

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— V LEGISLATURA —————

(N. 180-A-bis)

## Relazione di minoranza della 5<sup>a</sup> Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE MACCARRONE Antonino)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica « ad interim »  
e del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 SETTEMBRE 1968

—————  
Comunicata alla Presidenza il 30 giugno 1969  
—————

Norme sulla programmazione economica

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 180, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Leone, e dal ministro del bilancio e della programmazione economica *ad interim*, e del tesoro, onorevole Colombo, è stato fatto proprio dal Governo attualmente in carica, che ne ha sollecitato l'esame, sia in sede di dichiarazioni programmatiche del Governo sia successivamente, e ripetutamente, di fronte alla Commissione Finanze e tesoro del Senato.

Esso riproduce, discostandosene in qualche parte con modificazioni peggiorative, un disegno di legge governativo, presentato al Senato nella IV legislatura, il 23 febbraio 1967 che avrebbe dovuto essere approvato, anche per l'impegno derivante dall'articolo 3 della legge 27 luglio 1967, n. 685, con la quale è stato approvato dal Parlamento il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70.

Tale disegno di legge, le cui linee generali e finalità erano descritte al paragrafo 20 del citato programma (allegato alla legge), viene considerato un mezzo essenziale — oltre che necessario — dell'azione programmatica.

Infatti, da un lato si afferma che « l'attuazione del programma richiede in primo luogo, la costituzione degli organi di programmazione e la definizione legislativa delle procedure che dovranno regolarne il funzionamento ».

Dall'altro lato, come è ricordato nella stessa relazione governativa che presenta il disegno di legge in esame, la necessità di una legge che definisca in via generale la nozione giuridica dei programmi e dei controlli per il coordinamento dell'attività economica pubblica e privata a fini sociali, nonché il procedimento di promozione dei programmi e la ripartizione delle competenze, discende direttamente dalla norma costituzionale (articolo 41), alla cui interpretazione e attuazione si deve provvedere con uno strumento giuridico che, in quanto opera l'inserimento permanente della programmazione nel nostro ordinamento ed in quanto definisce la programmazione non come una nuova fun-

zione che si aggiunge o si sovrappone a quelle tradizionalmente assunte dallo Stato ma come un metodo nuovo di esercitare queste funzioni, assume il carattere di una leggequadro, non solo rispetto a tutte le leggi successive di approvazione e di attuazione dei singoli programmi economici e della relativa strumentazione ma anche, rispetto alle competenze stesse e ai modi di esercizio di esse, di tutti o quasi tutti gli organi dello Stato, degli enti pubblici territoriali e istituzionali, alla definizione del ruolo spettante a ciascuno e ai reciproci rapporti tra enti pubblici e tra questi e i soggetti privati.

Da qui la grande importanza, a nostro avviso, del disegno di legge in esame e l'interesse che noi poniamo alla sua approvazione, considerandolo essenzialmente come uno strumento necessario a determinare, in questa fase, e a sollecitare, in una fase successiva, una regolamentazione nuova e più adeguata dei rapporti istituzionali esistenti e dello stesso meccanismo di funzionamento dei poteri pubblici per realizzare una programmazione dell'intervento dello Stato, per determinare « i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e considerata a fini sociali » (articolo 41 della Costituzione), per consentire l'esercizio in modo corretto, secondo regole predeterminate e obiettive di un confronto di posizioni tra le forze politiche che sia produttivo sul terreno democratico e consenta alle forze sociali del Paese di far valere gli interessi di cui sono portatrici e di esercitare sugli organi dello Stato le sollecitazioni e gli interventi necessari, orientarne e controllarne l'azione generale.

Nè trascuriamo in questa visione l'esigenza di sottrarre le libere determinazioni del Parlamento nazionale, nella politica economica, ai pesanti condizionamenti e alle decisioni adottate da organismi internazionali quali la Comunità economica europea che, non solo sfuggono a qualsiasi verifica in sede nazionale, ma addirittura sconvolgono e annullano le decisioni sovrane del Parlamento.

Da qui anche il nostro giudizio sugli effetti negativi indotti nella prima fase della

programmazione dall'assenza di una normativa qual è quella che si propone di definire secondo le linee che abbiamo esposto nel corso dell'esame del disegno di legge in commissione e che ribadiamo con la presentazione all'esame dell'Assemblea delle questioni che a noi sembrano essenziali per raggiungere tale scopo.

Certo non si trascura, nel mettere in evidenza gli effetti negativi determinati dal vuoto normativo in questione, il giudizio sul carattere stesso del primo programma di sviluppo approvato con legge di cui abbiamo più volte rilevato la vacuità, l'astrattezza e la elusività, sia per quanto riguarda le previsioni, sia per quanto riguarda gli effettivi orientamenti di politica economica e la strumentazione dell'intervento pubblico. In linea generale, possiamo far nostro il giudizio contenuto nell'ordine del giorno del CRPE lombardo, approvato nella seduta del 14 dicembre 1968, che denuncia « lo stato di grave crisi in cui versa la programmazione economica in Italia, innanzitutto a causa del mancato rispetto degli impegni programmatici da parte degli organi centrali della programmazione » (Governo - CIPE).

