

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(MORO)

e dal Ministro del Bilancio

(PIERACCINI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(COLOMBO)

NELLA SEDUTA DEL 23 FEBBRAIO 1967

Norme sulla programmazione economica

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge rappresenta l'adempimento di uno dei più importanti impegni programmatici assunti dal precedente Governo all'atto della presentazione del programma economico quinquennale, impegno che è stato confermato dal Governo attuale, con il discorso programmatico pronunciato alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri il 3 marzo 1966. Sia nell'una che nell'altra sede, infatti, tra i provvedimenti di carattere organizzatorio destinati a rendere operante la programmazione economica, erano indicati anzitutto quelli relativi: *a*) alla ristrutturazione del Ministero del bilancio e all'istituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica; *b*) alla determinazione delle procedure di elaborazione, approvazione ed attuazione del programma economico nazionale.

Il primo di questi provvedimenti è stato presentato alla Camera dei deputati dal pre-

cedente Governo il 23 settembre 1965 ed è attualmente all'esame del Senato (stampato n. 1758). Il secondo è quello che viene ora presentato con il titolo — che appare più appropriato rispetto al contenuto — di « norme sulla programmazione economica », trattandosi appunto delle norme destinate a fissare, nei suoi termini generali, l'assetto istituzionale permanente della programmazione.

L'esigenza di una siffatta disciplina di carattere istituzionale trae origine da due ordini di considerazioni, tra loro collegate, che si possono così brevemente riassumere:

1) in primo luogo, va considerato che la programmazione non è una nuova funzione che vada ad aggiungersi ed a sovrapporsi a quelle tradizionalmente assunte dallo Stato per quanto attiene allo sviluppo economico e sociale, ma costituisce piuttosto un metodo nuovo di esercitare quelle funzioni: metodo che è caratterizzato dalla glo-

balità e che, schematizzando, si può identificare nella determinazione in sede politica degli obiettivi da assegnare allo sviluppo economico e sociale considerato nel suo insieme; nella definizione, in sede tecnico-scientifica, di un modello globale di sviluppo in cui gli obiettivi politici siano resi coerenti tra loro e posti a raffronto con la formazione delle risorse prevista per un periodo dato; nell'individuazione delle « politiche di piano » necessarie per la realizzazione degli obiettivi così determinati e qualificati; nell'impiego di nuove e più incisive tecniche intese a coordinare gli interventi pubblici tra loro e con le attività degli operatori privati, in vista dell'attuazione del programma. Da questa schematica definizione consegue che l'assunzione della programmazione economica quale metodo di governo è destinata a incidere, potenzialmente, sulle competenze e sui modi di esercizio delle competenze di tutti o quasi tutti gli organi dello Stato e sulle competenze degli Enti pubblici, territoriali e istituzionali, e richiede pertanto una chiara definizione del ruolo spettante a ciascuno, o a ciascuna categoria di essi e dei rapporti inter-organici e inter-soggettivi che ne discendono, così come richiede una chiara definizione del rapporto che dovrà istituirsi tra l'azione pubblica e quella dei soggetti privati, e anzitutto degli imprenditori, delle organizzazioni imprenditoriali e dei sindacati dei lavoratori;

2) sotto il profilo costituzionale, occorre poi considerare che l'esigenza dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività economica pubblica e privata a fini sociali — cioè l'esigenza della programmazione economica — è espressamente riconosciuta dalla vigente Costituzione (art. 41) che affida al legislatore ordinario il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perchè tale coordinato indirizzo divenga operante, oltre che di individuare i fini a cui nel caso concreto esso deve mirare. Di qui scaturisce la necessità di una legge che, interpretando e insieme attuando la norma costituzionale, definisca in via generale la nozione giuridica dei programmi e dei controlli di cui trattasi, il loro procedimento di formazione, la ripartizione delle relative compe-

tenze, insomma la sistematica della programmazione, ponendosi come legge-quadro rispetto a tutte le successive leggi di approvazione e di attuazione dei singoli programmi economici e della relativa strumentazione. Una tale legge, in quanto opera lo inserimento permanente della programmazione nel nostro ordinamento giuridico, rappresenta quindi l'adempimento, non solo di un impegno di Governo, ma anche e prima di tutto di un obbligo di attuazione della Costituzione.

