

## **“LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ITALIANA NEGLI ANNI '60: MATERIALI DI RIFERIMENTO E DI SINTESI PER UN PRIMO APPROCCIO ALL'ARGOMENTO”**

SOMMARIO: 1. introduzione; 2. il Ministero delle Partecipazioni Statali; 3. la Commissione nazionale per la programmazione economica; 4. il rapporto Ruffolo e la nascita del Cipe; 5. conclusioni.

### **1. INTRODUZIONE. DALLE C.D. “AMMINISTRAZIONI PARALLELE” ALLE “PARTECIPAZIONI STATALI”: UN ANCORA PIU’ SIGNIFICATIVO INTERVENTO DELLO STATO NELL’ECONOMIA.**

Il presente elaborato si propone di fornire elementi di ricostruzione storica, economica e giuridica del processo di c.d. “*Pianificazione Economica*” ideato dal Governo presieduto da Amintore Fanfani e proposto durante il discorso programmatico pronunciato alla Camera dei Deputati il 2 marzo 1962.

Fanfani per la prima volta presiedeva un Governo di Centro – Sinistra, che comprendeva: democristiani, socialdemocratici e repubblicani; mentre il Partito Socialista Italiano si asteneva sul voto di fiducia.

Erano questi gli anni che gli storici definivano come “boom economico”; quindi pianificare e programmare economicamente lo Stato diventava una priorità per il Governo ed i partiti della nuova coalizione di Centro – Sinistra.

Il programma economico del governo veniva presentato dal Ministro repubblicano Ugo La Malfa, il quale sottolineava la necessità di una pianificazione economica concordata sia con i sindacati che con gli industriali.

Nel 1962 il Ministro al bilancio la Malfa presentava il documento che prenderà il nome di Nota aggiuntiva alla relazione annuale di contabilità economica nazionale.

La Nota aggiuntiva tracciava un lucido consuntivo, dei caratteri salienti del processo di sviluppo della fine degli anni '50. Il rilevante sviluppo conseguito appariva generato da un meccanismo di mercato, “... *nel quale hanno agito potenti stimoli e fattori di espansione*”<sup>1</sup>; inoltre la Nota poneva in rilievo “... *come gli svolgimenti del mercato, solo in parte corretti da interventi discontinui e non sempre coordinati da una politica economica, avessero condotto ad accentuare, anziché ridurre, il carattere dualistico che l'economia italiana presentava sotto l'aspetto settoriale del contrasto tra*

*lo sviluppo dell'agricoltura e lo sviluppo degli altri settori, e sotto l'aspetto territoriale fra sviluppo delle regioni più industrializzate del Nord e sviluppo delle altre regioni e in particolare del Mezzogiorno*"<sup>2</sup>.

La parte finale della Nota aggiuntiva del Ministro La Malfa segnalava, tra i principali squilibri determinati dalle carenze del passato sviluppo, il persistente squilibrio regionale; lo squilibrio settoriale fra industria da un lato e agricoltura e alcune attività terziarie dall'altro. Per quanto concerneva il Mezzogiorno, la Nota riconosceva che l'intervento straordinario non era stato sufficiente: "... *Quello che più preme rilevare è che lo sviluppo del sud Italia e delle altre regioni in ritardo, compresa la vasta area delle regioni centro – orientali, deve divenire una delle componenti più importanti della politica di sviluppo dell'economia nazionale*"<sup>3</sup>.

L'elaborato, storicamente, si soffermerà sull'anno 1956, analizzando un nuovo Ministero, quello delle Partecipazioni Statali (abolito con referendum popolare nel 1993): questo dicastero avrà il compito di gestire lo sviluppo economico dello Stato, attraverso il controllo di alcune grandi industrie ed imprese. È da questo momento che il Governo italiano si propose di "entrare" in maniera evidente e chiara nella gestione economica del paese.

Fino al 1956 lo Stato gestiva l'economia italiana attraverso lo sviluppo delle amministrazioni parallele o parastato.

## **2. IL MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI. MISSIONE E STRUTTURA: TRA SNELLEZZA OPERATIVA E COORDINAMENTO DELLE ATTIVITA' DEGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI.**

Il Ministero delle Partecipazioni Statali, fu creato nel 1956, con responsabilità di direzione e coordinamento delle attività degli enti parastatali.

Erano diversi gli orientamenti sul ruolo che doveva svolgere il nuovo Ministero: il repubblicano La Malfa<sup>4</sup> voleva farlo diventare la forza trainante di una razionalizzazione capitalistica; Mattei<sup>5</sup>, lo vedeva come il campione dell'industria di Stato contro il settore privato, idea da lui sempre sostenuta; Fanfani<sup>6</sup>, più modestamente, scorgeva una nuova burocrazia ministeriale che poteva servire alle necessità, finanziarie e clientelari della Democrazia Cristiana. Secondo il Ginsborg: "*Il nuovo Ministero non avrebbe svolto un ruolo guida dell'economia italiana, ma divenne il portavoce dei grandi enti che avrebbe dovuto controllare*"<sup>7</sup>.

La legge che istituiva il Ministero della Partecipazioni Statali veniva licenziata dal Parlamento il 22 dicembre 1956. Venivano devoluti al nuovo Ministero, tutti i compiti e le attribuzioni, che spettavano al dicastero delle Finanze, nel campo che riguardava le partecipazioni alle aziende dello Stato.