Questo giudizio è largamente diffuso nell'opinione pubblica: sulla programmazione è calato un velo gelido di indifferenza e di scetticismo, che ha coinvolto anche l'atteggiamento di studiosi impegnati e di dirigenti di grandi forze sociali organizzate.

All'inizio degli anni 70 si rilevano sempre più frequentemente posizioni di rifiuto della programmazione: di fronte al permanere degli squilibri, dei ritardi, delle lentezze, delle pericolose incrostazioni burocratiche, dell'anchilosi della pubblica Amministrazione, di fronte alla constatata e costante ascesa del potere di imperio delle grandi concentrazioni economiche nei confronti del potere pubblico e alla subordinazione delle scelte di questo all'interesse di quelle, piuttosto che alle esigenze sociali e di progresso delle grandi masse e di intere regioni del Paese si va affermando da taluni, ed in modo autorevole, la impossibilità di un qualunque intervento programmato e della programmazione come metodo per il raggiungimento di scopi sociali e per la tutela di interessi

generali di sviluppo economico e del progresso civile del Paese.

Noi non siamo di questo avviso. Registriamo anche noi la caduta del dibattito generale sulla politica economica e sulla programmazione. Constatiamo anche noi il disinteresse con cui è stato accolto il cosiddetto « progetto 80 » che, sotto la sigla di fantasia, dovrebbe riassumere le prospettive generali di sviluppo, le scelte e gli orientamenti generali, relativi al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-75.

Verifichiamo anche noi il fatto, non privo di significato che, nonostante i continui e rituali riferimenti al programma come metro e guida della politica italiana, un po' tutti concordano circa l'irrilevanza che il piano ha nei riguardi della politica nazionale.

L'ammissione più clamorosa del fallimento del programma di sviluppo per il quinquennio 1966-70 è contenuta nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1969.

In essa sono esposti alcuni dati relativi al primo triennio di attuazione del « Piano », anticipando una « Relazione sullo stato di attuazione del piano » che, secondo l'impegno assunto dal Governo, avrebbe dovuto essere presentato al Parlamento entro il mese di aprile e che, al momento attuale il Parlamento attende ancora e non è prevedibile, tenuto conto di altre esperienze e di altri impegni analoghi assunti anche in forza di leggi, quando si potrà conoscere e discutere un siffatto documento sullo stato di attuazione del programma nel primo triennio.

Non riteniamo di doverci soffermare in questa sede nell'esame della divaricazione tra piano e realtà, anche se tale esame deve essere in qualche modo fatto, nel dibattito o in altra occasione, prima di avviare la ulteriore fase della politica di programmazione nel nostro Paese.

Riteniamo però di dover affermare che il fallimento che viene registrato, e che noi stessi denunciavamo, non è un fallimento della programmazione ma di un certo « tipo » di programmazione, che rappresenta la scelta politica qualificante del centro-sinistra che

ha voluto contrabbandare per politica di programmazione la vecchia linea di politica economica portata avanti nel nostro Paese con l'accordo e nell'interesse dei gruppi privilegiati, dominanti della nostra economia, fondata sulla pratica insindacabilità delle decisioni dei grandi gruppi, sia pubblici che privati, e sulla inalterabilità dei rapporti attuali di potere tra lavoratori e datori di lavoro — obiettivo sostanziale della cosiddetta politica dei redditi — tra potere economico e potere politico, tra centri di decisione e di direzione e la grande massa dei cittadini.

È apprezzabile lo sforzo fatto dagli onorevoli relatori di maggioranza per definire il tipo di programmazione che costituisce la scelta politica in Italia e le sue peculiarità.

È stato detto che « la programmazione italiana è un programmazione apolitica nel senso che ha alla base decisioni soggettivamente ed obiettivamente politiche espresse dal fattore politico, che vengono tradotte in legge formale proprio per sottolineare le differenze tra questo tipo di programmazione e quella cosiddetta "concertata" o l'altra cosiddetta "indicativa" ».

Questa nuova definizione è inaccettabile e noi la respingiamo recisamente perchè rischia di indurre in un nominalismo equivoco, fonte di ulteriore confusione.

Sarebbe stato più opportuno, ai fini di una corretta impostazione e di una conseguente soluzione del problema di cui si discute, guardare alla sostanza delle procedure di programmazione fin qui seguite di fatto, per verificare in che misura esse siano valide e debbano essere confermate o modificate per dare alla programmazione italiana il carattere peculiare che essa deve avere in armonia con il nostro ordinamento e con gli obiettivi specifici di politica economica che si propongono nel nostro Paese.

