza e di proposta operativa.

Per questi motivi la Fondazione da un lato ha promosso un programma di ricerche che affrontano la problematica delle Regioni in un'ottica istituzionale, dall'altro lato ha dato il via a questi incontri sul Piemonte per consentire una riflessione attenta e approfondita sulle possibilità di un approccio programmato allo sviluppo della nostra Regione. Con ciò ha inteso soprattutto coinvolgere in questo dibattito gli operatori, coloro che hanno concrete responsabilità operative, sia sotto il profilo della gestione politica sia sotto quello dell'elaborazione culturale e tecnica.

Io mi auguro che la Fondazione, per il suo carattere di istituto culturale, possa essere la sede adatta per consentire a voi, che siete i protagonisti nel contesto piemontese, di affrontare in un'ottica di approfondimento critico e in tutte le loro implicazioni i problemi che abitualmente sono oggetto di un vostro impegno diretto.

Il dibattito sulla programmazione in Piemonte ha origini abbastanza lontane e può contare su un patrimonio di elaborazioni e di conoscenze

che altrove non esiste. Per questo io credo che alla nostra Regione spetti una responsabilità primaria nel dare un concreto esempio di come possono essere realizzati indirizzi programmati nel rispetto pieno e non formale dell'autonomia delle parti sociali e della pluralità degli interlocutori.

In altri termini, nei prossimi anni la Regione dovrà dimostrare in concreto che la programmazione non è uno slogan, che è fattibile, che il pluralismo non è solo una etichetta per coprire ora l'immobilismo ora il dirigismo burocratico. E quando dico «la Regione dovrà dimostrare» non mi riferisco solo alla Regione con la R maiuscola, alle istituzioni pubbliche regionali, ma a quel tessuto ben più complesso che è composto da Enti Locali, Comprensori, imprenditori, sindacati, associazioni. È indispensabile che si crei nella nostra Regione un retroterra culturale propizio ad un approccio innovativo verso uno sviluppo programmato, ma rispettoso della sfera autonoma del mercato e dei soggetti che in esso operano.

Dopo il saluto dell'avv. Aldo Viglione, Presidente della Giunta Regionale Piemontese, il sen. prof. Siro Lombardini svolgerà la relazione di base. Gli interventi dell'ing. Giorgio Frignani, Presidente della Federazione delle Associazioni Industriali del Piemonte, e dell'avv. Claudio Simonelli, Assessore alla Programmazione della Regione Piemonte, apriranno il dibattito.

ALDO VIGLIONE

Io ringrazio la Fondazione di aver promosso queste sei giornate di studio e di confronto, durante le quali si dovrebbe poter affrontare tutti i temi più importanti che riguardano il Piano di Sviluppo Regionale. Da questo confronto dovrebbero emergere non soltanto le linee di programmazione da portare innanzi, ma, io ritengo, dovrebbe risultare palese la necessità stessa che il Piano sia portato innanzi. Infatti non sono poche le voci che, in questi mesi, hanno sostenuto che alcuni elementi del Piano, a nostro avviso fondamentali, debbano essere accantonati. Perciò questo è il momento storico in cui le singole parti, siano esse politiche, sociali o culturali, della nostra comunità devono esprimere con chiarezza il loro giudizio.

Il Piano Regionale è stato predisposto nella convinzione che non si possa più fare a meno di un metodo programmatorio e di un preciso disegno di sviluppo.

Pur prescindendo dalla maturazione in questo senso avvenuta in molte forze politiche, ed anche in molte forze sociali, dobbiamo menzionare alcuni elementi vincolanti che comunque permangono: lo Statuto Regionale, la stessa legge istitutiva delle Regioni, la legge sulla contabilità regionale, le norme comunitarie che impegnano le Regioni a sottoporre all'esame della stessa comunità i programmi da esse elaborati.

Dobbiamo dire che questo Piano di Sviluppo è anche un elemento di continuità del Governo Regionale attuale con il Governo precedente, e sarebbe errato affermare che sotto questo aspetto siamo all'anno zero: il lavoro del precedente Comitato Regionale per la Programmazione, gli studi dell'IRES e tutta un'altra componente di studi sono stati alla base della redazione di questa proposta, che si fonda dunque su un patrimonio formatosi via via negli anni passati attraverso la crescita di tutta la società regionale.

Questo Piano vuole soprattutto essere l'inizio di un processo di riorganizzazione dell'azione di spesa pubblica nella regione, ed il solo fatto di porsi un obiettivo di riorganizzazione della spesa, oggi così frammentata, mi pare già un obiettivo importante. Il secondo dato rilevante è una concezione della pianificazione territoriale che non vuole avere come obiettivo la completa ristrutturazione dei disegni di sviluppo sul territorio, ma piuttosto la definizione dei bisogni reali, cui facciano se-

guito interventi concreti di razionalizzazione, di promozione o di contenimento, a seconda dei casi, delle tendenze in atto.
Il Piano ha già superato alcune importanti tappe della sua fase di avvio. I Comitati comprensoriali, insieme ai Consorzi per i servizi, sono alcuni degli elementi fondamentali della nuova organizzazione dell'azione della P.A. in Piemonte.
Il disegno di legge 117 sulla tutela ed uso del suolo, il cosiddetto progetto Astengo, e quello n. 97 in materia di viabilità e trasporti (progetto Bajardi), insieme al disegno di legge n. 104 per l'attuazione della pianificazione zonale socio-sanitaria, sono gli strumenti organizzativi di maggior rilievo attraverso cui rivedere i modi dell'intervento regionale sugli Enti Locali e sul territorio.
Che cosa si oppone a questo disegno? In primo luogo il quadro istituzionale, caratterizzato dalla tendenza a privare le autonomie locali della delega all'esercizio di competenze ormai acquisite da anni; esempio di tale involuzione è il disegno di legge sulla ristrutturazione industriale, che di fatto ha ulteriormente ridotto lo spazio di intervento che avevano gli Enti Locali e la Regione stessa.
Inoltre non va dimenticata la lentezza con cui si procede nella definizione delle competenze da delegarsi sulla base della legge 382, legge che dovrebbe porre fine alla disputa tra Regione e Stato; l'incertezza e la parzialità dei suoi contenuti rischia di privare le Regioni di un potere certo ed efficace per il raggiungimento dei propri obiettivi generali di programmazione.
Secondariamente, l'assenza di un quadro di certezza pluriennale delle disponibilità finanziarie rende estremamente ardua la definizione di programmi di intervento a medio e lungo termine.
Il Piano non pretende di esaurire tutti gli aspetti della realtà socio-economica della regione, perché non può, allo stato dei fatti, delineare in dettaglio gli interventi della pubblica amministrazione regionale. Il Piano tuttavia può e vuole essere credibile sotto il profilo della partecipazione democratica, in quanto sottoposto alla discussione ed al controllo di tutti i cittadini.
Qui mi riallaccio alle parole del sen. Agnelli, secondo le quali il Piano deve nascere dalla base, trovandovi consenso, e non può essere un fatto puramente tecnico. Esse rispecchiano la posizione della Giunta regionale nella battaglia oggi condotta per il decentramento, momento centrale di riforma dello Stato.
Pensiamo che il rilancio programmato dell'economia regionale attraverso l'espansione delle esportazioni, un miglior equilibrio tra consumi pubblici e privati, nonché tra settori produttivi, sia uno scopo indiffe-

ribile, e su questa via ci siamo mossi con coerenza. Le Agenzie del Piano sono concepite secondo questa logica costruttiva, volta a favorire la diversificazione dell'apparato produttivo subalpino, unitamente allo sviluppo di settori importanti per l'economia regionale, quali l'agricoltura e l'artigianato.

Un importante e fattivo contributo per il raggiungimento dei nostri obiettivi crediamo possa venire anche dai Comprensori; per la sua maggior aderenza alla varietà e specificità delle situazioni locali, il Comprensorio può dare un valido contributo programmatorio. È evidente che un coordinamento efficiente, se non ottimale, tra l'azione dell'Ente Regione e quella dei Comprensori richiederà un periodo adeguato di rodaggio e di attenta sperimentazione.

I problemi di coordinamento e di funzionalità che pone il Piano di Sviluppo piemontese sono molteplici e complessi; tali problemi riguardano i rapporti con le linee generali della politica economica nazionale, quelli con i programmi delle regioni contigue, e le competenze degli Enti Locali territoriali.

In ultimo, intendiamo estendere al massimo il controllo e la partecipazione democratica nelle scelte. Questo è il vero dato reale che voglio evidenziare: l'autonomia regionale deve procedere secondo una globalità di interventi, superando la settorialità che è sempre stata una caratteristica dell'azione del Governo centrale.

Si tratta di un disegno ambizioso, da attuarsi nel costante e continuo rapporto con tutte le forze politiche, facendo riferimento a tutta la società piemontese; ciò richiede un grande sforzo, da cui non escludiamo nessuna forza politica democratica. Anzi sollecitiamo tutte queste forze a parteciparvi, superando lotte interne o concezioni strumentali, al fine di favorire lo sviluppo civile e sociale del Piemonte.

Per intendere della programmazione regionale le iniziative in atto (si fa per dire) e le prospettive è bene ricordare: *a*) i precedenti storici e *b*) le ragioni che spiegano, con il fallimento della programmazione nazionale, le particolari difficoltà che la programmazione regionale incontra e la tentazione di dare ad essa una impostazione velleitaria destinata ad accentuarne gli effetti perversi.

Il miracolo economico italiano ha aggravato gli squilibri territoriali sia per il processo cumulativo che si è verificato nel Nord e che ha sottratto al Sud mano d'opera – in genere la più efficiente e qualificata – sia per l'emarginazione di alcune regioni come l'Umbria: la mancanza di una organica politica di sviluppo agricolo e l'impostazione essenzialmente di tipo assistenziale – clientelistico della politica meridionalistica hanno contribuito ad aggravare questi squilibri. I primi tentativi di avviare forme di programmazione regionale sono infatti motivati:

a) dall'esigenza di creare le condizioni per un effettivo decollo delle economie delle regioni del Mezzogiorno e di quelle depresse attraverso il coordinamento dei vari interventi che solo nel loro complesso, se organicamente concepito, sono in grado di produrre il risultato perseguito;

b) dall'esigenza di fronteggiare i problemi che il troppo rapido sviluppo aveva bruscamente sollevato nelle regioni settentrionali (congestione urbanistica prodotta dai meccanismi messi in moto dalla speculazione edilizia, squilibrio tra sviluppo dei vari settori industriali e tra l'industria in genere e l'agricoltura, mancata razionalizzazione della struttura dei servizi, ecc.).

I tentativi intrapresi negli anni cinquanta e primi anni sessanta erano però destinati all'insuccesso essenzialmente per tre ragioni:

1. La mancanza di un adeguato contesto istituzionale e amministrativo (i programmi – si vedano quelli sardo, campano e i diversi elaborati per la Sicilia – erano spesso "imprese" tecnico culturali, di vario valore, a volte concepiti in termini troppo aggregati, sulla base di dati ufficiali che davano delle situazioni in atto interpretazioni inadeguate, incomplete e spesso distorte: in genere tali imprese erano favorite o promosse dal potere politico per ragioni di *public relations* a fini elettorali);

2. La situazione politica, che non consentiva quell'impegno articolato e sorretto da un consenso sufficientemente vasto, quale si richiede perché la programmazione regionale sia validamente impostata ed efficacemente attuata. La sola regione in cui si era creata una situazione tale da consentire una corretta impostazione del piano regionale con prospettive di effettiva attuazione è stata l'Umbria alla fine degli anni '50: purtroppo le successive vicende politiche interne alla regione e agli orientamenti assunti dalla programmazione nazionale non hanno consentito che questa esperienza si completasse e desse i suoi frutti.