L'articolo 2 della legge precisava: “...*al predetto Ministero sono egualmente devoluti tutti i compiti e le attribuzioni che, secondo le disposizioni vigenti, spettano al Consiglio dei Ministri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a Comitati di Ministri o a singoli Ministeri relativamente all'Iri, all'Eni, e a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta*”<sup>8</sup>.

Al nuovo Ministero, venivano anche attribuiti i compiti che spettavano ai Ministeri del Tesoro e dell'Industria, in ordine al Fondo di finanziamento dell'Industria Meccanica (F.I.M.).

All'interno del dicastero, veniva istituito un Comitato permanente, composto dai Ministri: del Bilancio; dell'Industria e Commercio; del Lavoro e Previdenza Sociale, che avevano il compito di esaminare annualmente i risultati degli enti controllati dallo Stato. Il Comitato veniva presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Ministero delle Partecipazioni Statali, era costituito da un Ispettorato generale, da un Servizio per gli affari amministrativi per il personale, e da un Servizio per gli affari economici.

All'Ispettorato generale veniva preposto un funzionario, che aveva la qualifica di Direttore Generale, il quale veniva nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Per gli altri due Servizi veniva preposto un funzionario che aveva la qualifica di Ispettore Generale.

Presso il Ministero era istituita anche la ragioneria centrale, dipendente dal Ministero del Tesoro.

Il 3 marzo 1957 durante il Governo Segni, veniva nominato il “primo” Ministro delle Partecipazioni Statali, il nome era quello del democristiano Giuseppe Togni<sup>9</sup>.

Con l'istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali, si chiusero gli anni '50, che l'economista Michele Salvati nel suo saggio, dal titolo “Economia e politica in Italia dal dopoguerra ad oggi”, definì: “...*Un capolavoro economico e politico raggiunto dalla Democrazia Cristiana...*”<sup>10</sup>.

### **3. LA “COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA”: PER LO STRUMENTO PER UN APPROCCIO SISTEMICO DELLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA.**

Il Ministro La Malfa, nel 1962 istituì una “*Commissione nazionale per la programmazione economica*” (Cnpe), composta da esperti e rappresentanti delle maggiori organizzazioni di lavoratori ed imprenditori.

Il lavoro della Commissione doveva assicurare un vero e proprio programma destinato a guidare le azioni di politica economica; la sua composizione aveva suscitato a Sinistra il sospetto che si trattasse di una scelta “*modernamente corporativa*”<sup>11</sup>, ispirata all'esperienza francese, avviata da tempo e che veniva rilanciata con il gollismo. La Malfa assicurava la Sinistra della fermezza degli

indirizzi che al tempo aveva già adottato nella sua Nota aggiuntiva e la decisione di passare alla direzione programmata dell'economia con una diretta assunzione di responsabilità da parte del Governo.

I lavori della Commissione nazionale per la programmazione economica, cominciavano attraverso l'attivazione di una sezione di esperti; venivano riservate per queste sedute plenarie di esperti solo la funzione di raccolta di opinioni. Del resto all'interno del Cnpe si riflettevano tutti i contrasti politici e sociali che emergevano nella società italiana.

Un primo rapporto del Vicepresidente della Commissione, Pasquale Saraceno<sup>12</sup>, veniva presentato al Governo nell'aprile del '63, poi in un'edizione riveduta, nel giugno dello stesso anno.

Merito del rapporto Saraceno era quello di non essere stato influenzato dall'andamento congiunturale, e di mantenere inalterata la visione dei problemi dell'economia italiana. Dopo un breve preambolo, che veniva dedicato all'indicazione delle prospettive complessive dello sviluppo, il rapporto doveva perseguire tre ordini di finalità:

- “assicurare all'economia italiana un alto saggio di sviluppo globale;
- eliminare gli squilibri esistenti nel sistema produttivo italiano;
- provvedere in modo adeguato a quelle esigenze insoddisfatte, il cui appagamento deve essere direttamente garantito dall'azione pubblica”<sup>13</sup>.

La prima parte del rapporto, considerava l'eliminazione degli squilibri esistenti nel sistema produttivo. I problemi che si presentavano erano i seguenti:

- “le forze di lavoro di determinate zone, in gran parte comprese nel Mezzogiorno, devono in proporzioni eccessive ricercare all'infuori dell'area in cui risiedono le possibilità di un utilizzo pienamente produttivo;
- il reddito delle forze di lavoro e, in generale, le condizioni del lavoro agricolo presentano, rispetto al complesso degli altri settori, uno scarto eccessivo”<sup>14</sup>.

Un secondo gruppo di problemi si riferiva al fatto che le fondamentali attività culturali, scientifiche e formative che si svolgevano nel paese, non disponevano di strutture organizzative e non ricevevano l'ammontare di risorse che sarebbero state necessarie per consentire ad esse, uno sviluppo adeguato al livello di reddito raggiunto nel Paese.

La parte terza della relazione, illustrava lo sviluppo dei servizi fondamentali di pubblica utilità: energia, trasporti, comunicazioni.

La quarta parte, riguardava, l'efficienza del sistema: più precisamente, al fatto che alcune zone del paese non erano indotte a conseguire i massimi livelli di produttività che sarebbero consentiti dal progresso tecnico e dalle formule organizzative più avanzate. Mentre veniva spiegata in maniera fugace la quinta parte della relazione Saraceno, che riguardava tre campi d'azione pubblica che

interessavano la generalità dei cittadini ed erano: lo sviluppo equilibrato dell'edilizia per abitazione, la sicurezza sociale, nelle sue due grandi branche dell'assistenza e della previdenza e l'assetto urbanistico.