La procedura di programmazione di fatto seguita si può riassumere nei seguenti punti:

il Piano è stato sottoposto al Parlamento ed al Paese dopo aver sentito unicamente il CNEL: il controllo reale delle forze sociali e dei vari centri istituzionali sul processo di formazione del piano è stato trascurabile;

il Piano, dopo l'approvazione con legge, non è più stato sottoposto al controllo e alla verifica del Parlamento, nè vi è stato, pure nel mutare della realtà economica, alcun adeguamento ad essa;

il tentativo di disaggregazione regionale del Piano è stato affidato ad organi ibridi, prevalentemente burocratici, di emanazione ministeriale, con limitatissima rappresentatività (i comitati regionali per la programmazione economica) ed il risultato di questo lavoro, difficilmente comparabile anche per la non omogeneità dei criteri seguiti, non è stato sottoposto ad alcuna verifica seria, ed è stato sottratto volutamente al controllo del Parlamento; ha avuto perciò una incidenza politica quasi nulla;

la tanto conclamata « partecipazione delle forze sociali » all'attività di programmazione si è ridotta, per quanto riguarda il mondo del lavoro, al rito della saltuaria convocazione dei rappresentanti sindacali senza alcun seguito concreto.

In sostanza, quella programmazione che si assume come « politica » ha registrato un grado di partecipazione sociale e politica quasi nullo: il Parlamento, che rappresenta la più alta espressione politica e di sovranità, ha limitato la sua partecipazione alla approvazione del testo del programma, senza peraltro poter vincolare l'esecutivo nemmeno ad un rendiconto periodico. Di conseguenza, l'attività di controllo a livello parlamentare e ad ogni livello istituzionale nel Paese è stata del tutto assente.

In che misura le norme proposte col disegno di legge in esame innovano rispetto alla situazione di fatto?

La relazione governativa al disegno di legge chiarisce che questo « non ha fatto che recepire e tradurre in norme legislative scelte già compiute negli scorsi anni, nell'ambito della politica di centro-sinistra e che sono andate via via esplicitandosi e precisandosi in una serie di atti di governo... ». « Per effetto di quelle scelte politiche, la programmazione italiana è venuta configurandosi come « *programmazione democratica* » e ciò nel senso... non di una sovrapposizione autoritaria degli organi politici alle forze produttive, ma di una larghissima consultazione

di queste forze... e... nel senso che la realizzazione degli obiettivi programmatici non si affida a meccanismi coattivi manovrati dalle autorità centrali, ma fa leva sul sistema pluralistico delle autonomie pubbliche e previste... ».

Si è visto, riassumendo l'esperienza di questi anni con riferimento alle « scelte già compiute » nell'ambito della politica di centro-sinistra quale valore concreto abbiano assunto « la partecipazione », « le consultazioni », « l'intervento delle autonomie » nel meccanismo della programmazione.

Approfondendo l'esame, e mettendo in rilievo in concreto ad esempio le riserve dei lavoratori da un lato e per converso, il differente atteggiamento dall'altro lato, delle forze imprenditoriali, prima decisamente ostili alla programmazione, poi, una volta sperimentata la innocuità e per molti versi, la utilità della programmazione come metodo di gestione del sistema economico, così com'è, come politica di fiancheggiamento, con la utilizzazione di mezzi pubblici, delle scelte private, come « strategia » per il contenimento degli aumenti salariali, per il rinvio delle riforme ed il sostegno dell'attività imprenditoriale, decisamente favorevoli e disponibili a forme istituzionali di procedure per la cosiddetta « programmazione contrattata », appare ancora più chiaro il giudizio sulla « democraticità » della programmazione italiana, così come in concreto si è venuto delineando in questi anni.

Certo che anche noi siamo per una « programmazione democratica », ma riteniamo che, per essere tale, non possa nè debba essere un metodo di gestione del sistema così com'è, ma una strategia per cambiare il sistema, per consentire l'organizzazione dell'attività economica del Paese, voluta direttamente dai cittadini per compiere quegli ampi mutamenti sociali che aumentano la loro libertà e lo sviluppo della personalità umana. Programmazione democratica vuol dire perciò attuazione di una politica sociale di piena occupazione, di superamento degli squilibri tra le regioni, di migliori condizioni di vita dei lavoratori, la realizzazione di servizi sociali e di infrastrutture che assicurino non una maggiore facilità di espan-

sione dell'economia, ma una più ampia realizzazione dello sviluppo umano dei lavoratori ed una loro autonoma partecipazione alle scelte. Fine ultimo della programmazione democratica non può quindi essere considerato nè la massimizzazione del tasso di sviluppo del reddito globale, nè l'efficienza tecnica in funzione di una maggiore produttività economica e di una più alta competitività sui mercati, ma l'attuazione di effettive riforme delle strutture economiche per modificarne profondamente il meccanismo di sviluppo dell'economia, rompere la logica del profitto monopolistico e consentire insieme ad una più ampia produttività sociale, la liberazione delle capacità umane dei lavoratori.

Se poi, guardando all'esperienza degli anni trascorsi, si considera l'inquadramento che si è dato l'esecutivo per coordinare, solo in modo più efficiente la propria attività, si ha motivo di ulteriori negativi rilievi.