3. Il fallimento della programmazione nazionale. Una tesi che credo verrà provata dalle considerazioni che avrò modo di sviluppare in questa mia relazione, e che può essere opportunamente così anticipata: una programmazione regionale che intenda raggiungere gli obiettivi che essa può e deve proporsi (un maggiore equilibrio tra i saggi di sviluppo dei vari settori e delle varie aree che costituiscono la regione, una più razionale valorizzazione delle risorse, un coordinamento tra i vari servizi sociali – e di riflesso tra le politiche delle varie pubbliche amministrazioni che operano nel territorio regionale – così da configurare un nuovo modello di sviluppo almeno in prospettiva) è destinata a fallire se non si riesce a validamente impostare ed attuare una efficiente programmazione nazionale. Vale in verità anche una relazione in un certo senso inversa: la programmazione nazionale può essere facilitata e raggiungere più elevati obiettivi se essa è coordinata a processi di programmazione regionale. La costatazione del fallimento della programmazione nazionale non elimina però il problema della ricerca di qualche forma di programmazione regionale, ma lo condiziona e lo qualifica nel senso che avremo modo di chiarire più avanti.
Dell'insuccesso della programmazione sono in genere ritenute responsabili le forze politiche: particolarmente quelle del partito che ha avuto le maggiori responsabilità di Governo. Questi giudizi sono certo in buona parte fondati: essi sono però parziali e possono essere distorcenti. A determinare il fallimento della politica di programmazione hanno contribuito anche altri fattori la cui analisi può aiutarci ad intendere la dubbia validità e la scarsa efficacia delle attività di programmazione che sono state messe in atto in regioni con diverse maggioranze.

Un primo fattore è il fattore culturale. La impostazione della programmazione è stata pregiudicata da quattro indirizzi culturali:

a) quello comunista, per cui il solo meccanismo che può assicurare un efficiente impiego di risorse nel *sistema capitalistico* è il mercato. Sono

note le affermazioni di Togliatti nel primo convegno sull'economia del PCI. La convinzione che per accelerare la ricostruzione o la ripresa occorre affidarsi al mercato rispunta anche oggi in alcune indicazioni terapeutiche di economisti comunisti;

b) l'impostazione di molti esponenti socialisti, sostanzialmente neo volontaristica, che utilizza le teorie keynesiane e che ritiene si possono raggiungere gli obiettivi sociali modificando contabilmente la struttura della spesa pubblica (anche tale impostazione sottintende la convinzione che la struttura della produzione sia dal mercato adeguata alla dinamica della domanda considerata sia negli aspetti quantitativi che in quelli qualitativi);

c) l'avversione di alcuni settori cattolici ad ogni discorso sulla programmazione che si ritiene possa aprire la strada all'avvento di regimi collettivisti: una confluenza dei cattolici sulla posizione dei socialisti che lascia al dialogo politico la soluzione del problema delle finalità della programmazione appare così possibile;

d) il pregiudizio scientifico di derivazione illuministica da cui è soprattutto affetta l'analisi econometrica, per cui la previsione e la soluzione di problemi di scelta si ritiene possa essere effettuata assumendo una data struttura inferita dall'analisi dei passati sviluppi: diventa così possibile concepire e quantificare un modello che sulla base della stima di variabili esogene o della loro determinazione, quando i diversi valori di tali variabili esprimono diverse scelte di politica economica – può essere applicato per la soluzione di problemi di politica economica.
Solo una analisi dialettica che consenta una sintesi operativa di mercato e di piano (che la ripresa "ricardiana" di Marx non ha certo favorito) può aprire la strada ad una riconsiderazione della programmazione come momento del processo storico di transizione dal sistema capitalistico al sistema postcapitalistico.

Non sono solo questi i fattori culturali che spiegano l'insuccesso della programmazione e che hanno facilitato il gioco dei fattori più specificatamente politici ed economici. Ci limitiamo a ricordare, tra gli altri, la scarsa considerazione delle implicazioni che lo sviluppo delle relazioni internazionali poteva avere – ed in effetti ha avuto – sulla problematica e sulle prospettive della nostra economia; la sopravalutazione della capacità della pubblica amministrazione di modificare i programmi di spesa e del governo di controllare il livello globale della spesa pubblica; la scarsa considerazione dei fattori che rendono sufficientemente autonoma

e scarsamente controllabile la dinamica dei consumi (che invece nella impostazione del piano Pieraccini è stata trattata come una variabile residuo); la mancata considerazione degli effetti che avrebbe comportato il carattere di variabile indipendente che il salario andava assumendo.
Le concezioni prevalenti in tema di programmazione economica che in larga misura riflettono il compromesso tra i ricordati pregiudizi ideologici spiegano, in modo particolare, la mancanza di una vera e propria politica industriale, il che ha reso più difficile affrontare i problemi di localizzazione industriale (e le necessarie preliminari previsioni dei possibili sviluppi) e più instabili quindi le prospettive di sviluppo economico delle singole regioni.
In mancanza di quadri di riferimento nazionali diventava difficile valutare le stesse prospettive di sviluppo dell'agricoltura, un settore fondamentale di intervento che è di competenza regionale: le culture orticole ad esempio possono apparire a livello delle singole regioni convenienti in una misura che per l'economia nel suo complesso appare eccedente le possibilità di assorbimento del mercato (gli sviluppi internazionali le cui conseguenze possono essere temporaneamente nascoste ma rese quindi più gravi dal regime comunitario rendono a loro volta ancora più difficile la formulazione di obiettivi economicamente corretti per il settore agricolo).
Mentre le prospettive economiche si facevano più incerte per le singole regioni si andavano affermando tesi urbanistiche che pretendevano di rendere possibile la configurazione di organizzazioni del territorio basate su valutazioni ben definite circa la valorizzazione dello spazio per lo svolgimento delle varie attività economiche. Le strutture urbane erano "decise" (si fa per dire) sulla base di criteri estetico culturali, gli andamenti previsti della popolazione costituendo il solo dato veramente rilevante: le previsioni di tali andamenti erano in sostanza estrapolazioni di situazioni passate che ignoravano quei ribaltamenti di tendenza che sulla base delle esperienze passate apparivano altamente probabili.
Come diremo fra poco la programmazione regionale consente di impostare il problema in termini più corretti: l'andamento della popolazione può infatti essere stimato sulla base dei possibili sviluppi dell'occupazione e di ipotesi per quanto riguarda il coefficiente di attività della popolazione. Nelle ricordate impostazioni del problema urbanistico, stabilito il tipo di città e la sua dimensione il problema delle infrastrutture veniva affrontato sostanzialmente come se la tecnica fosse unica. La rigidità del piano urbanistico contrastava con la indeterminazione del processo socio-economico: diventava così anche teoricamente impossibile impostare correttamente i problemi di scelta economica (in effetti

solo per alcuni momenti della programmazione, come la scelta dei sistemi di trasporto, venivano prospettati problemi di scelta da risolversi in base a criteri di efficienza). I piani urbanistici non solo risultavano scarsamente efficienti ma anche disorganici e difficili a coordinarsi tra di loro. In effetti, per la tendenza a valutare in modo ottimistico le prospettive future e per l'impossibilità di predisporre tempestivamente le infrastrutture (che in verità sono le strutture portanti del complesso urbanistico ed in genere dello spazio organizzato), il piano urbanistico risulta in genere attuato solo parzialmente, in modo da provocare distorsioni e sprechi. I primi tentativi di programmazione regionale sono quindi rappresentati dai piani di coordinamento che si propongono di fornire un quadro organico per la pianificazione urbanistica a livello regionale, che può così consentire di realizzare attraverso i vari piani urbanistici un complesso organico a livello regionale. Sono note le ragioni per cui in Italia non è stato possibile dare attuazione alla legge del 1942 là dove essa prevedeva i piani di coordinamento regionale e i piani intercomunali. Diciamo subito che l'attuale normativa regionale non sembra aver risolto adeguatamente il problema.

In verità accanto ai motivi culturali ed economici tecnici che spiegano il fallimento della programmazione economica vi è anche un motivo politico-sociale che assume particolare rilievo per la programmazione regionale ed urbanistica: un processo di programmazione che, proprio per la sua impostazione flessibile, sia in grado di stabilire criteri per le scelte nelle diverse situazioni e quindi di consentire la valutazione di eventuali responsabilità per gli scarti tra gli andamenti programmati e quelli realizzati riduce il potere discrezionale dei "politici": un potere discrezionale di cui essi si avvalgono per conseguire un "potere carismatico".

Fallimento della programmazione economica nazionale, in parte da imputarsi a pregiudizi che non sono stati senza influenza sugli orientamenti e sulla efficacia della programmazione regionale, difficoltà di controllare i processi di localizzazione nella misura opportuna per garantire l'efficienza del complesso, da imputarsi in larga misura alla mancanza di una politica industriale e – aggiungiamo – alla concorrenza tra i comuni, una cultura urbanistica incapace ad aprirsi ad una seria analisi economica e sociologica, e sostanzialmente tecnocratica malgrado i numerosi garofani rossi che si metteva all'occhiello (perciò quando sarà aggredita dalla contestazione non saprà far altro che vanificarsi in una sterile masturbazione ideologica), la mancanza di operatori locali in grado di garantire una impostazione organica dei problemi della programmazione regionale: questi sono i principali fattori che spiegano il falli-

mento delle esperienze di pianificazione condotte a livello regionale. Un fallimento che rispondeva sostanzialmente agli interessi e alle attese (o meglio non attese delle forze sociali e politiche). I piccoli imprenditori che avrebbero potuto trarre maggiori benefici dalla programmazione regionale in grado di consentire situazioni più razionali dei loro problemi di localizzazione non avevano sufficiente peso politico; i grandi potevano contare sull'adattamento delle scelte urbanistiche ed amministrative alle loro decisioni di localizzazione; nei servizi del terziario le forme di oligopolio e di concorrenza monopolistica costituivano un ostacolo ad impostazioni organiche del problema delle strutture territoriali e della razionale organizzazione dei servizi; le attese degli speculatori atomistici (piccoli proprietari) favorivano l'inerzia dei processi di organizzazione del territorio (sviluppo a macchia d'olio), mentre ai grandi speculatori una seria programmazione avrebbe reso impossibile i colpi di mano con cui essi hanno potuto incamerare rendite edilizie in misura ingente.
Malgrado queste difficoltà e queste scarse (quasi nulle, possiamo dire oggi) possibilità di successo sono stati effettuati tentativi di notevole interesse in alcune regioni, segnatamente in Umbria e nel Piemonte.
Noi ci soffermeremo in modo particolare nel Piemonte.
Il primo tentativo di programmazione in Piemonte si spiega in parte per le iniziative dell'IRES, un ente di ricerca sorto per la volontà di alcuni uomini politici della maggioranza democristiana e per l'interesse mostrato da altri dell'opposizione e che riuscì a conseguire una certa autonomia: in parte per la gravità dei problemi che alle pubbliche amministrazioni aveva posto l'immigrazione e per le reazioni che da diverse aree e strati sociali provenivano ai fenomeni di concentrazione nell'area torinese.