L'ultima parte della relazione, riguardava il modo di recuperare i fondi per attuare l'intero programma; ruolo fondamentale lo giocava la Cassa per il Mezzogiorno, che aveva il compito di vagliare e finanziare tutti i progetti di sviluppo per il Meridione.

La conclusione di Saraceno, secondo il Melis, fu nel segno dell'ottimismo. Infatti, lo stesso scriveva nella relazione: “... *L'azione pubblica, doveva essere adeguata non solo alle risorse disponibili, ma anche al ritmo con cui le misure in progetto potranno, rovesciando una tendenza in atto, migliorare la capacità dell'azione pubblica*”<sup>15</sup>.

La linea di continuità della Nota aggiuntiva e del rapporto Saraceno, veniva seguita dal progetto di sviluppo economico, presentato dal governo Presieduto da Aldo Moro.

Il Ministro del Bilancio, Antonio Giolitti<sup>16</sup>, presentava alla Commissione nazionale per la programmazione economica il piano del governo per il quinquennio 1965 – 69.

Il Piano era concepito come un insieme di decisioni di politica economica da assumersi in sede di Governo e da sottoporre al Parlamento.

La novità del Piano Giolitti, rispetto ai precedenti documenti, risiedeva nel tentativo di giungere al momento della definizione delle decisioni di riforma o di investimento che dovevano incidere non nel medio periodo ma nell'immediato.

I rapporti con il sistema delle imprese venivano affrontati sulla base di una premessa molto chiaramente formulata: “*Il problema di programmazione si compie in una economia mista, nella quale coesistono centri di decisione pubblici e privati, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia. Il programma non investe ovviamente la sfera di autonomia dei vari centri se non nella misura in cui coordinamenti e vincoli si rivelano necessari per la realizzazione delle sue finalità*”<sup>17</sup>. Per le imprese pubbliche si precisava: “...*Una responsabilità riguardante la conformità delle loro decisioni agli obiettivi del programma per un esame preventivo dei programmi specifici e un esame consuntivo dei risultati*”<sup>18</sup>.

Il documento continuava chiarendo, che le grandi imprese private, quelle cioè le cui decisioni, potevano influire sensibilmente sulla destinazione e ripartizione delle risorse, dovevano comunicare i programmi d'investimento agli organi di programmazione, ai fini di un accertamento della loro conformità agli obiettivi del programma.

Per le imprese pubbliche si affermava, inoltre, la necessità di rafforzare i poteri di decisione del governo rispetto alle imprese a partecipazione statale e questo, doveva avvenire attribuendo al

Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) il potere di approvare i programmi annuali e pluriennali degli enti di gestione delle partecipazioni statali.

Il Piano Giolitti continuava facendo notare la scarsa esperienza del Ministero delle Partecipazioni Statali di orientare i programmi delle maggiori imprese pubbliche; si proponeva quindi, la revisione della struttura organizzativa delle imprese a partecipazione Statale, sulla base di grandi gruppi integrati come l'Iri e l'Eni, ed inoltre veniva proposto il rafforzamento del controllo del Governo sulle imprese a partecipazione dello Stato.

Anche il Ministro Giolitti, nella relazione che illustrava il suo Piano, parlava di Mezzogiorno; egli concentrava la maggior parte delle risorse dello Stato, per garantire la massima industrializzazione nelle aree maggiormente suscettibili di sviluppo. La maggior parte degli investimenti arrivavano al Sud del paese, attraverso progetti finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Giolitti inoltre, scriveva nella sua relazione: *“Tutte le nuove iniziative delle imprese pubbliche, dovevano essere realizzate nell’ area Meridionale. Quanto alle aree industrializzate dell’ Italia Nord – occidentale, si esprimeva la volontà di eliminare ogni forma d’ incentivi, e di predisporre strumenti atti ad impedire l’ulteriore addensamento di attività economiche nelle zone più congestionate, consistenti in inasprimenti tributari a carico delle imprese che ivi si localizzeranno”*<sup>19</sup>.

Il Carabba, giudica in questo modo il Piano Giolitti: *“...Va riconosciuto lo sforzo compiuto per la realizzazione di questo piano, il carattere di una meditata valutazione dei termini in cui una strategia delle riforme di struttura poteva inserirsi nella gestione di un’ economia mista fondata sull’autonomia delle imprese nell’ambito delle scelte del Piano”*<sup>20</sup>.

#### **4. IL RAPPORTO RUFFOLO E LA NASCITA DEL CIPE: LA NUOVA SEDE DI RACCORDO FRA SINGOLI MINISTERI E GOVERNO.**

Nel 1964, la Commissione nazionale per la programmazione economica, veniva interamente sostituita dall’ *“Ufficio del Programma”*, era sicuramente una struttura più agile nella quale, intorno al suo Presidente Giorgio Ruffolo<sup>21</sup>, si raccoglievano alcuni dei migliori esponenti della cultura economica dell’epoca; una leva di giovani intellettuali soprattutto di area socialista. Giuliano Amato, definiva questi nuovi intellettuali come: *“socialisti impegnati a costruire la programmazione”*<sup>22</sup>.

Ruffolo, aveva il compito di riorganizzare i Comitati interministeriali in vista della creazione del Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica), per arrivare a questo, cercava

di introdurre una preliminare fase programmatoria per avere un quadro completo della situazione economica del paese.