Ciò riguarda innanzitutto il CIPE, organo supremo di programmazione che, come dice la legge, predispone gli indirizzi di politica economica nazionale, indica le linee generali per l'elaborazione del programma economico nazionale, formula le linee generali dei bilanci di previsione dello Stato, dà le direttive generali per l'attuazione del programma economico nazionale.

Ma si può affermare che il CIPE abbia l'effettivo controllo di coordinamento della politica economica nazionale? Il CIPE non dice nulla in merito alla politica monetaria e le competenze alla Banca d'Italia e del Comitato interministeriale del credito e del risparmio, sono rimaste immutate; il CIP conserva ancora inalterato il suo campo d'intervento; persino i rapporti CIPE-Ministero del tesoro sono tali per cui il CIPE delibera e poi il Ministro del tesoro, a suo arbitrio, manda in esecuzione o rimanda nel tempo le decisioni del CIPE.

Più chiari sembrerebbero i rapporti tra CIPE e Partecipazioni statali essendo tali rapporti regolati da un insieme di norme in base alle quali il CIPE verifica la conformità dei programmi delle « partecipazioni statali » al programma economico nazionale; emana le direttive generali per le prio-

rità delle diverse iniziative ed esamina le modifiche e lo stato di attuazione dei programmi stessi; approva la relazione programmatica annuale e si esprime sulle proposte di aumento dei fondi di dotazione.

In pratica, però, il vero centro di decisione per le imprese a partecipazione statale risiede nelle grandi *holdings* e nelle grandi società finanziarie e, nonostante la formale e minuziosa regolamentazione, permangono e vengono promosse avventurose iniziative delle partecipazioni statali all'estero. Permane e si aggrava ad esempio la concorrenza tra Efim e Finmeccanica nel campo dell'elettromeccanica pesante e delle costruzioni ferroviarie e tra Efim, Finmeccanica e Agip nucleare nel settore nucleare e gli esempi si potrebbero ancora moltiplicare.

È dunque la verifica dell'esperienza fin qui fatta che induce e deve indurre ad apportare radicali modificazioni alle procedure proposte, se vogliamo ovviare alle gravi manchevolezze che sono state riscontrate e che tutti in larga misura riconosciamo.

È proprio partendo da queste premesse, e non da posizioni astratte o dottrinarie, che abbiamo giudicato inaccettabili le proposte presentate dal Governo con il suo disegno di legge.

Riteniamo che da analoghe premesse, anche se non esplicitamente formulate, siano partiti gli onorevoli relatori di maggioranza nel manifestare riserve, perplessità e dissensi di vario genere nel corso della relazione preliminare presentata alla Commissione finanze e tesoro. È stato posto infatti preliminarmente il problema della verifica della efficienza e della democraticità delle scelte in un sistema fondato essenzialmente sul mercato e influenzato in modo decisivo da decisioni esterne.

È stato rilevato anche che, con il sistema proposto, ben poco resta da fare all'opposizione parlamentare non essendo seriamente proponibile una modifica del documento programmatico presentato dal Governo, a meno che non siano sottoposte al Parlamento più alternative ragionate e sia messo a disposizione dell'opposizione un apposito ufficio ministeriale o meglio (come ha sostenuto l'onorevole Morlino in una tavola rotonda a Mi-

lano) non sia attrezzato il Parlamento in modo da consentire l'accesso ai mezzi di informazione.

Si è avvertito anche il pericolo del prevalere di interessi particolari sulla volontà dell'autorità pubblica e lo svuotamento della funzione dei sindacati.

È da osservare preliminarmente che, nonostante questi rilievi ben poche correzioni sono state apportate all'originario disegno di legge.

La elaborazione del piano rimane sostanzialmente delegata all'esecutivo e la proposta della discussione preventiva in Parlamento di un documento preliminare (art. 3), redatto senza ipotesi alternative, non consente al Parlamento di pronunciarsi con la necessaria concretezza sulle scelte che troveranno nel programma la loro attuazione.

La discussione parlamentare, senza le correzioni che noi proponiamo di introdurre, non solo si incentrerà su un programma già compiutamente definito ed elaborato, senza possibilità di influire autonomamente e in modo rilevante nella determinazione degli obiettivi e delle priorità del programma, ma sarà necessariamente sommaria e si concluderà con un prendere o lasciare complessivo, non essendo possibile, per la natura stessa del documento in esame, apportare emendamenti senza mettere in discussione l'intero piano.

In sostanza, il problema non è soltanto quello di mettere l'opposizione nelle migliori condizioni per esprimere un giudizio (informazioni), di manifestare con ampiezza di argomentazioni e di motivazioni il suo dissenso.

Il problema è per noi diverso e discende proprio dal carattere costitutivo fondamentale che si vuole attribuire alla politica di programmazione, proprio perchè siamo d'accordo con quanto ha avuto occasione di scrivere il senatore Caron che « la programmazione ha natura di contratto politico e civile che sopravanza interessi delle singole parti e richiede uno sforzo generale di elaborazione ». Si tratta, però, secondo noi non di compiacersi di eleganti definizioni, ma di far seguire in modo coerente a certe impostazioni le necessarie conseguenze.