Le ricerche per il piano regionale condotte dall'IRES hanno permesso di meglio chiarire alcune esigenze fondamentali che dovevano essere soddisfatte per realizzare in Piemonte uno sviluppo equilibrato anche territorialmente e tale da consentire una razionale valorizzazione delle risorse nell'interesse dell'economia nazionale:

a) una maggiore diversificazione delle produzioni: il numero ristretto di imprese motrici – le grandi, essenzialmente la Fiat e l'Olivetti, che *inducono* (la Fiat in particolare) larga parte dello sviluppo in alcuni settori industriali – se ha favorito l'analisi delle interdipendenze tra i vari settori produttivi e tra le varie aree ecologiche (è in questa fase che viene elaborato il primo modello *input output* per l'analisi di questo duplice

ordine di interdipendenze) ha reso più instabile l'economia regionale, ha mortificato lo sviluppo dei servizi e favorito la concentrazione territoriale (in tal modo non si è certo favorito lo sviluppo di altre attività industriali che pure potevano trovare nella regione favorevoli condizioni);

b) la necesstà di affrontare i problemi urbanistici a livello comprensoriale (l'individuazione delle aree ecologiche è un altro momento qualificante di queste ricerche per il piano che avrebbe dovuto coprire il periodo 1966-1971);

c) l'opportunità di avviare un processo di ristrutturazione del terziario e dell'agricoltura anche al fine di ridurre i flussi di immigrazione dalle altre regioni.

Se la struttura particolare dell'economia piemontese permetteva di impostare con relativa facilità alcuni problemi preliminari alla redazione del piano, lo sviluppo particolarmente vivace dell'industria motrice che era stato consentito, oltre che da un certo tipo di sviluppo (consumistico) a livello nazionale, da una forte immigrazione poneva per il Piemonte un problema di non facile soluzione: la stima dei flussi immigratori. Evidentemente l'entità di tali flussi dipendeva e dipende non solo dallo sviluppo che potrà verificarsi in Piemonte ma anche da quello che si riesce (e si riuscirà) a realizzare nelle regioni meridionali.

Negli studi per il piano regionale l'IRES ha cercato di determinare quali sviluppi dell'occupazione potevano risultare dalle prospettive di crescita delle industrie motrici e delle industrie autonome dipendenti prevalentemente dalla dinamica dei mercati nazionali e internazionali: le industrie autonome dovendo essere incoraggiate – soprattutto dall'efficiente organizzazione del territorio – in modo da conseguire l'obiettivo di uno sviluppo territorialmente più equilibrato (e merceologicamente più diversificato) e dagli sviluppi interni che potevano essere analizzati anche nelle loro interazioni con lo sviluppo delle industrie autonome a mezzo del modello ricordato. Determinati i livelli di occupazione e stimato lo sviluppo naturale delle popolazioni si poteva valutare l'entità dei flussi migratori sui quali era possibile poi esprimere un giudizio di congruità in relazione agli obiettivi della programmazione economica nazionale e dell'attività di sostegno del mezzogiorno.

I possibili sviluppi dell'occupazione dipendono dal progresso tecnico e dalle possibili ristrutturazioni industriali. In genere i programmi elaborati nel nostro paese (piano Vanoni, piano Pieraccini) hanno sottovalutato gli incrementi nella produttività del lavoro. Anche la dinamica salariale che ha un peso decisivo nel determinare le prospettive

economiche non può essere configurata attraverso analisi econometriche. Ciò che un modello econometrico, per quanto sofisticato possa essere, consente è di determinare le conseguenze che certi andamenti delle variabili esogene rispetto al modello possono avere nell'ipotesi che si mantengono del sistema quelle caratteristiche strutturali che consentono la formulazione dello stesso modello. Un'analisi delle variazioni intervenute nei coefficienti tecnici commerciali che caratterizzano la struttura economica delle regioni ed altre informazioni raccolte hanno consentito all'IRES di formulare delle congetture sui possibili mutamenti nei coefficienti tecnici soprattutto in quelli occupazionali: congetture sono state formulate anche sui costi del lavoro. Il modello però è stato concepito al fine di consentire di verificare rapidamente le conseguenze di ogni insieme di congetture che fosse alternativamente proposto. Esso voleva essere uno strumento per consentire che il necessario dialogo tra le forze sociali e tra queste e la dirigenza politico-amministrativa conducesse alla configurazione di obiettivi tra loro compatibili e possibili a conseguirsi. Verificate così le prospettive reali era possibile passare ad individuarne le conseguenze di ordine finanziario ed amministrativo.

Il primo passo tuttavia è rimasto incompiuto: per due ragioni essenzialmente.

a) La collaborazione tra responsabili politici e tecnici che si era preannunciata fruttuosa si è andata deteriorando: gli ondeggiamenti tra le condizioni di centro destra e di centro sinistra non hanno consentito che si delineasse e si configurasse una coerente e stabile linea di politica economica. Come abbiamo già osservato mancavano poi le condizioni per un effettivo coordinamento tra le politiche che erano concepite a livello regionale e che allora erano portate avanti dalle province e quelle dei comuni che avevano gli effettivi poteri in materia urbanistica. Purtroppo nei comuni il peso degli interessi locali e la contrapposizione politica concorrevano con l'inerzia delle ricordate concezioni urbanistiche – alle quali si contrapponevano solo contestazioni astratte che opportuni incarichi professionali consentivano di "riassorbire" – a impedire una efficiente programmazione suscettibile di integrarsi in un piano regionale coerentemente concepito.

b) Le autonome iniziative regionali vennero assorbite dalla iniziativa promossa da Pieraccini dei Comitati regionali della programmazione economica che dovevano predisporre dei piani nel quadro della programmazione avviata a livello nazionale. Putroppo mancavano le con-

dizioni per garantire quel processo cibernetico che è necessario per assicurare il coordinamento tra i piani regionali e la loro integrazione nel piano economico nazionale. Il lavoro dei vari comitati regionali si dimostrò del tutto inutile: esso finì per contribuire a distorcere e a bloccare iniziative valide come quella avviata in Piemonte che già incontrava difficoltà locali.

c) Lo scarso interesse delle parti sociali finì per ridurre la programmazione al mero strumento di "pubbliche relazioni". I sindacati erano allora impegnati nella lotta salariale per modificare la distribuzione del reddito. Essi, come d'altronde molte forze della sinistra, dimostrarono scarsa consapevolezza delle relazioni che si stabiliscono tra struttura della produzione, struttura della domanda e distribuzione del reddito. La necessità di conseguire più elevati livelli di produttività al fine di rendere possibile le riforme, giustamente rivendicate, non era chiaramente avvertita in tutte le sue implicazioni. Il dialogo che l'IRES intendeva promuovere non si è concretizzato mentre quello che si è verificato all'interno dei comitati regionali promossi da Pieraccini non ha dato frutti apprezzabili a causa soprattutto delle preoccupazioni elettoralistiche delle forze politiche e del sostanziale disimpegno delle forze sociali.

Questi sviluppi spiegano come il lavoro dell'IRES sia rimasto a metà e come non siano state portate avanti le necessarie analisi dei problemi finanziari e amministrativi. Anche la prima fase della ricerca presenta, insieme ad innovazioni che hanno avuto riconoscimenti anche all'estero, alcune lacune soprattutto per quanto riguarda gli aspetti urbanistici e l'analisi della priorità dei vari interventi sul territorio. Occorre peraltro osservare che in alcuni settori e per alcune aree le ricerche portarono anche indicazioni di tipo operativo: nel campo dell'agricoltura soprattutto. Anche queste indicazioni non trovarono però applicazione per gli sviluppi politici e per la mancanza di strumenti adeguati e di operatori con le necessarie competenze e qualificazioni.

Da queste prime esperienze di programmazione regionale si potevano trarre opportuni ammaestramenti per quanto riguarda le ulteriori ricerche e gli indirizzi da seguire: ammaestramenti in sintonia con quelli che venivano dal sempre più chiaro emergere del carattere strutturale della crisi che aveva colpito l'economia italiana.

Terminato il periodo coperto dalle prime ricerche per il piano (1966-1971) era opportuno procedere ad un'analisi altrettanto dettagliata (o quasi) come le prime fatte per la preparazione del piano al fine di determinare le divergenze tra i valori assunti dai vari coefficienti e dalle va-

riabili esogene e di individuare le variazioni strutturali. Si sarebbero così potuti apprezzare gli effetti degli eventi imprevisti e le conseguenze dei mancati interventi. La preparazione del nuovo piano si sarebbe notevolmente avvantaggiata di questa analisi, del tutto peculiare, che era possibile solo in Piemonte grazie alle ricerche precedentemente svolte sulla struttura dell'economia e sulle sue possibili evoluzioni. Lo scarso impegno delle forze sociali e gli obiettivi immediati che le forze politiche ponevano all'attività dell'IRES, il quale andava perdendo progressivamente l'autonomia tecnico-scientifica degli anni sessanta, non hanno consentito questo sviluppo della ricerca.

Le crescenti difficoltà ad integrare in un piano organico tutti gli interventi economicamente rilevanti aveva già suggerito a livello nazionale di privilegiare nel processo programmatico l'elaborazione di progetti speciali. Un tale orientamento si suggerisce – *a fortiori* – per la programmazione regionale: basti pensare alla rilevanza che la creazione di centri sociali attrezzati opportunamente localizzati e di dimensioni appropriate può assumere nel processo di organizzazione del territorio. Perché i progetti speciali siano economicamente validi e non si limitino a riprodurre con nuovi nomi vecchie esperienze occorre che sia elaborato un piano di riferimento. Alla soluzione dei problemi della programmazione quindi non si può sfuggire.

Un altro ammaestramento veniva sia dalle esperienze passate che dall'analisi spregiudicata della crisi dell'economia italiana: la necessità di ricercare ogni possibilità di riqualificazione della spesa locale al fine di aumentare le disponibilità finanziarie con cui autonomamente finanziare le iniziative del piano (purtroppo si diffuse in pressoché tutte le regioni un malgoverno motivato da preoccupazioni elettoralistiche che si manifestavano in forme suscettibili di diverso giudizio morale: creazione di clientela, servizi sociali spinti oltre i limiti consentiti dalle risorse) ma con alcuni comuni aspetti negativi.

Diventava poi necessario analizzare, attraverso ricerche anche aziendali, le effettive possibilità di ristrutturazione e di sviluppo delle varie attività manifatturiere. Questi due aspetti in verità non erano stati adeguatamente considerati neppure nella prima ricerca dell'IRES. Allora però gli andamenti dell'economia italiana non sembravano tali da rendere tali ricerche necessarie: questa attenuante non si può purtroppo riconoscere alle ricerche che hanno portato al piano regionale 1975-1980. La mancata analisi della possibilità di ristrutturazione consegue ad una scarsa considerazione dei problemi connessi alla produttività. In verità i documenti del nuovo piano predisposto dalla Regione Piemonte erano ancora freschi di stampa quando è scoppiata la discus-

sione sugli sviluppi incontrollati della spesa pubblica a livello locale, sulla difficoltà di finanziare i deficit, sulla necessità per lo Stato di porre un limite al finanziamento degli enti locali, sulla proposta avanzata da alcuni – tra cui chi scrive – di ridare una certa autonomia di imposizione fiscale ai comuni (e alla regione).
Nel nuovo piano predisposto dalla Regione piemontese questi problemi sono pressoché ignorati. Manca un piano finanziario pluriennale in cui siano indicate le risorse che il processo di riorganizzazione e di riqualificazione delle amministrazioni e delle spese locali può rendere disponibili, i prestiti che si ritiene di poter chiedere in quanto destinati a investimenti produttivi, le forme di collaborazione con enti privati.