Emergevano nel frattempo, profonde fratture tra il nuovo Ufficio per la programmazione e la Ragioneria Generale dello Stato, tensioni, che si manifestavano, a causa delle competenze che essi dovevano avere nel campo economico.

L'Ufficio presieduto da Ruffolo, abbozzava il proprio rapporto senza consultare la Ragioneria Generale dello Stato.

Nel luglio del 1964, in un clima politico turbato, dalla destra economica contro la politica di programmazione, il primo Ministro Moro, rassegnava le dimissioni e, di conseguenza, anche il Ministro del Bilancio Giolitti, lasciava il suo incarico.

Il successivo governo, presieduto ancora da Aldo Moro, aveva come nuovo Ministro del Bilancio Giovanni Pieraccini<sup>23</sup>. Si apriva una nuova fase, nella quale gli obiettivi ed i metodi della programmazione sembravano più sbiaditi e, soprattutto, erano meno capaci d'influenzare l'attività del Governo nel suo complesso.

Per capire la tensione e i malumori che ruotavano, attorno all'Ufficio per la programmazione, ecco una lettera del 20 ottobre 1964 del Segretario della DC Mariano Rumor<sup>24</sup> al Presidente del Consiglio Moro. *“Caro Presidente, alcuni Senatori del Gruppo (DC) mi hanno esposto nel corso di un colloquio, la situazione che si è creata nel Ministero del Bilancio in ordine alla preparazione del documento sulla programmazione economica, facendomi particolarmente rilevare che i contenuti di questo documento finiranno per rispecchiare in larga parte le tesi del Partito Socialista a causa dell' assenza di elementi democristiani dagli uffici incaricati della preparazione del lavoro che furono a suo tempo costituiti dal Ministro Giolitti”*<sup>25</sup>.

Da questo momento l'idea che aveva mosso i primi passi di Giolitti, cioè che doveva essere attribuita al Ministero del Bilancio, e specificatamente all'apparato della programmazione, una sorta di coordinamento generale volto a garantire la coerenza tra politica di piano ed esecuzione amministrativa, veniva definitivamente archiviata.

In quello stesso anno, il 1964, l'Ufficio per la riforma, che ora veniva denominato: *“Ufficio per l'organizzazione amministrativa e per gli affari costituzionali”*, elaborava un corposo documento sulla programmazione e la pubblica amministrazione, chiamato anche Rapporto Ruffolo, dal nome del Presidente dell' Ufficio.

Nel Rapporto, dopo una breve rivendicazione del ruolo dell' Ufficio, si poneva con forza il rapporto stretto e necessario esistente tra programmazione e funzionamento amministrativo, e si evocava, l'urgenza di una amministrazione pubblica libera dal residuo peso della tradizione piemontese, si

voleva una amministrazione moderna ed efficiente e, capace di essere dinamica e di tipo aziendalistico.

Il compito del Rapporto, scriveva Ruffolo nell' introduzione, era quello: *"... di riconsiderare criticamente lo svolgersi dell'azione pubblica in campo economico e sociale, in base all'ipotesi che la realtà economica e sociale possa essere mutata, solo che esista la capacità e la volontà di farlo"*<sup>26</sup>. Il Rapporto, ricordava, come la liberalizzazione dei commerci e l'evoluzione generalmente favorevole dei mercati esteri, aveva incoraggiato uno sviluppo particolarmente rapido alla fine degli anni '50 per le nostre industrie produttrici di beni di esportazione, che erano in pratica la forza trainante di tutta l'economia nazionale.

Nella III parte del Rapporto, si parlava, di Mezzogiorno; ed in particolare dell' industrializzazione di quell'area del paese.

*"L'intervento straordinario in favore del Mezzogiorno viene avviato nel 1950 sulla base di due esigenze: favorire il permanente trasferimento di risorse verso il Sud del paese; promuovere interventi diretti a migliorare le condizioni economiche dell'area. L'iniziativa è concentrata nel settore delle bonifiche agricole e dell'utilizzazione a fini agricoli delle risorse idriche, cui si aggiungono interventi per il miglioramento di infrastrutture di varia natura"*<sup>27</sup>.

Ruffolo, criticava gli incentivi modesti che venivano elargiti tramite leggi speciali alle piccole e medie aziende; *"All' inizio della fase di maggiore sviluppo dell' industria italiana, la politica in favore dell' industrializzazione del Sud appare quindi appena abbozzata"*<sup>28</sup>. La possibilità d'interventi intesi a facilitare l'avvio di investimenti industriali si trovava nell' organismo della Cassa per il Mezzogiorno che veniva definita nella relazione come: *"... sguarnita di capacità tecnico – organizzative sufficienti"*<sup>29</sup>.

Il Rapporto analizzava in maniera dettagliata anche la nuova politica economica, che fondava soprattutto in Meridione l'istituzione dei consorzi.

*"I consorzi sorgono come organismi amministrativi aventi praticamente il solo fine di redigere i piani regolatori delle aree di sviluppo, privi praticamente di autonomia finanziaria, sottoposti ad una crescente tutela da parte dell'autorità centrale. Trascorrono anni prima che i piani regolatori possano essere concordati, redatti, approvati"*<sup>30</sup>.

Ruffolo, faceva notare come negli anni non erano stati compiuti passi significativi, verso una politica di promozione industriale, strumenti di grande importanza, che la legge metteva a disposizione quali ad esempio l'esproprio delle aree, trovavano scarsissima applicazione. In conseguenza non diventavano operanti altri strumenti consentiti dalle leggi speciali, quali la costruzione di case per lavoratori, la costruzione di rustici industriali, la creazione di scuole per l'assistenza alla formazione professionale.