« Il problema — prosegue il senatore Caron — è quello di immaginare strutture nuove: cioè istituzioni e formule di Governo capaci di essere gestiti da un alto livello di partecipazione collettiva ».

Il problema per noi è prima di tutto quello di immaginare e definire un rapporto diverso tra Governo e Parlamento, necessario in linea generale per ristabilire nei termini costituzionali i rapporti alterati e i ruoli prevaricati dal prevalere di artificiose ipoteche politiche e da una pratica autoritaria posta in essere dall'Esecutivo, che ha svuotato il Parlamento di funzioni e prerogative, ne ha condizionato la capacità di lavoro legislativo ed ha portato all'estinzione quasi totale della funzione di controllo politico.

Tale rapporto nuovo è ancor più necessario nella formazione del programma economico, se si vuole veramente salvaguardarne la democraticità, facendo anche leva sul sistema pluralistico delle autonomie pubbliche e private su cui è fondato l'ordinamento della Repubblica.

Se è vero che il Parlamento è la diretta espressione della sovranità popolare e il Governo che ha vita con i meccanismi costituzionali noti, è l'espressione mediata del Parlamento, non si può non ipotizzare — e nessuno osa formulare una ipotesi diversa — un ruolo decisivo del Parlamento in tutto il procedimento di formazione del programma.

Come conseguenza di ciò noi considerando valida ma non sufficiente per la partecipazione del Parlamento alla formazione del piano una procedura che prevede due fasi — la prima di esame preliminare delle scelte e degli indirizzi generali, la seconda di esame di un vero e proprio programma economico in cui sono definiti gli obiettivi, le politiche e le risorse per conseguirli, proponiamo di considerare la fase della determinazione degli obiettivi del programma come fase fondamentale di grande rilievo politico nei rapporti tra Parlamento e Governo, ed anche tra Parlamento e istituzioni autonomiche e forze sociali.

È chiaro che, anche per noi, l'iniziativa nel mettere in moto il meccanismo della

programmazione a livello nazionale si configura come dovere del Governo, ma, subito dopo l'avvio di questo processo, deve spettare al Parlamento il compito di pronunciarsi sulla validità delle scelte, tenendo conto delle osservazioni, dei giudizi e delle proposte che, intorno a tali scelte, istituti a rilevanza costituzionale, quali il CNEL, le Regioni o le più importanti espressioni delle forze sociali del paese, intendono manifestare. Tale funzione, che si concretizza in quell'ampia consultazione sulle scelte del Governo di cui tanto si parla, non può essere assegnata al Parlamento: anzi è connaturale alle prerogative di sovranità e al compito politico di sintesi e di mediazione che nell'interesse generale del Paese spetta al Parlamento.

Per questo noi proponiamo con i nostri emendamenti all'articolo 3 che « il Governo sottoponga contemporaneamente al Parlamento, alle Regioni, al CNEL, ai sindacati, alle organizzazioni economiche un *documento programmatico* contenente l'indicazione e la registrazione dei fini, degli obiettivi, e delle linee direttive da assegnare al nuovo programma ». Proponiamo ancora che « per l'esame del documento programmatico si costituisca una Commissione parlamentare composta da 20 senatori e 20 deputati.

Le Regioni, il CNEL, i sindacati e le organizzazioni economiche rimettono alla Commissione interparlamentare osservazioni, proposte richieste di modifiche del documento programmatico ».

La Commissione interparlamentare, esaminati i documenti pervenuti elabora una *proposta di programma*, la trasmette alle Regioni e la sottopone alle Camere. Sulla proposta di programma il Parlamento delibera con una mozione e, il Ministro del bilancio, sulla base della mozione approvata dal Parlamento provvede alla elaborazione del programma economico.

Su questo insieme di proposte sono state fatte tre osservazioni.

La prima osservazione è che in tal modo si è configurata una proposta alternativa rispetto a quelle del disegno di legge, che obbedisce ad una logica diversa. Siamo ovviamente d'accordo.

La seconda osservazione riguarda la improponibilità della Commissione interparlamentare, senza una modifica costituzionale.

Riteniamo infondata questa osservazione, perchè con la costituzione, per legge e per compiti ben definiti, di una Commissione interparlamentare per predisporre con procedure determinate una proposta di programma da sottoporre alle Assemblee sovrane e autonome nelle loro rispettive decisioni, non si introducono modifiche al disegno costituzionale e in particolare all'articolo 72, ma si utilizza nella fattispecie, uno strumento già previsto, ad esempio, per le inchieste parlamentari, già sperimentato, ad esempio per l'approvazione di leggi delegate e sempre proponibile, in sede regolamentare o in sede legislativa, nella evoluzione dei rapporti di collaborazione tra le due Camere, per adeguare le attività alle pressanti essenziali esigenze poste dalla società nazionale all'importante funzione di controllo.