In verità la redazione di un piano regionale – in assenza di una politica di programmazione nazionale che offra uno schema di riferimento e che renda possibile un effettivo coordinamento dei piani regionali e di una ristrutturazione dei poteri locali soprattutto in materia urbanistica, per la quale forse mancano le condizioni politiche – incontra serie difficoltà. Vi sono infatti due possibili impostazioni:

a) una impostazione economicamente più efficace che consiste nell'individuare delle strategie per gli enti locali da mettere in atto nelle varie ipotesi che si possono formulare sia sulle direttive di politica nazionale, sia sugli andamenti delle altre variabili fuori controllo;

b) una impostazione politicamente più redditizia che consiste nell'assumere che alcuni problemi di fondo che condizionano l'impostazione della programmazione a livello regionale siano risolti a livello nazionale e che si creino così le condizioni più favorevoli per una soluzione dei problemi regionali che non implichi notevoli sacrifici di particolari interessi, se non gli interessi ben circoscritti degli speculatori i quali scacciati dalla porta dalla nuova amministrazione trovano facilmente la finestra da cui rientrare.
In verità la prima impostazione può essere articolata in modo che alcune esigenze della seconda impostazione, invece accettabili, siano soddisfatte. Basta configurare diverse alternative per quanto riguarda la politica economica nazionale e determinare in termini realistici le strategie più convenienti nei diversi casi con un piano sufficientemente flessibile, così che possa essere realizzato, a mano a mano che le alternative possibili si riducono, nel modo più efficiente. Una siffatta impostazione è però politicamente difficile ad attuarsi in quanto nella attuale situazione del paese difficilmente la coalizione che ha il governo della regione rinuncia all'azione di pressione che l'impostazione del secondo tipo com-

porta. Questa poi ha un vantaggio: quello di poter attribuire gli insuccessi – assai probabili invece – del processo di programmazione alle inadeguate o inefficienti iniziative prese a livello nazionale.
Il piano regionale del Piemonte 1976-1980 appare chiaramente rispondere all'impostazione di cui al punto *b*): il che si spiega soprattutto per le ragioni più sopra indicate ed anche per il contrasto tra l'impostazione delle analisi urbanistiche di tipo essenzialmente prasseologico (con i limiti che sono stati più sopra ricordati e che caratterizzano in generale la cultura urbanistica in Italia) e l'impostazione empirico-descrittiva delle ricerche in tema di attività economiche. È l'impostazione scelta che spiega il modo con cui viene affrontato il problema della occupazione che è alla base del programma economico. Un modo che in un certo senso ribalta quello seguito nel primo piano del Piemonte, un ribaltamento che a mio avviso non è giustificato dalle mutate capacità dell'industria di assorbire manodopera e dalle diverse prospettive in tema di movimenti migratori.
Nel nuovo piano regionale invece non è dall'analisi delle prospettive di sviluppo economico che vengono inferiti i livelli possibili di occupazione e quindi i flussi probabili di immigrazione, ma è dalla proposizione degli obiettivi occupazionali che vengono dedotti quelli specifici che si pongono alle varie industrie. Non vogliamo qui discutere sulle divergenze non esplicitate fra le aspettative IRES circa i flussi immigratori e quelli su cui l'analisi del piano è fondata. Certo gli obiettivi occupazionali non possono essere dedotti da una analisi degli sviluppi attesi come se questi potessero essere univocamente stabiliti: ma non si possono neppure porre a monte come pura espressione di volontà politica. Fa specie che una tale impostazione *idealistica* sia assunta da movimenti che si ispirano al marxismo. È proprio l'interazione cibernetica tra analisi dei processi e proposizione degli obiettivi occupazionali che impone una impostazione a strategia della programmazione che renda possibili processi di concertazione e ne sfrutti i risultati positivi. Se il Governo della regione utilizza gli strumenti che ha a disposizione, si può evitare che la concertazione si risolva in aggregazione di interessi corporativi: in ogni caso non è pensabile che bastino convegni per quanto ben organizzati a rendere possibili tali concertazioni; essa inoltre per dare i suoi frutti e per portare ad una reale modifica delle strutture di potere deve avvenire alla luce del sole.
Per porre validi obiettivi occupazionali al piano era necessaria un'indagine approfondita delle strutture occupazionali nascoste. Le analisi del piano invece procedono sulla base dei dati ufficiali circa i tassi di occupazione (un difetto questo anche del primo progetto di piano: allora

però il fenomeno di cui stiamo per parlare non aveva raggiunto le dimensioni attuali che non consentono più di ignorarlo anche in una prima impostazione di massima dei problemi della programmazione). Eppure proprio lo scorso anno l'economista Deaglio aveva dimostrato come i dati sugli indici di occupazione siano del tutto inattendibili, con una interessante ricerca fatta su un comune del Piemonte. Il problema del lavoro a domicilio e del mercato nero del lavoro ha assunto in verità un rilievo tale da rendere scarsamente significativa ogni programmazione che non parta dalla considerazione di questo fenomeno e che non ricerchi le vie per trovarne una adeguata soluzione sia pure progressiva. Il problema del mercato nero del lavoro, in genere del settore non protetto si collega strettamente a quello del settore protetto. Alla ricostruzione e riconversione industriale si poneva il problema di rendere possibile il superamento delle inefficienze del settore protetto e contemporaneamente delle caratteristiche inaccettabili – sia per ragioni economiche che per ragioni sociali – del settore non protetto. Il progetto di legge ora in discussione alla Camera dopo l'approvazione del Senato non si può dire abbia risolto efficacemente questo problema anche se la sua formulazione non pregiudica un'azione di programmazione a livello centrale in grado di avviare il problema a soluzione. A livello regionale alcune iniziative potevano essere pensate per facilitare il conseguimento dell'obiettivo di potenziamento e di omogeneizzazione del sistema produttivo regionale. Si è invece preferito lavorare su ipotesi di lavoro che rendano possibile soddisfare le aspettative di tutti gli strati sociali politicamente rilevanti; si è così aperto la strada a frustrazioni che possono provocare reazioni non positive per il sistema democratico. Ho voluto soffermarmi su questi aspetti generali senza entrare nell'analisi di aspetti tecnici specifici (come quelli che riguardano le prospettive di mantenimento dell'occupazione nell'agricoltura e di sviluppo dei vari settori produttivi) sia per rimanere nel tema (che riguarda i problemi di impostazione generale della programmazione) sia per meglio chiarire le connessioni che si stabiliscono tra l'impostazione "tecnica" dei problemi e la situazione politica che condiziona le scelte possibili.

Alcune considerazioni conclusive possono essere tratte. Per un effettivo rilancio della programmazione a livello regionale occorre che:

a) le regioni affrontino autonomamente il problema di una riqualificazione della loro attività amministrativa che consenta un utilizzo del bilancio come strumento fondamentale di politica economica. I provvedi-

menti che in questa materia governo e parlamento si apprestano a varare debbono favorire questo processo;

b) si creino condizioni per un effettivo coordinamento delle politiche comunali e di quella regionale;

c) si avvii la soluzione dei tre nodi centrali che concorrono a mantenere la dicotomia tra settore protetto (il solo che in definitiva ha voce politica) e settore non protetto: il problema della mobilità del lavoro, della valorizzazione e della responsabilizzazione delle capacità imprenditoriali e il problema della spesa pubblica con i connessi problemi di ridistribuzione del reddito che comporta l'utilizzo dello strumento fiscale. Se questi nodi non sono sciolti i piani resteranno documenti tecnico-culturali di vario valore o pretesti per sviluppare con più efficacia la lotta politica nel non espresso convincimento che solo cambiamenti radicali possono rendere possibile una effettiva ed efficace politica economica. Così facendo però non si lavora per la conservazione e lo sviluppo sociale del regime democratico nel nostro Paese.

Ricollegandomi alle conclusioni del prof. Lombardini, soprattutto dove indica i tre nodi che condizionano in Italia qualsiasi tentativo serio di programmazione, esporrò la posizione degli imprenditori piemontesi su tali aspetti.

La valorizzazione e responsabilizzazione delle capacità imprenditoriali è un tema che è già stato al centro di nostri ripetuti interventi in varie occasioni di confronto con le autorità pubbliche, locali e centrali. Infatti, noi pensiamo che la rivalutazione del ruolo delle imprese, il cui operare concreto dovrebbe essere ricondotto alla loro definizione tecnica (centri di produzione del reddito), e l'incentivazione di quel particolare fattore produttivo che è l'attività imprenditoriale siano indifferibili.

Le future scelte in tema di programmazione saranno quindi emblematiche per verificare che cosa le forze politiche realmente intendano quando parlano di valorizzazione dell'impresa. In primo luogo il Piano Regionale non deve presentarsi come un pacchetto preconfezionato, nel quale l'impresa venga considerata una mera esecutrice di decisioni già prese altrove. Gli imprenditori intendono giungere alla definizione dei ruoli e delle competenze che spettano ai vari soggetti della programmazione, per poter partecipare realmente all'individuazione degli obiettivi.

In secondo luogo, occorre quantificare bene le risorse, le spese, gli strumenti, per evitare il solito elenco di ambiziosi traguardi sociali ed economici, alla resa dei conti irraggiungibili e forieri di frustrazioni. Nella programmazione intesa come processo di "attivazione-responsabilizzazione" e massimo coinvolgimento possibile dei vari protagonisti, l'imprenditore è uno dei soggetti principali. In tal caso è evidente che il pianificatore deve agire in una economia libera, aperta alle occasioni, dove il programma di sviluppo si affermi come un sistema certo di opportunità-vincoli e non come un insieme di disposizioni politico-burocratiche.

E qui si innesta il secondo tema, ritenuto cruciale dal prof. Lombardini: quello della finanza pubblica, che tocca da vicino le imprese, penalizzandole gravemente.