Veniva scritto nella parte finale del Rapporto che riguardava l'Italia Meridionale: *“Nei fatti la politica per il Mezzogiorno fu attuata attraverso il solo intervento straordinario. Del Mezzogiorno, in pratica, l'apparato decisionale pubblico (legislativo – esecutivo – pubblica amministrazione) si occupò negli anni scorsi intensamente soltanto in occasione delle leggi per il rinnovo del finanziamento alla Cassa. Non si procedette mai alla verifica dell'operato delle diverse amministrazioni in relazione ai numerosi impegni diretti loro derivanti dalle stesse leggi per il Mezzogiorno. Né fu mai verificata la rispondenza della loro azione alle finalità che con quelle stesse leggi si intendevano perseguire”*<sup>31</sup>.

Secondo Ruffolo, la programmazione economica, per poter esercitare una azione efficace e significativa, aveva bisogno di una strategia di riforme.

Era la politica riformatrice il grande strumento per la realizzazione degli obiettivi di programmazione: quello del miglioramento della qualità della vita e della società, attraverso l'incremento quantitativo e qualitativo degli impieghi sociali del reddito e il miglioramento degli insediamenti territoriali.

Il Rapporto nella sua parte finale, faceva notare come alcune azioni di riforma erano state effettuate: *“la legislazione base di riforma nel settore dell'edilizia sovvenzionata; la legge sulla scuola media dell'obbligo e quella sulla scuola materna statale; la legge sull'edilizia scolastica ed universitaria; la legge ospedaliera e sull'edilizia sanitaria; la riforma delle pensioni; lo statuto dei lavoratori; la legge sugli interventi nel Mezzogiorno; la legge sui patti agrari; la legislazione base della riforma regionale; la riforma tributaria nel campo delle imposte indirette”*<sup>32</sup>.

Nel febbraio 1967 veniva approvato definitivamente, dopo un lungo contrasto parlamentare, il provvedimento di legge che conferiva nuove attribuzioni al Ministro del Bilancio, infatti veniva istituito il *“Comitato interministeriale per la programmazione economica”* (Cipe).

In questi anni, dopo il rapporto Ruffolo, per la classe politica di Centro – Sinistra, diventava fondamentale sforzarsi per costituire in una sede interministeriale un apparato permanente per la gestione complessiva di tutta la politica economica.

Nel febbraio 1967 veniva approvato definitivamente, dopo un lungo contrasto parlamentare, il provvedimento di legge che conferiva nuove attribuzioni al Ministro del Bilancio, infatti veniva istituito il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe).

Nel piano Giolitti, infatti, il Cipe veniva indicato come centro di decisione per l'approvazione dei programmi annuali e pluriennali delle imprese pubbliche, come organo politico presso il quale avrebbe dovuto costituirsi una *“commissione di vigilanza sulle società per azioni”*<sup>33</sup>, e come destinatario dell'obbligo per le maggiori imprese di comunicare i programmi d'investimento.

Nel 1967, il Cipe non veniva progettato e pensato come lo voleva Giolitti, ma si metteva in evidenza, la creazione di un Comitato interministeriale per la programmazione economica intorno al quale si doveva promuovere l'unificazione degli attuali centri di coordinamento interministeriale competenti in materia di politica economica.

Questo avrebbe segnato una inversione di tendenza, sostituendo alle molteplici sedi di intermediazione rappresentata dai vari Comitati ministeriali esistenti uno schema ternario che così era composto: Consiglio dei Ministri – Cipe – singoli Ministri. In questo modo si fondava la concezione del Cipe come unica sede di compensazione tra organo di governo individuale (il Ministro) e organo collegiale costituzionalmente rilevante (Consiglio dei Ministri).

Secondo Carabba “...*La programmazione nascente attraverso il Cipe, scommetteva, così, sulla possibilità di un governo unitario dell'economia e affrontava in modo diretto il potere delle maggiori burocrazie parallele, tendendo a rompere gli ambiti settoriali al riparo dei quali si era consolidato nel decennio precedente il legame fra potere politico e apparato dell'intervento pubblico nell'economia*”<sup>34</sup>.

Con la legge del febbraio 1967, confluivano nel Cipe, tutte le competenze che prima appartenevano al Comitato per la ricostruzione (Cir).

## 5. CONCLUSIONI: UN BILANCIO DEGLI ANNI '60

Gli anni '60 nelle prevalenti interpretazioni degli storici, non sono riusciti a realizzare del tutto quell' ampio programma riformatore degli anni '50. Infatti, secondo il Ginsborg, in questo periodo si assisteva, ad “*un chiaro deterioramento delle principali aree dell'apparato statale*”<sup>35</sup>.

I vari Governi di Centro – Sinistra avevano manifestato, più di una volta, l'intenzione di riformare e pianificare economicamente lo Stato secondo criteri di razionalità, efficienza e democrazia. Lo sviluppo effettivo dello Stato prendeva in realtà una direzione ben diversa.

L'impresa pubblica, che negli anni '50 aveva dato un buon esito, ad esempio l' Iri che secondo il Cianci: “...*Aveva conquistato l'attenzione e l'ammirazione di molti osservatori economici stranieri*”<sup>36</sup>.

Anche l'Eni veniva gestita in maniera esemplare alla fine degli anni '50, e questo, grazie anche al “*genio imprenditoriale di Mattei suo Presidente*”<sup>37</sup>.