Il bicameralismo, fondamento del nostro sistema, resta intatto essendo conservata a ciascuna delle due Camere la potestà di decidere autonomamente sulla proposta di programma, mentre alla Commissione è riservato il compito di « istruire » tale proposta in stretto rapporto con quelle stesse istituzioni che si ritiene essenziale per partecipare al processo di formazione del piano.

La terza osservazione riguarda l'esproprio di potestà propria del Governo, strettamente connesse alla sua responsabilità costituzionale oltre che politica.

Ma con la costituzione di una commissione interparlamentare nulla si innova nei rapporti tra Parlamento e Governo; questo partecipa ai lavori della Commissione interparlamentare, come partecipa già ai lavori delle Commissioni speciali per l'esame di provvedimenti o questioni complesse, costituite di volta in volta.

Nè si perviene ad una modifica dei poteri del Governo solo per il fatto che le Assemblee esaminano una proposta di programma elaborata dalla commissione interparlamentare e non dal Governo. Infatti tale proposta ha sempre origine da un atto del Governo, è elaborata con il concorso del Governo, giunge alla discussione in Aula alla

presenza del Governo. A limite, si dovrebbe supporre che ogni attività parlamentare promossa da iniziative legislative o politiche non del Governo esautorino il Governo stesso. Vi è, infine, da ricordare che la produzione legislativa, oltre che dal Governo e dai singoli parlamentari, può essere promossa dall'iniziativa popolare, dalle Regioni, dal CNEL.

Ma, a conclusione, vi è da dire che non d'iniziativa legislativa si tratta ma solo della proposta di una mozione di indirizzo politico e di direttiva generale formulata sulla base di una proposta di programma.

L'autorità legislativa è successiva, nella stessa previsione del Governo di approvazione del programma.

Alla prima fase segue la fase di elaborazione del programma.

Il disegno di legge governativo prevede che, dopo le decisioni del Parlamento, si abbia un successivo intervento del CIPE per dare le direttive per la elaborazione del piano economico nazionale (articolo 4) e per dettare alle Regioni le indicazioni e i criteri per l'articolazione regionale del programma stesso (articolo 9).

Si innesta a questo punto la questione, che noi consideriamo di grande rilievo, del ruolo delle Regioni (e degli Enti locali) nella programmazione.

Secondo le procedure proposte, anche con le modifiche approntate dalla Commissione, il ruolo riservato alle Regioni è di fare proposte, di « formulare uno schema di sviluppo economico per il proprio territorio ».

Il programma economico nazionale poi è vincolante per le Regioni, non solo per quanto riguarda gli obiettivi globali e settoriali dello sviluppo economico, ma anche per quanto riguarda l'assetto territoriale, anche ai fini della programmazione urbanistica (articolo 2).

Le Regioni non possono intervenire nella fase di elaborazione del documento programmatico, se non con la espressione di voti, il cui valore non viene definito.

Anche per le materie di propria competenza le Regioni debbono indicare gli interventi che intendono programmare e le risorse



necessarie per il finanziamento di tali interventi. (articolo 9).

Gli organi della programmazione « si avvalgono » degli schemi, delle osservazioni e delle proposte delle Regioni ai fini dell'elaborazione del programma economico nazionale e della sua articolazione regionale (articolo 9), senza che alle Regioni sia riservata alcuna possibilità di intervento e di contrattazione.

È del tutto evidente che alle Regioni viene riservato un ruolo marginale e sostanzialmente lesivo della loro autonomia, creando vincoli di subordinazione delle funzioni regionali alle decisioni assunte al livello centrale.

A prescindere dal fatto che la sede prescelta per regolare i rapporti tra organi statali e organi regionali non è propria o se si vuol dare a tali rapporti una completa definizione in questa sede, ben più complessa deve essere la normativa, con diretto riferimento agli articoli 5, 117, 118, 119 e 121 della Costituzione, non può considerarsi senza rilievo il fatto che l'ordinamento regionale sta per diventare finalmente una realtà per tutto il Paese, essendosi prevista con una apposita legge la indizione delle elezioni dei Consigli regionali per il prossimo autunno.

È in considerazione di ciò che il ruolo delle Regioni nella programmazione ha formato oggetto di lunga discussione in Commissione, che numerosi colleghi hanno presentato emendamenti tendenti, da un lato, a garantire il rispetto della Costituzione in materia di autonomia regionale e, dall'altro, a configurare un ruolo delle Regioni nella formazione e nella attuazione del programma economico nazionale non solo più ampio, ma soprattutto diverso da quello inizialmente definito e sostenuto nel disegno di legge governativo ed anche da quanto risulta dal testo approvato dalla Commissione.

La convergenza tra le nostre posizioni e quella di numerosi colleghi è significativa, dovrebbe indurre il Senato a soffermarsi ulteriormente su questi aspetti e ad apportare le ulteriori modificazioni necessarie a garantire la più ampia partecipazione possibile delle Regioni alla determinazione delle scelte

di indirizzo generale e alla formulazione del programma.