Anche sul terzo tema, quello della mobilità del lavoro, dobbiamo purtroppo constatare che, almeno finora, nonostante tutte le affermazioni

di buona volontà, la tendenza è stata verso una maggiore rigidità, con conseguenze negative sul funzionamento del sistema e sui lavoratori.
Credo ora opportuno ricordare brevemente gli studi dell'IRES, alla base della passata esperienza di programmazione piemontese fin dagli anni '60.
Questi lavori poggiano essenzialmente su un modello econometrico molto avanzato sotto il profilo metodologico e su una ricchissima dotazione di dati statistico-demografici raccolti sul campo, ed ordinati in una contabilità economica regionale.
Essi avrebbero dovuto consentire una notevole agilità nel programma (e concordo nuovamente con il prof. Lombardini, che fa riferimento a rapide verifiche di un insieme di congetture alternative). Se si osserva però l'esperienza passata sotto il profilo applicativo, si noterà che, purtroppo, qualcosa non ha funzionato, ed il modello non è stato un fattore di flessibilità, ma piuttosto di rigidità.
Ciò significa che, contrariamente alle premesse, vi è stata una notevole sottoutilizzazione del modello, che non ha potuto espletare i compiti a cui in teoria era diretto. Oltre a motivi generali, ritengo vi siano anche ragioni particolari, come la mancanza di alcuni affinamenti applicativi, che possono essere così sintetizzati: 1) la quantificazione delle principali grandezze non solo per l'anno finale di programma, ma anche per gli anni intermedi, premessa indispensabile per le verifiche consuntive e le rettifiche; 2) la separazione, nelle proiezioni, di quanto era pura previsione e quanto effetto del processo programmatorio, e la spiegazione del valore attribuito ai principali parametri ed alle più importanti variabili esogene.
Di fatto, si è invece verificata una crescente sintesi, nei dati, tra *trend* spontaneo e piano, in corrispondenza ad una fase "tecnocratica" della programmazione regionale, in cui i documenti politici conclusivi riprendevano senza notevoli variazioni gli obiettivi assunti come semplici ipotesi di lavoro dagli studi preparatori. Come risultato si può parlare di sforzo di buona volontà, ma non di un vero programma economico: fino al 1975, il materiale tratto dalla realtà economica regionale non veniva poi rielaborato in una prospettiva di sviluppo. Non vi era relazione reciproca, né interscambio.
Le osservazioni sul Piano di Sviluppo 1976-1980 riprendono sinteticamente quanto già esposto, a nome della Federpiemonte, in sede di consultazione da parte della Giunta Regionale.
E iniziamo proprio con una considerazione di metodo su tale procedura di consultazione: se si vuole che la programmazione regionale piemontese passi dalla fase "tecnocratica", che ha caratterizzato il passato, ad

una fase operativa, è necessario che siano coinvolti nella preparazione del piano, da parte di chi lo dovrà gestire, tutti i soggetti a cui poi il piano si indirizzerà. Tale metodo è tanto più efficace quanto più il coinvolgimento sarà sostanziale: non come esteriore "rito della democrazia" ma come momento essenziale per la formazione del piano.
Per quanto riguarda il contenuto della Proposta della Giunta, le differenze con il passato – almeno sotto il profilo generale – sono minori di quanto si potrebbe pensare.
Da un lato c'è lo sforzo di caratterizzare il documento sotto l'aspetto politico, e anche se i risultati, scarsamente omogenei, convincono poco, l'enunciazione di una precisa chiave di interpretazione dei rapporti produttivi segna una novità. Ma dall'altro permane una indeterminatezza diffusa su questioni rilevanti per la politica regionale, come gli obiettivi (diligentemente elencati per un Piemonte ideale), gli strumenti e la loro quantificazione, e soprattutto lo strumento più controllabile: l'azione pubblica. E qui la sola differenza dal passato è che nella versione 1976-1980 del Piano regionale il modello econometrico, vista la scarsa rispondenza alle aspettative, è volutamente trascurato.
Ricorderò ora alcune osservazioni specifiche. Per la formazione professionale abbiamo più volte sottolineato il rischio di una sua pubblicizzazione a tutti i costi, sia in termini di accentramento eccessivo che di dispersione di risorse, energie ed esperienze accumulate in questi anni dagli Istituti Imprenditoriali. La formazione professionale, come momento di saldatura tra la fase educativa e le esigenze dello sviluppo economico, costituisce il banco di prova della capacità di collaborazione tra industria, Ente Regione e componenti sociali; essa deve dare contenuto alle nuove esigenze del mondo del lavoro ottimizzando il funzionamento dei sistemi territoriali. Su questo piano stiamo procedendo con due esperimenti principali, la Città per gli Studi Tessili a Biella e la proposta per la costruzione di un Centro di formazione nella zona di Beinasco-Orbassano.
Per quanto riguarda i trasporti, pur riconoscendo come corretto l'approccio regionale verso l'integrazione tra i mezzi di trasporto con l'eliminazione degli sprechi e le duplicazioni nel settore, abbiamo rilevato la necessità di non confondere le pregiudiziali sulla pubblicizzazione degli stessi con l'esigenza di rispettare il criterio dell'efficienza e dell'equilibrio fra costi e ricavi nella realizzazione del servizio.
Abbiamo inoltre espresso l'importanza fondamentale che gli imprenditori attribuiscono alla Finanziaria pubblica piemontese per i contenuti operativi che essa potrà offrire, nel rispetto però di alcuni principi rispondenti ad una logica mprenditoriale. Tra le principali iniziative ab-

biamo indicato gli interventi infrastrutturali, di risanamento residenziale, di razionalizzazione dei tessuti urbani ed extraurbani, gli interventi di localizzazione industriale e per la realizzazione di aree attrezzate. La rappresentanza imprenditoriale piemontese parteciperà alla Finpiemonte SpA mediante un proprio consorzio di piccole e medie aziende, di imminente costituzione, con compiti di indirizzo politico per garantire la continua presenza della categoria nelle varie fasi del processo programmatorio.

Per quanto riguarda le localizzazioni industriali e le aree attrezzate, la Federazione degli Industriali piemontesi ha da poco ultimato una indagine sulle opportunità di insediamento, e per l'area attrezzata di Vercelli ha presentato alla Regione Piemonte un rapporto che affronta dettagliatamente i caratteri tecnici del progetto e le problematiche connesse sia ai costi di acquisizione dell'area che delle infrastrutture primarie e secondarie.

Quanto alle rilocalizzazioni, insistiamo perché sia preliminarmente definita una convenzione-quadro per la gestione dei processi di mobilità e ristrutturazione aziendale, il cui contenuto possa essere esteso da Torino all'intera regione. La convenzione dovrebbe prevedere un meccanismo tecnico-finanziario che renda i trasferimenti di attività produttive ad un tempo socialmente vantaggiosi ed accettabili alle aziende; dovrebbe inoltre prevedere la destinazione finalizzata delle aree attrezzate, le formule di utilizzo delle aree liberate con recupero per l'ente pubblico o per il privato, il loro valore, le agevolazioni tecnico-finanziarie per il reinsediamento, ecc. Il limite maggiore, e più generale, dell'attuale Piano di Sviluppo ci sembra però risieda nel non aver inquadrato correttamente il dilemma che per il Piemonte si porrà, a medio termine, tra lo sviluppo zero e il pericolo di una ripresa della immigrazione. Ma su questo torneremo più avanti.

L'esame critico della passata (e presente) esperienza regionale ci impegna a fornire un apporto positivo, affinché il metodo della programmazione vada tutelato e sviluppato. Questo rapporto concorda pienamente con la configurazione che l'industria piemontese vuole assumere in questa fase come soggetto attivo della programmazione regionale, e si materializza anche nel partecipare ai tentativi di soluzione di problemi concreti. Intendo riferirmi ad alcune ricerche che la Federazione delle Associazioni Industriali del Piemonte ha in corso: in particolare sono giunti ad una fase avanzata di elaborazione due studi, curati in collaborazione con la SITECO, sulla struttura della popolazione e della occupazione nel Piemonte e sui suoi sviluppi, studi che desidero trat-

teggiare brevemente, ed offrire come contributi alla strumentazione del Piano.

Il primo riguarda un modello demografico-occupazionale che ha come unità di riferimento i singoli comprensori del Piemonte, e si prefigge di fornire stime sulla variazione demografica e sull'offerta di mano d'opera nel periodo 1975-1980, restringendone l'area di arbitrarietà e le possibilità di errore.

L'unità di osservazione è rappresentata dal comprensorio – in quanto vera e propria area di programma – ed i relativi dati sono ottenuti per accorpamento di quelli comunali. Il modello utilizzato parte da una valutazione della struttura per classi di età e sesso della popolazione e, sulla base della stima di alcuni parametri demografici rilevanti (quali ad esempio i tassi specifici di fertilità e di mortalità) determina lo sviluppo naturale della popolazione, che poi corregge in base ad ipotesi di andamento dei saldi migratori. Attraverso l'applicazione di tassi specifici di attività il modello perviene alla stima della popolazione attiva e della sua evoluzione. Quest'ultima è componente importante dell'offerta di mano d'opera per l'industria, ma non la sola: sottraendovi le quote che possono essere assorbite da parte del terziario, ed aggiungendovi quelle che possono pervenire dall'agricoltura, dal recupero dei disoccupati e sottoccupati, nonché i flussi pendolari netti in uscita, si può giungere ad una valutazione dell'ampiezza, comprensorio per comprensorio, dei bacini di mano d'opera per il periodo 1975-1980.

I risultati disponibili presentano un certo interesse: per il Piemonte il quadro che si delinea è quello di uno stacco netto tra il comprensorio di Torino ed il resto della regione. Il primo registra una variazione naturale della popolazione di quasi 59.000 persone in più dal 1975 al 1980, contro una riduzione di 22.300 nel resto del Piemonte. Inoltre il modello mostra che, in caso di assenza di apporti migratori dalle altre regioni negli anni 1975-1980, tutti i comprensori piemontesi, tranne Torino che si rafforza e (per poco) Verbania, perderanno la disponibilità di attivi.

Il secondo modello elaborato dalla SITECO per la Federpiemonte è di tipo demografico-economico, e intende valutare gli effetti dell'andamento di alcune grandezze (in una delle 77 aree in cui è stato suddiviso il Piemonte) su tutto il resto della regione – per esempio l'andamento della manodopera nell'industria manufatturiera per il 1971-81. Cambia quindi il tipo di disaggregazione: non più comprensori, ma aree sub-comprensoriali. Cambia anche l'ottica, che tiene conto delle interdipendenze settoriali, ma cambia soprattutto la funzione del mo-

dello, che offre un'estrema flessibilità e rapidità per costruire appositi "scenari" sulla base di grandezze valutate in modo esogeno. L'utilità del modello come quadro di riferimento per tutte le decisioni relative a processi di ristrutturazione o a nuovi insediamenti industriali è evidente. E come strumento di lavoro corrisponde alla nostra visione di un processo programmatorio estremamente dinamico, flessibile, con apporti altrettanto vivaci dalle parti sociali che chiarisca conseguenze, ruoli e responsabilità nelle scelte di linee diverse.

A conclusione, ritengo importante ribadire che non dobbiamo lasciarci condizionare da un ipotetico modello di non sviluppo o di "crescita zero". Anche se lo sviluppo può comportare la ripresa dell'immigrazione noi riteniamo che la priorità vada da un lato al rafforzamento della struttura occupazionale e dall'altro all'aumento quantitativo e qualitativo dei livelli di produzione.

Al contrario, riteniamo che il blocco dello sviluppo porterebbe come conseguenze, in primo luogo l'impossibilità di riequilibrio delle aree piemontesi tuttora in condizioni di sviluppo inferiori alla media nazionale in cui un Nord in fase stazionaria non sarebbe in grado di effettuare i necessari investimenti in un Sud dove si sarebbe aggravata nel contempo la pressione demografica.

In realtà la riqualificazione produttiva della nostra industria vedrebbe possibilità di realizzazione assai scarse in una condizione di stagnazione produttiva.

Se vogliamo una effettiva riqualificazione dobbiamo produrre le risorse aggiuntive necessarie, senza le quali lo stesso concetto di riqualificazione è destinato a rimanere parola vuota. La crescita zero non basta. Questa è dunque la scelta che deve proporre alle forze sociali il Piano di Sviluppo, scelta a cui tutti siamo chiamati a concorrere responsabilmente.