Questo quadro cambiava in modo significativo nel decennio successivo. I principali progetti avviati alla metà degli anni '50, lo sviluppo della siderurgia, la costruzione delle autostrade, l'espansione della rete telefonica, stavano per essere conclusi, senza che ci fosse alcuna indicazione strategica sul futuro dell' industria pubblica, proprio mentre essa diventava sempre più libera da ogni controllo.

L'impresa pubblica, grazie ai programmi di pianificazione economica, soprattutto negli anni '60 non si autofinanziava, ma dipendeva prettamente dal denaro pubblico che otteneva, secondo il Ginsborg, "in maniera fin troppo facile"<sup>38</sup>. Le molteplici attività dello Stato non erano sottoposte al controllo di nessun comitato indipendente di funzionari statali di grado elevato; il suo responsabile formale, il Ministero delle Partecipazioni Statali, apparteneva sempre ad una delle correnti democristiane<sup>39</sup>.

Nel periodo che andava dal 1963 agli inizi degli anni '70 l'industria di Stato perdeva la capacità di produrre profitti. L'ultima annata buona dell'Iri era stata il 1963; da allora per cinque anni successivi, esso risultava in deficit.

L'Eni otteneva risultati modesti fino al 1969, dopo di che anch'esso finiva in perdita. Altre imprese statali registravano cospicue perdite nel decennio che andava dal 1968 al '78.

Una causa del deficit delle industrie a partecipazione statale, Secondo il Salvati, poteva essere: "Un numero sempre maggiore di posti nelle industrie pubbliche venne assegnato non per merito o competenza, ma in base a lealtà di partito o di corrente. La lottizzazione tra i partiti di governo degli incarichi direttivi nel settore pubblico divenne la norma quotidiana"<sup>40</sup>.

Guido Carli, Governatore della banca d'Italia dal 1960 al 1975, dichiarava: "... *Questo periodo fu testimone della crescita di una borghesia di Stato. Non si può negare la crescita, di numero e d'influenza, di funzionari statali, scelti in gran parte secondo principi della lottizzazione anche per i ruoli più bassi. Ai livelli più alti della gerarchia s'insediò una nuova generazione d'imprenditori e amministratori pubblici, legata assai strettamente ai partiti politici dominanti, che deteneva un potere considerevole e stornò anche grosse somme di denaro pubblico in mani private*"<sup>41</sup>.

Secondo il Ginsborg, "... *esempio più eclatante di Borghesia di Stato, negli anni '60, era stato quello del successore di Mattei alla guida dell'Eni: Eugenio Cefis, che godette soprattutto dell'appoggio politico di Fanfani e dei potenti leader dorotei*"<sup>42</sup>. A metà degli anni '60 Cefis non si accontentò più di essere uno dei migliori capitani d'industria dello Stato, egli aveva messo gli occhi sulla Montedison, quindi controllava l'80% dell'industria chimica italiana"<sup>43</sup>. Infatti, era stato Cefis a fare in modo, che nel 1968 lo Stato potesse comprare la maggioranza delle azioni per il controllo della Montedison e successivamente farsi nominare alla Presidenza dell'ente.

Altro problema che appariva alla fine degli anni '60, era la paralisi dell'amministrazione pubblica; essa era dovuta principalmente a due ostacoli: i residui passivi e la mancata attuazione delle leggi di riforma già approvate.

I residui passivi, erano somme di denaro stanziato per un determinato periodo, non spese in tempo e che tornavano così al Tesoro. La ragione principale del non utilizzo dei fondi distribuiti risiedeva nella complicata rete giuridica e amministrativa che avvolgeva la nuova legislazione. Il Cassese

spiega: “... *Il procedimento si blocca, l’inattuazione amministrativa dei programmi diventa sistematica, gli stanziamenti di bilancio per la realizzazione dei programmi restano, in misura crescente, inutilizzati*”<sup>44</sup>; anche leggi che restavano inapplicate, erano parte integrante dello stesso processo.

Giorgio Ruffolo, che per gran parte degli anni '60 aveva ricoperto l'incarico di Segretario dell'Ufficio della Programmazione Economica, scopriva che “... *la pianificazione economica, segnava il passo non solo per la mancanza di volontà politica ma anche per l'inadeguatezza delle burocrazia*”<sup>45</sup>.

Scriveva Ruffolo: “*La rigida applicazione delle competenze e dei ruoli frammentava ogni processo decisionale; la preparazione tecnica delle leggi, dava luogo spesso a costruzioni barocche che dovevano venire reinterpretate da altri settori dell'amministrazione statale e talvolta completamente riformulate; il sospetto dei funzionari dirigenti si manifestò con ritardi esasperanti che costituivano dei veri e propri veti*”<sup>46</sup>.

La fine degli anni '60 era caratterizzata in Italia dallo scontro sociale che aveva come protagonisti prima gli studenti, poi la classe operaia.

La mobilitazione degli studenti universitari, iniziata nel 1967 e cresciuta nei primi mesi del '68, portava all'occupazione di numerose Facoltà universitarie, a grandi manifestazioni di piazza e a frequenti scontri con le forze dell'ordine.

Gli ultimi mesi del 1969, venivano soprannominati dagli operai delle fabbriche italiane: l'autunno caldo. Le lotte avevano come principale protagonista la figura dell'operaio massa, ossia del lavoratore scarsamente qualificato, spesso immigrato, sul quale gravavano i disagi dell'inserimento nel contesto urbano e l'insufficienza dei servizi sociali.