A tale fine tende la nostra proposta di interessare le Regioni alla discussione del documento programmatico, che deve essere comunicato alle Regioni, contemporaneamente alla presentazione al Parlamento, con l'indicazione di far pervenire al Parlamento (Commissione interparlamentare) osservazioni, proposte e richieste di modifiche, (emendamento all'articolo 3) e la formulazione dell'articolo aggiuntivo (3-bis) con cui si chiede di trasmettere *la proposta di programma*, elaborata dalla Commissione interparlamentare, alle Regioni perchè queste, entro un termine congruo (30 giorni), possano presentare osservazioni integrative o anche alternative della proposta di programma, osservazioni e proposte di cui il Parlamento deve tener conto nella sua deliberazione definitiva.

Prevediamo ancora che, per la formulazione del programma economico, gli organi centrali di programmazione debbano « tener conto » degli schemi di sviluppo elaborati dalle singole regioni. Chiediamo che gli schemi regionali, le osservazioni e le proposte di cui sono corredati, siano presentati al Parlamento in allegato al programma economico nazionale, in modo che si possa verificare contestualmente la coerenza e la conformità del programma alle indicazioni generali del Parlamento e alla proposta delle Regioni.

Infine, per quanto riguarda le leggi di programma (articolo 12), proponiamo che, per l'attuazione del programma economico nazionale sia conferita « di norma » la delega alle Regioni con l'indicazione dei settori di intervento oggetto della delega e delle direttive per l'esecuzione delle competenze amministrative delegate.

**La programmazione economica, investendo direttamente competenze e interessi delle regioni, non può, a nostro avviso, essere esclusa dal novero delle materie che interessano la regione, non si può negare alle regioni una diretta partecipazione alla formazione del Piano, prevedendo la facoltà di presentare al Parlamento proprie proposte sia relativamente al documento preliminare sia re-**

lativamente al programma economico, non solo per una adeguata tutela dei diritti delle regioni e per un necessario rafforzamento del ruolo del Parlamento, ma anche per porre questo nelle condizioni di scegliere tra proposte anche diverse da quelle presentate dal Governo.

Queste preoccupazioni non sono dettate solo dalla esigenza di rispetto del disegno costituzionale, ma rispondono anche alla esigenza politica di dare importanza, nel contesto della situazione politica attuale, al ruolo del Parlamento, quale essenziale strumento di controllo democratico e luogo di incontro e di dialogo tra forze politiche diverse per la realizzazione delle riforme che si rendono necessarie per dare una risposta adeguata alle pressanti esigenze poste dai grandi movimenti e dalle lotte sociali in atto e rispondono alla esigenza di dare avvio alla attuazione di quel sistema pluralistico nel quale le regioni, dotate di rilevanti e autonomi poteri politici, costituiscono un punto essenziale per una effettiva partecipazione democratica delle diverse istanze del Paese alla formazione e alla attuazione delle grandi scelte nazionali.

Solo imboccando decisamente questa strada l'organizzazione dell'attività di programmazione nel nostro Paese si può qualificare come « programmazione democratica » evitando ogni ulteriore degenerazione centralistico-burocratica. Noi sosteniamo, perciò, che la programmazione regionale assuma un carattere generale e non settoriale, riguardi l'intero sviluppo economico delle regioni e non solo quelle parti che rientrano direttamente nei compiti elencati nell'articolo 117 della Costituzione. Ciò non contrasta affatto con i principi di una programmazione nazionale.

Autorevoli studiosi (L. Paladini, F. Indovina) ritengono coerente con la Costituzione un indirizzo secondo cui sia dato alle regioni di operare l'indagine e l'indicazione globale degli obiettivi economici da perseguire nel loro territorio, anche usando dei poteri previsti dall'articolo 121 della Costituzione, e sia attribuita alle Regioni l'intera esecuzione dell'attività programmata, nei settori di propria competenza in cui non dovrebbero

avere vincoli speciali, salve le limitazioni inerenti ai contributi finanziari regionali e per le materie di competenza centrali, in via di delega amministrativa e normativa, subordinatamente ai poteri direttivi e di controllo dello Stato.

La programmazione regionale può diventare dunque una « dimensione nuova di politica economica » con un proprio ambito di autonomia nelle scelte, verificate a livello nazionale e con una mediazione democratica sia a livello degli indirizzi generali, sia a livello operativo a salvaguardia degli interessi generali del Paese e del perseguimento degli obiettivi generali e globali di sviluppo economico e di progresso sociale.

Si avrebbe così una effettiva programmazione democratica, decentrata in cui vi siano sfere autonome e convergenti di decisione da parte degli organi dello Stato e da parte degli organi regionali, attraverso l'applicazione delle norme già previste a questo scopo dalla Costituzione.

Non ha secondo noi alcuna consistenza la preoccupazione di coloro che sostengono la tesi secondo la quale il decentramento regionale della politica di piano e il rispetto costituzionale dell'autonomia regionale possono tradursi in una disgregazione della programmazione in tanti piani indipendenti e contraddittori e, in definitiva, nell'impossibilità di perseguire uno sviluppo equilibrato su tutto il territorio nazionale a vantaggio delle regioni arretrate.