Questo primo dibattito sul Piano di Sviluppo avviene parallelamente alla discussione che si sta svolgendo nel Consiglio regionale sullo stesso argomento. Esso ha dunque il pregio di essere una sorta di ampliamento, corredato da una serie di notazioni tecnico-scientifiche di grande interesse, del dibattito politico attualmente in atto.

La relazione del prof. Lombardini mi trova per larga parte consenziente; mi soffermerò quindi sui punti per i quali mi pare di dover fare qualche obiezione.

Nella prima parte della relazione, il prof. Lombardini sostiene che in passato la Programmazione regionale è fallita principalmente a causa dell'assenza della Programmazione Nazionale. Io sono d'accordo ma solo a condizione che si ammetta che questo discorso può anche essere rovesciato. Infatti negli anni '50 e '60 la Programmazione era considerata quasi come un insieme di scatole cinesi, da aprire una dopo l'altra, con una sorta di vincolo di subordinazione gerarachica degli strumenti ai diversi livelli territoriali rispetto al livello "superiore". In conseguenza di questa impostazione culturale e metodologica, i piani venivano costruiti, da un lato, sulla base di previsioni riferite alle principali grandezze socio-demografiche e macro-economiche, e dall'altro, con l'indicazione di "politiche" – o di "filosofie" – prive di agganci concreti con le realtà istituzionali, con i comportamenti delle forze sociali, con il funzionamento stesso della macchina della pubblica amministrazione e con il controllo delle risorse finanziarie gestibili dal potere pubblico.

È curioso come il prof. Lombardini – che pure analizza acutamente i limiti e le distorsioni prodotte dalla pretesa di precedere verso obiettivi globali, propria della pianificazione urbanistica dei decenni scorsi – pare non avvertire quanto questa impostazione metodologica sia stata travasata anche nell'ambito della Programmazione economica, viziando – proprio sul terreno delle proponibilità e fattibilità "tecniche" – i tentativi di programmazione a livello regionale.

A questo "vizio" di impostazione non si sottrae neppure – ovviamente, nella logica di una valutazione ex-post, come stiamo qui tentando di fare – l'approccio dell'IRES "prima maniera", anche se scientificamente corretto e apprezzabile.

A mio avviso, proprio sulla base della esperienza della Programmazione "anni '60" occorre avere ben chiaro che il Piano regionale non può essere un tentativo di proiezioni – più o meno azzeccate – dei fenomeni demografici e socio-economici, ma piuttosto il tentativo di organizzare quei fenomeni, o almeno quelli più agevolmente gestibili a dimensione regionale, a cominciare dalla mobilità delle risorse, dalla corretta allocazione degli investimenti sul territorio, dalla riqualificazione e dal coordinamento della spesa pubblica. Se non diamo al piano regionale questi caratteri e questi obiettivi, ci rendiamo anche conto di quale sia il tipo di rapporto che può intercorrere tra il livello regionale e il livello nazionale della programmazione.
È agevole constatare che, se è pur vero che la mancanza della politica di piano a livello nazionale ha influito negativamente sulla possibilità di decollo dei piani regionali, è anche indubitabile che si è prodotto un effetto analogo e contrario.
Se questo è vero occorre perciò riconoscere che anche l'assenza di piani regionali – e la mancata individuazione di strumenti e di poteri di intervento a livello regionale – hanno concorso a rendere impraticabile una politica di piano a livello nazionale.
Ecco perché una piano regionale non può fare a meno di richiamare continuamente in causa il livello centrale, Governo e Parlamento: senza la definizione di un preciso ruolo della Regione nella politica di programmazione, e perciò nel governo dell'economia, ogni tentativo di pianificazione locale appare una esercitazione accademica, priva di reali possibilità operative, al di là della scientificità degli approcci metodologici e della raffinatezza dei modelli previsionali adottati.
Per questo, in Piemonte la Giunta Regionale non ha dato alla Proposta di Piano 1976-80 un valore sacrale, ma la ritiene, da un lato, un documento suscettibile di correzioni, integrazioni e adattamenti, e dall'altro, il semplice avvio di un "processo", che si articolerà nei progetti operativi, in leggi, in azioni programmatiche, in comportamenti e iniziative di gestione e di spesa.
Un altro discorso di carattere generale è quello che riguarda l'impostazione da dare al piano regionale in rapporto alle variabili fuori controllo; a questo proposito ho qualche perplessità ad accettare lo schema che il prof. Lombardini ritiene preferibile, cioè uno schema a percorsi alternativi multipli, in relazione ad ognuna delle plausibili combinazioni tra le variabili esogene. Io credo che questo discorso soprattutto in una situazione come l'attuale, caratterizzata dall'indeterminatezza o dalla contraddittorietà delle politiche seguite a livello nazionale, abbia due difetti principali. In primo luogo, esso porrebbe

dei seri problemi tecnici al programmatore regionale; inoltre mi pare che tale impostazione sottintenda ancora quella visione gerarchica dei rapporti tra i piani ai diversi livelli cui pocanzi facevo riferimento, e che ormai deve ritenersi superata.

Mi sembra che l'attuale Proposta di Piano si ispiri ad una logica diversa, di cui mi preme sottolineare due aspetti:

1) da un lato, vi è il tentativo di innestare un processo dialettico tra programmazione locale e programmazione centrale, dando alla programmazione locale il compito di coordinare la domanda sociale che proviene dal basso. Si mette così in moto un processo che, da un lato, trasmette al centro le istanze locali razionalizzate, ma dall'altro predetermina, a livello regionale, le condizioni periferiche necessarie per il buon esito dell'azione complessiva promossa a livello nazionale.

2) in secondo luogo, questa Proposta di Piano si prefigge l'obiettivo di agevolare il coordinamento tra le iniziative che nascono a livello subregionale; in altri termini, basandosi su alcuni progetti ed azioni programmatiche, tenta di coinvolgere non solo i centri decisionali della Regione, ma anche gli altri soggetti, dagli enti locali alle imprese.
Queste ultime sono così chiamate a partecipare al Piano in un quadro programmatico che non è caratterizzato da processi coercitivi, ma da possibilità diverse di azione concertata e programmata.
A questo fine, sarà interessante verificare il grado di funzionalità degli enti cui la Regione ha dato vita, concepiti proprio come strumenti per la definizione ed attuazione della politica di piano (a cominciare dall'ESAP e dalla Finpiemonte, ma senza trascurare l'apporto di organismi operanti nel settore della ricerca come l'IRES e il Centro di Calcolo e Trattamento delle informazioni).
A questo punto, credo valga la pena di soffermarci brevemente su un'altra importante questione ripetutamente sollevata dal prof. Lombardini, e cioè sulla congruità degli strumenti di conoscenza e di ricerca a disposizione della programmazione regionale. Il discorso si riferisce in particolare al ruolo che l'IRES ha svolto nell'arco degli ultimi vent'anni e sul quale il prof. Lombardini ha mosso due rilievi critici. In primo luogo, egli ha rilevato che alcuni strumenti metodologici di indagine dell'IRES che, se sviluppati e perfezionati, avrebbero potuto diventare validi elementi di sostegno alla formazione delle ipotesi di piano, non sono stati più aggiornati. Inoltre egli ha sostenuto che sono mancati approfondimenti su alcuni particolari temi: l'occupazione e lo stato della finanza locale, in modo particolare.

A proposito di questi rilievi, io credo innanzitutto, che occorra riconoscere che in Piemonte disponiamo di un quadro conoscitivo delle situazioni demografiche, sociali, economiche, territoriali abbastanza completo; esistono delle carenze che derivano dalla mancanza di disponibilità di dati in assoluto: la base informativa che ci mette a disposizione l'ISTAT, come sappiamo, è assolutamente inadeguata, e in più non è idonea a servire per un'azione di governo su scala regionale e subregionale. La mancanza di una serie di dati ha costretto l'IRES ad un recupero di conoscenze, che è avvenuto a scapito di altre ricerche a carattere metodologico, o di approfondimenti operativi sulle stesse proposte di intervento formulate in passato. Quindi ci sono delle carenze delle quali obiettivamente mi sembra ingiusto incolpare l'Istituto di ricerca, mentre per altri versi si riscontrano indubbiamente delle lacune, nonché il permanere di orientamenti metodologici in gran parte legati ad una fase definita ed ormai superata della politica di programmazione. Sotto questo profilo, i settori nei quali appare opportuno un potenziamento della capacità di ricerca sono quelli dell'economia industriale, dell'analisi del mercato del lavoro e più in generale dell'economia del lavoro, della finanza locale e dei problemi istituzionali connessi al riassetto dei poteri locali.

Nella relazione del prof. Lombardini l'analisi dei primi tentativi di programmazione regionale in Piemonte si identifica praticamente con la storia dell'IRES, e questo non senza giustificazione.

Infatti, l'Istituto di ricerca è stato per diversi anni l'unico elemento unificante a livello regionale, fungendo non solo da "centrale" degli studi e delle analisi condotte sulla realtà piemontese, ma anche da "cervello pensante" per gli enti locali, da suggeritore di linee di intervento: in sintesi da momento tecnocratico di una programmazione regionale senza Regione. Dal 1970 il quadro è mutato, ma la Regione, appena nata, ha dovuto scontare una notevole lentezza di avvio, per cui l'IRES ha continuato, in pratica, a svolgere un ruolo improprio, sempre meno rispondente alle proprie funzioni, per di più in presenza delle nuove esigenze operative che, anche se in modo confuso e talora contraddittorio, la Regione veniva esprimendo.

La crisi dell'IRES nasce anche – e forse soprattutto – dalla contraddizione tra un passato illustre, caratterizzato da una attività scientifica di alto livello, ma priva, per mancanza dell'interlocutore istituzionale, della possibilità di influire sui processi reali, e un presente ancora indefinito nei suoi contorni, nel quale all'Istituto si richiede un profondo rinnovamento culturale, metodologico e organizzativo, da porre final-

mente al servizio di una politica di piano capace di incidere sulla realtà regionale.
Io credo che la soluzione di questa crisi avrà una influenza assai positiva sulle ulteriori fasi del processo di programmazione nella nostra Regione.
A questo proposito, mi corre l'obbligo di dire che la Regione ritiene importante aprirsi al confronto e alla collaborazione con i centri di ricerca esistenti in Piemonte, da quelli Universitari a quelli che sono espressione della pluralità dei soggetti operanti, dall'Unione Industriale, alla Fiat, dalle Camere di Commercio, ai Sindacati e alle Banche, ecc... Provvederemo al più presto ad un primo scambio di opinioni e ad un confronto di esperienze, nella speranza di poter giungere non solo ad una sistematica informazione circa i lavori svolti da ciascuno, ma anche ad una vera collaborazione operativa.
In base alla normativa statutaria, il Piano regionale di Sviluppo ha una valenza plurima: vuole rappresentare un contributo alla programmazione nazionale, mira a definire coerentemente il grado di azione della Regione-ente (attraverso il programma pluriennale di attività e di spesa), si prefigge l'obiettivo di offrire un quadro di orientamento agli altri soggetti operanti nella realtà piemontese e in particolare tenta un coordinamento dell'attività degli enti locali (attraverso la pianificazione sub-regionale, i bilanci consolidati di comprensorio, la delega delle funzioni regionali, ecc.).
La lettura della Proposta di Piano deve essere compiuta tenendo conto di questo quadro complessivo ed anche scontando la parte ancora mancante, in particolare i progetti e le azioni programmatiche, nelle quali si dovranno articolare i cinque programmi-obiettivo esposti, e la previsione finanziaria, attraverso la quantificazione dei progetti, prima, e la elaborazione di un bilancio pluriennale 1976/80, poi.
Nei confronti del livello centrale di Governo il Piano formula delle indicazioni sulle politiche e sugli interventi necessari.
Per le materie che non sono di diretta competenza delle Regioni, e in primo luogo per la politica industriale, è difficile andare molto al di là della sollecitazione e della proposta formulate al livello centrale di Governo. Anche se, con la politica di piano, si tenta di recuperare degli spazi di azione regionale (attraverso l'azione prevista per la Finanziaria, gli interventi sul territorio, la politica di aree industriali attrezzate, l'uso consapevole della domanda pubblica innescata dalla spesa regionale, ecc.) resta pur sempre il fatto che la responsabilità fondamentale della politica industriale è del Governo centrale, almeno fino a quando non saranno delegate alle Regioni delle funzioni significative, come