Le tre maggiori organizzazioni sindacali, Cgil, Cisl, Uil, riuscivano a prendere la direzione delle proteste, che avvenivano soprattutto nel Nord Italia, e pilotarle verso la conclusione di una serie di contratti nazionali, che assicuravano ai lavoratori dell'industria cospicui vantaggi salariali: “la crescita media delle retribuzioni di circa il 18%”<sup>47</sup>.

Alla fine del 1969, la debolezza dell'esecutivo di fronte alle tensioni della società, appariva in tutta la sua evidenza, non solo nelle frequenti crisi governative, ma anche nel modo con cui veniva affrontato il primo manifestarsi del terrorismo politico<sup>48</sup>.

Infatti nel 1972 si ricorreva ad elezioni politiche anticipate, ma non portava mutamenti di rilievo a parte ad un certo rafforzamento dell'Msi.

Con queste elezioni politiche finiva la prima alleanza di Centro – Sinistra, che aveva governato il paese per un intero decennio.

Il nuovo Governo centrista Presieduto dal Democristiano Giulio Andreotti<sup>49</sup>, sarebbe durato un solo anno e, secondo il Sabatucci “*Non fu in grado di compiere scelte politiche di ampio respiro e di affrontare con efficacia una situazione economica che presentava nuovamente sintomi preoccupanti: ristagno produttivo e crescita della spesa pubblica*”<sup>50</sup>.

Samuel Lucchini

(Dottore magistrale in Scienze Politiche presso l’Università Cattolica di Milano)

Marco Rondanini

(Dottore di ricerca presso l’Università Cattolica di Milano)

---

<sup>1</sup> Rif. cit. M. Carabba, “Un ventennio di programmazione 1954 – 1974” pag. 31.

<sup>2</sup> Ibidem pag. 32.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ugo La Malfa, (Palermo, 16.05.1903 – Roma, 26.03.1979) politico iscritto al Partito Repubblicano Italiano del quale è stato fondatore. Nel 1947 è rappresentante italiano al Fondo Monetario Internazionale e ne assume la Vicepresidenza. Nel dicembre del 1970 è Vice Presidente del quarto Governo Moro, nel 1975 diventa Segretario del Partito Repubblicano Italiano; nel marzo 1979 viene nominato Vice Presidente e Ministro del Bilancio nel Governo Andreotti.

<sup>5</sup> Enrico Mattei, (Acqualanga, 29.04.1906 – Bescapè, 27.10.1962) imprenditore, Vicepresidente di Agip; nel 1953 Presidente dell’ Eni. Muore in un incidente aereo di cui non è ancora stata accertata la causa.

<sup>6</sup> Amintore Fanfani, (Pieve S. Stefano, 06.02.1908 – Roma, 20.11.1999) politico italiano laureato in economia e commercio all’Università Cattolica di Milano; ha aderito al fascismo, poi nel 1943 grazie all’amicizia con Dossetti e La Pira entra a fare della Democrazia Cristiana. Eletto all’Assemblea Costituente, diventa Ministro del Lavoro nel quarto e quinto governo De Gasperi. Dal 1951 al 1953 è prima Ministro dell’ Agricoltura, poi degli Interni. Nel 1954 viene eletto Segretario della Democrazia Cristiana, dal 1954 ha guidato numerosi governi, aprendo la strada ad alleanze di Centro – Sinistra. Dal 1968 al 1973 ricopre la carica di Presidente del Senato; nel 1973 viene rieletto come Segretario della Democrazia Cristiana. Nel 1972 viene nominato Senatore a vita.

<sup>7</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, “Storia d’ Italia dal dopoguerra ad oggi” pag. 222.

<sup>8</sup> Rif. cit. Legge 22 dicembre 1956, n. 1589, art. 2.

<sup>9</sup> Giuseppe Togni, (Pontedera, 05.12.1903 – Roma, 24.06.1981) politico ed esponente della DC. Eletto all’Assemblea Costituente, veniva eletto Senatore e Deputato dal 1948 al 1976; chiamato per 12 volte a ricoprire incarichi di Ministro nei Governi: De Gasperi, Zoli, Fanfani, Segni, Tambroni, Leone e Rumor. Faceva parte dell’Assemblea parlamentare della C.E.C.A.

<sup>10</sup> Rif. cit. M. Salvati, “Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi” pag. 56.

<sup>11</sup> M. Carabba, “Un ventennio di programmazione 1954 – 1974” pag. 34.

<sup>12</sup> Pasquale Saraceno, (Morbegno, 14 giugno 1903 – Roma, 13 maggio 1991) docente all’ Università Cattolica di Milano e in quella di Venezia; consulente del Ministro Ezio Vanoni; nel 1946 fonda la Svimez ed è tra i sostenitori più

---

convinto della Cassa per il Mezzogiorno. È stato rappresentante italiano nella Commissione Economica per l'Europa di Bruxelles.

<sup>13</sup> Rif. cit. "Rapporto del Vicepresidente della Commissione nazionale per la programmazione economica" pag. 9.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem pag. 15.

<sup>16</sup> Antonio Giolitti, (Roma, 12.02.1915) nipote dello statista liberale Giovanni Giolitti, membro dell'Assemblea Costituente. Dal 1948 al '57 è Deputato per PCI; dopo i fatti d'Ungheria lascia il PCI per il PSI dove rimane Deputato dal 1958 al '76. Ricopre la carica di Ministro del Bilancio nei governi di Centro – Sinistra, Presieduti da Moro, Rumor e Colombo. Dal 1977 al 1985 ricopre la carica di Commissario presso la C.E.E.