È vero invece, il contrario, perchè in primo luogo sulle decisioni regionali incidono sempre e direttamente i condizionamenti delle decisioni nazionali e perchè lo Stato, avvalendosi di settori decisivi dell'economia quali il settore delle partecipazioni statali, il credito, il sistema fiscale, nonchè tutte le forme penetranti di controllo che la Costituzione riserva agli organi centrali, può e deve in ogni caso esercitare la sua funzione di direzione generale dell'intero processo.

Certo una siffatta concezione presuppone una organizzazione statale e un tipo di direzione dello Stato radicalmente diversi, una profonda riforma delle strutture, dell'organizzazione, dei metodi della pubblica amministrazione. Ma è proprio questa la riforma

fondamentale che oggi si impone, che tutti considerano necessaria per dare all'intervento pubblico la efficacia necessaria per affrontare e risolvere i problemi del Paese, non solo in termini di efficienza ma soprattutto in termini di democrazia.

In questo contesto si colloca il particolare carattere che noi intendiamo dare al Piano con i nostri emendamenti all'articolo 2, la proposta di approvare il piano con una mozione, l'importanza che attribuiamo alle leggi di programma per l'attuazione del piano, la richiesta di un controllo periodico del Parlamento e di un adeguamento del piano nella fase di attuazione.

Intanto riteniamo necessario che il programma economico nazionale sia redatto in forma di « documento aperto », che fissi gli obiettivi che si vogliono raggiungere e le politiche necessarie al loro conseguimento con particolare riguardo alla concentrazione economica e alle necessarie riforme, preveda le deleghe agli organismi decentrati e la indicazione, con le necessarie priorità, degli strumenti di intervento, in primo luogo delle partecipazioni statali e del sistema creditizio che non possono essere manovrati come di fatto lo sono, allo stato attuale, senza una preventiva deliberazione nel Parlamento, che deve assumere una piena responsabilità in questo campo, apportando al sistema attuale le modificazioni necessarie in sede legislativa.

Riteniamo anche che la prospezione quantitativa, le valutazioni nei grandi aggregati economici nazionali (reddito, consumi, investimenti, forze di lavoro, eccetera) e le rispettive disaggregazioni nonchè la valutazione sulle disponibilità delle risorse e sulla loro destinazione, debbono costituire un allegato del piano.

Il piano assume così il carattere di un documento di indirizzi di politica economica, possibile ed adeguabile periodicamente alle necessità, in rapporto alla evoluzione della situazione economica e alle decisioni del Parlamento. Non è esatto che un documento più rigido nella formulazione sia più vincolante. Esso finisce per essere vincolante solo per la spesa pubblica, che, per

suo conto, è già abbastanza rigida e condizionata.

I vincoli necessari devono essere più opportunamente stabiliti nelle leggi di programma previste all'articolo 12, strumento fondamentale di attuazione del piano, la cui previsione deve essere già inclusa nella formulazione del piano stesso.

Per quanto riguarda i controlli parlamentari sulla attuazione del piano, essi possono essere resi più efficaci in sede di esame delle leggi di programma e debbono essere consentiti periodicamente in sede di relazione annuale da farsi e da discutersi contestualmente alla relazione previsionale e programmatica prevista all'articolo 11.

Su tale relazione, redatta evidentemente in forma diversa dall'attuale nota presentata dal Governo in sede di esame del bilancio di previsione, dovrebbe aversi un dibattito parlamentare e si dovrebbe concludere con un voto. Le decisioni adottate in questa sede dovrebbero avere diretto riflesso sullo stesso bilancio di previsione dello Stato.

Abbiamo ritenuto necessario, tenendo conto anche delle conclusioni a cui è pervenuta la Commissione Finanze e Tesoro, esporre la sostanza delle nostre posizioni contrarie al disegno di legge in esame, soffermandoci particolarmente su alcuni punti qualificanti e riservandoci di illustrare nel dibattito generale e nella presentazione degli emendamenti, richieste su altre questioni non meno importanti quali il ruolo dei sindacati e del CNEL nella programmazione.

Riteniamo di aver assolto, nei confronti del Senato, al nostro dovere, nella fiducia che, per l'importanza che vi attribuiamo e che obiettivamente ha la legge sulle procedure del piano, come strumento necessario dello sviluppo economico pianificato e per il valore che può assumere già questo dibattito e i successivi sviluppi per l'avvio all'attuazione delle riforme democratiche di struttura, che portino ad un maggior peso politico della partecipazione delle forze sociali nelle scelte fondamentali prioritarie

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della vita economica del Paese, si possa già in questa sede formulare in modo più conseguente alle necessità largamente condivise, le norme per istituzionalizzare la programmazione economica nel nostro Paese, aprendo nel contempo una nuova base, politica e istituzionale, tanto più urgente quanto più gravi e pressanti divengono i pro-

blemi da risolvere e le istanze da soddisfare.

Dal confronto sereno e obiettivo delle rispettive posizioni ci attendiamo risultati positivi nell'interesse del Paese.

MACCARRONE Antonino,  
*relatore di minoranza*