quelle che noi abbiamo chiesto in tema di mobilità del lavoro e di assistenza alle imprese minori.
Si trovano allora in contraddizione coloro che chiedono alla Regione di elaborare dei veri e propri piani di settore, quantificando livelli degli investimenti, fabbisogni occupazionali, tipologia dei prodotti, ma si rifiutano però di ammettere che alla Regione debbano essere concessi poteri in materia di politica industriale. Questo tipo di contraddizione è presente, ad esempio, in certe critiche fatte al Piano da esponenti della Democrazia Cristiana.
Al contrario, le sollecitazioni sollevate in Consiglio Regionale dalla stessa parte politica, circa la necessità di approfondire le analisi compiute negli anni scorsi dall'IRES e dalla SORIS sui beni strumentali, e le critiche avanzate in ordine alla circostanza che la Regione abbia parzialmente abbandonato questo taglio nelle sue ricerche, mi paiono condivisibili.
È proprio attraverso questo approfondimento della conoscenza delle strutture produttive regionali che sarà possibile alla Regione partecipare alla gestione della politica industriale, che riconosciamo essere di competenza prioritaria del Governo centrale, ma alla quale vogliamo essere chiamati a partecipare.
Nell'ambito delle materie di competenza regionale, la Proposta di Piano si articola nei cinque Programmi-obiettivo, che troveranno attuazione attraverso i progetti specifici, le azioni programmatiche e l'attività di spesa della Regione.
Per ciò che riguarda gli aspetti di programmazione finanziaria, nella Proposta di Piano sono contenute importanti notazioni di metodo; ad esempio nella formazione del programma pluriennale di attività e di spesa esiste la definizione delle linee fondamentali di politica finanziaria fino al 1980, attraverso uno schema di bilancio pluriennale che ha rappresentato il primo tentativo del genere fatto in Italia.
Anche l'analisi della gestione della spesa mi pare fornisca un apprezzabile contributo alla verifica del funzionamento e dell'efficacia delle leggi regionali vigenti.
Essa apre un importante discorso che dovrà essere proseguito in seguito, e cioè quello di verificare nel corso del loro funzionamento le leggi regionali che sono già in vigore, specie quelle di portata pluriennale.
Anche per quanto concerne il rapporto con gli Enti locali, la Proposta di Piano contiene le linee guida di tre provvedimenti legislativi che oggi sono in discussione davanti al Consiglio: la legge sulle procedure della programmazione, la legge sull'uso del suolo, e la legge cornice sui trasporti.

Inoltre il Piano tenta anche di dare delle indicazioni metodologiche per la compilazione dei bilanci consolidati di comprensorio, strumento essenziale per il coordinamento della spesa regionale con quella degli enti locali e, in prospettiva, di tutti gli operatori pubblici operanti sul territorio.
Ho voluto accennare ad alcuni aspetti della Proposta di Piano, che pur collocandosi nell'ottica di un processo programmatorio in formazione, rappresentano già delle precise scelte in direzione di una maggiore efficienza operativa della "macchina regionale", e un tentativo di sottrarre la Regione alla logica "imitativa" delle strutture anchilosate e delle procedure defastiganti della pubblica amministrazione centrale. Altri interventi significativi – dalla legge sulle strutture e sugli uffici, in corso di formazione, alla già ricordata costituzione del Consorzio con il Politecnico e l'Università di Torino per il trattamento automatico dell'informazione – vanno nella stessa direzione, e mirano a modellare l'Ente regione su compiti essenzialmente di programmazione, indirizzo legislativo, coordinamento e controllo evitando l'elefantiasi dei grandi apparati burocratici e delegando il maggior numero possibile di attività di gestione agli enti locali.
Abbiamo cercato di trarre giovamento dall'esperienza degli anni '60, la quale ha evidenziato come il fallimento della programmazione nazionale sia derivato in gran parte dal non aver collocato con il giusto rilievo i problemi istituzionali; in altre parole, dal non essersi resi conto che senza una trasformazione della macchina dello Stato non era possibile innestare quei processi decisionali qualitativamente diversi che la stessa politica di piano postulava.
Per dare un giudizio esauriente sull'attività di programmazione della Regione Piemonte occorre valutare complessivamente non solo il Piano di Sviluppo, ma il programma di attività e di spesa, le leggi di programma, i progetti, il bilancio pluriennale, la nuova struttura dell'amministrazione, i Comprensori, la revisione della legislazione preesistente, ecc.
In conclusione, intendo far riferimento a due condizionamenti esterni che rischiano di bloccare sul nascere la nostra attività: da un lato la scarsità delle risorse finanziarie e dall'altro il mancato completamento del trasferimento di poteri alle Regioni.
Per quanto riguarda le risorse finanziarie, è noto che le Regioni contestano la legge finanziaria n. 281 del 1970, poiché essa non ha realizzato, in materia di autonomia finanziaria, il modello delineato nella Costituzione; la prassi che ne è seguita ha portato addirittura ad un aumento della quota di risorse attribuite alle Regioni con un preciso

vincolo di destinazione, e, di conseguenza, ad una ulteriore riduzione del grado di autonomia della spesa regionale.
È senz'altro giusto richiedere una riforma di questo sistema, inquadrata nella riforma generale della finanza locale. Va tuttavia tenuto presente che – anche in base alla legge finanziaria del '70 – è possibile finanziare con risorse finalizzate tanto i piani regionali di sviluppo quanto i progetti speciali delle Regioni, utilizzando due fondi particolari previsti dalla legge finanziaria stessa (quelli dell'art. 9 e dell'art. 12). È chiaro che su questo terreno si giocherà la possibilità di realizzare anche il nostro Piano regionale di Sviluppo, dal momento che, senza un finanziamento specifico, le Regioni non sono in grado di reperire risorse dal Bilancio normale per finanziare interventi nuovi della dimensione di quelli previsti dal piano.
Il secondo condizionamento riguarda il mancato trasferimento delle funzioni. Il Presidente Viglione accennava alla fase di attuazione della legge 382, cioè della legge che dovrebbe completare questo trasferimento, il cui esito è alquanto incerto.
Il mancato trasferimento delle ulteriori competenze che spettano alle Regioni continua ad impedire un razionale accorpamento di funzioni e di attività, e lo stesso esercizio su vasta scala della delega a favore degli Enti Locali.
Questi due condizionamenti esogeni sono di grande rilievo per il Piano regionale; l'uno e l'altro chiamano in causa, se mi è consentito, la responsabilità del Governo che pare in questa fase piuttosto assente, se non addirittura ostile, di fronte al processo di consolidamento degli Istituti regionali.

SINTESI DEL DIBATTITO

Nel dibattito che ha fatto seguito alla relazione del prof. Lombardini e agli interventi dell'ing. Frignani e dell'avv. Simonelli, tre sono stati i temi che hanno maggiormente attirato l'interesse dei partecipanti al convegno:

– il significato e la validità della trascorsa esperienza di programmazione regionale in Piemonte;

– i problemi connessi all'impostazione generale della politica di piano (le contraddizioni esistenti, il rapporto fra programmazione nazionale e programmazione regionale, il rapporto tra i tecnici e i politici, ecc.), e la natura intrinseca dell'attività di programmazione;

– osservazioni, rilievi critici e proposte concrete riferite all'attuale Piano di Sviluppo 1976-80 della Regione Piemonte.

Il primo punto ha fatto registrare significative convergenze di opinioni da parte di tutti coloro che sono intervenuti nella discussione.

Guido Bodrato, dopo aver brevemente ricordato come alcuni atteggiamenti culturali di fondo hanno ostacolato l'esperienza iniziale della programmazione piemontese, ha sostenuto che tale esperienza è stata decisamente positiva per più motivi. In primo luogo perché ha favorito il riconoscimento dell'esistenza di un rapporto dialettico tra piano regionale e piano nazionale; inoltre perché ha stimolato un fecondo dibattito sui problemi dell'integrazione europea, dalla dislocazione territoriale delle risorse, e dei rapporti tra strumenti, vincoli e obbiettivi della politica di piano. Da questo punto di vista – secondo Bodrato – va altresì dato atto alla programmazione regionale piemontese di avere approfondito il discorso sulla disaggregazione esistente sia a livello comprensoriale, che a livello dei settori produttivi.

Massimo Lo Cicero ha sottolineato il valore emblematico del lavoro svolto dall'IRES, che ha contribuito a fare in modo che le forze politiche dell'arco costituzionale affrontassero con uno sforzo unitario i problemi della dinamica economica e territoriale a livello regionale, nonché quelli relativi alle possibilità di effettivo controllo di questi stessi processi. Vi sono tuttavia – per Lo Cicero – alcune carenze analitiche negli studi svolti dall'IRES: in particolare non sono stati affrontati i problemi della finanza locale e le questioni di economia industriale; inoltre gli stessi modelli demografici utilizzati trascurano

i rapporti fra i movimenti demografici in sé e i fattori esterni che li originano.

Questa opinione è stata condivisa da Simonelli, il quale, pur riconoscendo l'importanza e l'apprezzabilità del lavoro svolto dall'IRES, ha confermato la necessità di sviluppare nuovi terreni di ricerca più direttamente connessi con i problemi attuali della regione. Infine Lombardini, riallacciandosi anch'egli alle osservazioni di Lo Cicero, ha affermato che una grossa quota di responsabilità per le carenze analitiche dell'IRES è imputabile alle parti sociali, che fino a poco tempo fa si sono dimostrate totalmente insensibili a qualsiasi forma di collaborazione con l'IRES nell'aggiornamento e nella fornitura di dati statistici.

Sul secondo punto (problemi generali di impostazione della politica di piano e significato della programmazione) gli interventi sono stati molto numerosi. La tematica discussa, spaziando su diversi problemi, è risultata molto ampia e articolata, anche se riconducibile ad una comune matrice teorica. Il tema centrale emerso dai vari interventi e considerato da diverse angolature è stato quello dell'inserimento del piano in un dato contesto socio-istituzionale.