<sup>17</sup> Rif. cit. M. Carabba, "Un ventennio di programmazione" pag. 41.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem pag. 44.

<sup>20</sup> Ibidem pag. 43.

<sup>21</sup> Giorgio Ruffolo, (Roma, 14.08.1926) nel 1962 viene incaricato di riorganizzare gli uffici della programmazione presso il Ministero del Bilancio, assumendo l'incarico di Segretario Generale per la Programmazione economica che svolge fino al 1975. Membro della Direzione Nazionale del PSI, ne diventa più volte Deputato e Senatore. Successivamente aderisce ai Democratici di Sinistra. Dal 1987 al '92 ricopre l'incarico di Ministro dell'Ambiente. Dal 1994 è Presidente del Centro Europa Ricerche.

<sup>22</sup> Rif. cit. G. Amato (a cura di), "Il governo dell'Industria in Italia" pag. 66.

<sup>23</sup> Giovanni Pieraccini, (Viareggio, 25.11.1918) eletto in Parlamento nel 1948 tra le file del Fronte Democratico Popolare; dal 1960 al '63 direttore dell'Avanti. Diventa Ministro dei Lavori Pubblici nel 1963 durante il primo governo Moro; dal 1964 al '68 Ministro del Bilancio. Senatore dal 1968 al '76 diventa Presidente del Gruppo Socialista al Senato della Repubblica. Attualmente è membro dei Democratici di Sinistra, al cui interno è avversario del processo di formazione del Partito Democratico.

<sup>24</sup> Mariano Rumor, (Vicenza, 16.06.1915 – ivi, 22.01.1990) eletto Deputato all'Assemblea Costituente, diventa leader incontrastato della DC nel Veneto; Sottosegretario con De Gasperi, Ministro dell'Interno nel primo governo Leone. Dal 1964 al '68 viene eletto Segretario della DC. Nel 1968 diventa Presidente del Consiglio di tre governi di Centro – Sinistra, tale incarico lo ricopre dal 1973 al '74. diventa Deputato al Parlamento Europeo dal 1979 al '84.

<sup>25</sup> Rif. cit. G. Melis, "Storia dell'amministrazione italiana" pag. 484.

<sup>26</sup> Rif. cit. G. Ruffolo, "Rapporto sulla programmazione" pag. 5.

<sup>27</sup> Ibidem pag. 43.

<sup>28</sup> Ibidem pag. 44.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Rif. cit. G. Ruffolo, "Rapporto sulla programmazione" pag. 45.

<sup>31</sup> Rif. cit. G. Ruffolo, "Rapporto sulla programmazione" pag. 50.

<sup>32</sup> Ibidem pag. 57.

<sup>33</sup> Rif. cit. M. Carrabba, "Un ventennio di programmazione" pag. 99.

<sup>34</sup> Rif. cit. Ibidem pag. 101.

<sup>35</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" pag. 383.

<sup>36</sup> Rif. cit. E. Cianci, "Nascita dello Stato imprenditore in Italia" pag. 164.

<sup>37</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" pag. 383.

<sup>38</sup> Ibidem pag. 384.

<sup>39</sup> I Ministri della DC che si sono succeduti al Ministero delle Partecipazioni Statali, sono sempre appartenuti alla corrente Base e alla corrente dei Fanfaniani.

<sup>40</sup> Rif. cit. M. Salvati, "Economia e Politica" pag. 78.

<sup>41</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" pagg. 384 – 385.

<sup>42</sup> Dorotei, una delle correnti della DC, detta anche Grande Centro o Alleanza Popolare. Questo influente gruppo nasce nel 1959, nel convento romano di Santa Dora, per iniziativa di Mariano Rumor, Antonio Segni, Emilio Colombo, Aldo Moro e Paolo Emilio Taviani; essi fondavano questa nuova corrente per staccarsi da Amintore Fanfani.

<sup>43</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" pag. 385.

<sup>44</sup> Rif. cit. S. Cassese, "Riforme e controriforme" pag. 102.

<sup>45</sup> Rif. cit. P. Ginsborg, "Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi" pag. 387.

<sup>46</sup> Rif. cit. G. Ruffolo, "Rapporto sulla programmazione" pag. 91.

<sup>47</sup> Rif. dati A. Giardina, G. Sabatucci, V. Vidotto, "Manuale di storia" pag. 862.

<sup>48</sup> 12.12.1969, in pieno autunno caldo, una bomba esplodeva a Milano in Piazza Fontana, nella sede della Banca Nazionale dell'Agricoltura. L'esplosione provocava 17 morti ed oltre 100 feriti.

<sup>49</sup> Giulio Andreotti, (Roma, 14.01.1919) principale esponente della DC, è stato al centro della scena politica italiana per tutta la seconda metà del XX secolo. Ha ricoperto numerosi incarichi politici: 7 volte Presidente del Consiglio; 8 volte Ministro della Difesa; 5 volte Ministro degli Esteri; 3 volte Ministro delle Partecipazioni Statali; 2 volte nei seguenti

---

Ministeri: Finanza; Bilancio; Industria; 1 volta nei seguenti Ministeri: Tesoro; Interno; Beni Culturali; Politiche Comunitarie. Nel 1991, veniva nominato senatore a Vita dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga.

<sup>50</sup> Rif. dati, A. Giardina, G. Sabatucci, V. Vidotto, "Manuale di storia" pag. 864.