A questo proposito è parso che tutti concordassero sul fatto che la pianificazione, pur necessitando di un processo formale di astrazione dalla realtà (costruzione di modelli) tale da conferirle rigorosità e coerenza dal punto di vista logico, in ultima analisi deve sempre fare i conti con la realtà per poter sortire un effetto positivo. Di qui la necessità di un rapporto dialettico e fecondo fra il piano e la realtà, condizione essenziale per rendere la struttura del modello adeguata al contesto nel quale si vuole in concreto operare.

Beppe Gatti ha rilevato che nel processo di programmazione esistono due contraddizioni. La prima risiede nella tendenza delle Regioni all'ampliamento della propria dotazione finanziaria e al recupero di una autonomia nel campo della politica fiscale (sia dal lato dell'imposizione che dal lato della spesa): tale tendenza contrasterebbe l'esigenza, manifestatasi a livello centrale, di ristabilire un forte grado di controllo sui flussi finanziari complessivi, soprattutto al fine di ridurre il disavanzo pubblico. La seconda contraddizione deriva dalla necessità di riconsiderare criticamente alcuni ruoli che normalmente si pensava di poter delegare alle Regioni, in relazione alla struttura tipicamente locale di alcuni mercati economici (agricoltura, artigianato). Il manifestarsi di un notevole grado di frammentarietà negli interventi è – secondo Gatti – alla base di tale necessità.

Ruggero Cominotti ha identificato una delle cause principali del fallimento della programmazione negli anni trascorsi nell'estrema debolezza delle strutture di elaborazione dei progetti di intervento da parte dell'operatore pubblico: al momento attuale tali strutture si starebbero indebolendo in misura ancora più accentuata.
Lo Cicero ha respinto polemicamente l'idea, per certi versi alimentata dal dibattito culturale italiano degli anni '60, della programmazione come "ingegneria sociale" e del programmatore quale "tecnico" di questa scienza, avulso dal contesto politico-sociale.
Data questa premessa di fondo, la questione cruciale che si pone oggi in Italia è – ha affermato Lo Cicero – quella di far sì che una linea di politica economica coerente e credibile emerga dalle assemblee elettive; l'esecutivo deve essere costantemente responsabile verso il soggetto reale della politica economica (le assemblee elettive, appunto), e verso i protagonisti reali dello sviluppo economico, cioè le imprese, i sindacati, le forze sociali nel loro complesso.

Giorgio Bolognesi, prendendo spunto da un'affermazione di Lo Cicero secondo la quale il mestiere di pianificatore sarebbe destinato a morire, ha negato che tale mestiere possa addirittura esistere. Egli ha sottolineato infatti che sia a livello di impresa che a livello macroeconomico si mettono automaticamente in atto dei processi di tipo manageriale, strategico e amministrativo, per cui un buon "pianificatore" non può fare altro se non svolgere una funzione catalizzatrice rispetto ad essi. Quindi – secondo Bolognesi – la programmazione è in un certo senso connaturata al nostro modo di vita; essa è una percezione degli impegni futuri ed un tentare di far sì che essi siano commisurati alle risorse in nostro possesso.

Infine Lombardini, ricollegandosi agli interventi di Lo Cicero e di Bolognesi, ha affrontato il tema dei rapporti fra l'economista e il politico. Egli ha ammesso l'esattezza della critica che gli uomini politici rivolgono ai tecnici, e cioè di essere troppo spesso portati ad isolare il problema tecnico per tentare di risolverlo in modo del tutto astratto, prescindendo dagli effetti che la soluzione proposta determina nel sistema socio-economico reale. Il rapporto economista-politico è dunque molto difficoltoso e limitato, anche perché il politico molto spesso tende a dare ai rapporti infrastrutture/sovrastrutture un'interpretazione del tutto opposta a quella marxiana, pensando che sia sufficiente la volontà politica per conseguire determinati obiettivi. Un rapporto più fruttuoso fra economista e politico presuppone, da un lato, un lavoro di gruppo dell'economista insieme ad altre persone (socio-

logi, giuristi) al fine di smussare una certa rigidità nell'impostazione tecnica del piano, dall'altro lato una considerazione più realistica della realtà economica da parte del politico, tesa ad evidenziare i condizionamenti che tale realtà esercita sui processi storici di sviluppo.
Con riferimento ai problemi generali di impostazione del piano, Lombardini ha sostenuto la necessità di adottare un procedimento programmatorio di tipo flessibile: una programmazione a strategia. Essa, pur essendo per certi versi politicamente pericolosa – poiché presenta il rischio di influire sul comportamento sociale generando aspettative perverse – è senz'altro tecnicamente preferibile rispetto ad una programmazione rigida, la quale non consente affatto di stabilire la responsabilità degli organi esecutivi, né di comprendere se il mancato conseguimento di determinati obiettivi sia imputabile al fatto di non aver preso in tempo i provvedimenti giusti ovvero al verificarsi di eventi imprevisti.
Il piano deve dunque essere flessibile: come sarebbe altrimenti possibile fronteggiare la situazione nell'ipotesi, del tutto plausibile, di un improvviso scostamento della realtà dalle previsioni?
La programmazione della spesa pubblica è – secondo Lombardini – uno dei momenti centrali della politica di piano, in assenza del quale la programmazione si riduce ad una attività velleitaria e di tipo culturalista.
Tra gli altri problemi cruciali che una seria politica di programmazione dovrebbe al più presto affrontare e risolvere, vi è quello della rimozione dei pesanti ostacoli, tuttora esistenti, alla mobilità del lavoro; tale problema andrebbe risolto in sede di riconversione industriale, e le Regioni stesse potrebbero fornire importanti contributi in merito.
Soltanto così si realizzerebbe uno sviluppo positivo, che tenga conto delle esigenze del Mezzogiorno e che eviti il formarsi di profondi squilibri all'interno dell'apparato nazionale.
Il terzo punto su cui si è focalizzato il dibattito riguarda l'attuale Piano di Sviluppo della Regione Piemonte. Su questo tema, che è al centro del confronto politico regionale, la discussione è stata particolarmente vivace e controversa. Si è discusso sia sulla validità complessiva del Piano, con riferimento alla metodologia di base ed agli obiettivi fondamentali in esso contenuti, sia su aspetti più specifici concernenti la dinamica demografico-occupazionale.
Sono emerse valutazioni alquanto differenti: Mario Rey, Bodrato, Frignani e Gatti hanno tutti manifestato apertamente un atteggiamento critico, se pur con diverse sfumature. Tale atteggiamento critico,

infatti, deriva in alcuni casi dall'esigenza di un chiarimento su questioni relative alla pianificazione territoriale e all'impiego dei modelli demografici, mentre in altri dipende dalla constatazione dell'esistenza di alcune contraddizioni di fondo nell'attuale Piano di Sviluppo.
Al contrario, dagli interventi di Lo Cicero e di Simonelli, che in parte hanno replicato ai precedenti interlocutori, sono emersi giudizi sostanzialmente positivi.

Rey si è chiesto come, data la totale assenza nel Piano di una scomposizione territoriale, sia possibile conciliare i problemi di tipo operativo con gli strumenti di programmazione del territorio, primi fra tutti i piani territoriali. Inoltre ha rilevato che la ristrutturazione industriale sarà estremamente fragile fino a quando non saranno portati a termine i piani territoriali di coordinamento. Tali contraddizioni, qualora rimanessero insolute, provocherebbero seri inconvenienti dal punto di vista operativo.

Bodrato ha formulato tre ordini di critiche alla attuale Proposta di Piano della Giunta Regionale:
1) Il quadro di riferimento elaborato introduce numerosi elementi di confusione, poiché distorce e nega il momento economico che la Regione sta attraversando e quindi slega gli obiettivi di piano dai vincoli tuttora esistenti;
2) il Piano non tiene conto dell'esigenza di non determinare ulteriori massicci flussi migratori verso il nord e non affronta in modo preciso il problema del riequilibrio dell'assetto territoriale all'interno della Regione;
3) il Piano è carente sui problemi dell'assetto urbanistico sia per quanto concerne le infrastrutture, sia per quanto concerne la programmazione degli investimenti sociali.

Frignani, dopo aver ricordato che per il Piemonte il nodo centrale nel medio termine è l'alternativa tra uno sviluppo zero e il pericolo di una ripresa dell'immigrazione (data la modestia dell'incremento demografico naturale), ha affermato che non è corretto impostare lo scenario di sviluppo del Piemonte sulla base dei posti di lavoro da creare per far fronte ad ipotetici flussi migratori previsti. Il vero problema del Piemonte – secondo Frignani – è costituito dalla scarsità a breve e medio termine di forza-lavoro nella regione; quindi obiettivo primario deve essere quello dell'occupazione, intesa come criterio guida di uno sviluppo basato sul riequilibrio territoriale, sulla riqualificazione produttiva e sul consolidamento del tessuto industriale.

In sintesi, ha apertamente respinto l'ipotesi di "crescita zero", poiché essa significherebbe crisi del sistema e successiva perdita di occupazione.

Gatti ha osservato come attualmente sia fondamentale definire con esattezza il sistema di rapporti tra la Regione e gli operatori economici che operano al suo interno, nonché tra la Regione e lo Stato. Partendo da tale presupposto, si comprende facilmente – secondo Gatti – come la pretesa di una più rigorosa previsione di sviluppo demografico e di fabbisogno occupazionale non nasca da un particolare gusto per la modellistica, bensì dalla ben più importante esigenza di stabilire un rapporto di cooperazione con lo Stato nella politica economica.

Lo Cicero, prendendo lo spunto dalle osservazioni di Gatti, ha affermato che la polemica sul fabbisogno addizionale di 134.000 posti di lavoro ha ormai assunto un carattere decisamente strumentale; al di là degli errori di calcolo della Giunta – egli ha sostenuto – è innegabile che oggi per il Piemonte si pone un problema reale di occupazione, se pur non nelle dimensioni indicate nel documento predisposto dalla Giunta. La bozza del Piano e le discussioni svoltesi in Consiglio Comunale hanno evidenziato – per Lo Cicero – le profonde connessioni esistenti tra le varie scelte che la politica di piano deve operare (legge urbanistica, Comprensori, Finpiemonte); in questo senso la politica di piano si qualifica non solo come mero documento di studio, ma anche come una pratica reale, un modo di fare politica. Già solo questo elemento caratterizza nella sostanza e nella qualità questa Proposta rispetto alle precedenti, configurando una notevole originalità di dibattito e di elaborazione autonoma da parte delle forze politiche locali.

Infine Simonelli, riallacciandosi alla critiche espresse sugli aspetti demografico-occupazionali del Piano Regionale di Sviluppo, ha osservato che tale Piano non contiene obiettivi occupazionali, bensì previsioni di fabbisogno, formulati sulla base di alcune scelte politiche che hanno come loro fondamento le stime demografiche del modello IRES.

Ora, se è vero che tali previsioni sono sbagliate, poiché il modello IRES è ormai superato, ciò non significa – ha concluso Simonelli – che non abbia senso fare dei calcoli sul futuro fabbisogno occupazionale poiché in ogni caso è indispensabile poter disporre di un realistico quadro di riferimento per poter valutare lo scarto tra la situazione concreta e la situazione teorica ottimale.

QUADERNI PUBBLICATI

1. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.

2. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.

3. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.

4. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.
Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.

5. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.

6. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli,
Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.

FRATELLI BIAMINO - TORINO

Fondazione
Giovanni Agnelli

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65

Fondazione
Giovanni Agnelli

11797

R6