PRESUPPOSTI POLITICI DEL DISEGNO DI LEGGE

Sembra opportuno fissare preliminarmente alcuni presupposti del presente disegno di legge, che si ricollegano all'impostazione politica in base alla quale è andata avviandosi in questi anni la programmazione in Italia, tenendo conto dell'assetto economico-sociale del Paese e dei vincoli costituzionali sopra richiamati.

In un Paese ad economia mista qual'è il nostro, è ovviamente da escludere il ricorso a metodi di programmazione imperativa, fondati sull'accentramento di tutte le scelte economiche nello Stato e negli Enti pubblici e nell'assoggettamento delle imprese alle direttive politiche e amministrative promananti dalla pubblica autorità. Invero, anche a prescindere dalla prova negativa che siffatto metodo di programmazione ha dato negli stessi Paesi ad economia collettivistica, sta di fatto che esso si porrebbe in aperto contrasto con l'attuale ordinamento costituzionale che riconosce e tutela, sia pure entro limiti determinati, l'iniziativa economica privata.

È anche vero, peraltro, che, pur nell'ambito delle economie di mercato caratterizzate dalla presenza, sul mercato stesso, di un settore imprenditoriale pubblico accanto a un settore imprenditoriale privato, sono configurabili diversi metodi di programmazione: e ciò anzitutto in rapporto ai modi di formazione della volontà programmatrice e al ruolo più o meno determinante che in essa vengano ad assumere rispettivamente l'auto-

rità politica, i centri imprenditoriali e l'insieme degli interessi economici organizzati; e, in secondo luogo, in rapporto al grado di operatività delle scelte programmatiche e quindi all'insieme degli strumenti predisposti per la loro realizzazione.

In ordine a questi problemi, il presente disegno di legge 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, a cominciare dalla Nota aggiuntiva presentata dal Ministro La Malfa nel 1962 fino al programma quinquennale e al disegno di legge sugli organi della programmazione, che sono ora all'esame del Parlamento.

Per effetto di quelle scelte politiche, la programmazione italiana è venuta configurandosi come « programmazione democratica »: e ciò in primo luogo nel senso che le scelte programmatiche sono il risultato, non di una sovrapposizione autoritaria degli organi politici alle forze produttive, ma di una larghissima consultazione di queste forze, che d'altra parte sono chiamate a partecipare al processo di programmazione nella loro individualità, senza essere costrette in strutture corporative che ne svuoterebbero l'autonomia, restando la responsabilità politica di queste scelte al Governo e la decisione finale sulla loro adozione al Parlamento, quale diretta espressione della sovranità popolare; programmazione democratica, in secondo luogo, 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 private su cui è fondato l'ordinamento della Repubblica. Da un lato, infatti, l'intervento pubblico per l'attuazione del programma non si esaurisce nell'azione del potere centrale, ma si articola altresì attraverso l'azione delle Regioni, degli Enti locali e delle imprese pubbliche, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e dei propri fini istituzionali, dall'altro la rispondenza delle scelte degli operatori privati agli obiettivi del programma non è concepita come il risultato di un'imposizio-

ne, ma è sollecitata, anche per mezzo degli opportuni strumenti di incentivazione, come adesione consapevole ad una prospettiva di sviluppo economico democraticamente definita.

CRITERI INFORMATIVI DEL DISEGNO DI LEGGE

Il procedimento della programmazione.

In base a queste premesse metodologiche, si è costruito, nel presente disegno di legge, il « procedimento » della programmazione economica in cui si è cercato di definire in un contesto unitario il ruolo spettante ai soggetti pubblici e privati interessati e di collocare e comporre armonicamente le diverse funzioni e competenze che vengono in considerazione al riguardo.

A tale proposito, due dati essenziali sono stati tenuti presenti: in primo luogo, che il procedimento di programmazione non ammette soluzioni di continuità e che pertanto deve essere assicurata, per quanto è possibile, la successione ininterrotta dei programmi nel tempo; in secondo luogo, che le scelte poste a base di ciascun programma hanno un valore eminentemente politico, e non meramente tecnico, con la conseguenza che il procedimento di programmazione dovrà necessariamente organizzarsi intorno a punti di riferimento precisi e a scadenze predeterminate, in occasione delle quali dovrà provvedersi in sede politica, con una procedura che garantisca il massimo di partecipazione democratica, al ripensamento e alla definizione *ex novo* degli obiettivi programmatici.

Ciò considerato, si è ritenuto necessario fornire una precisa definizione giuridica al programma economico nazionale (articolo 2), precisandone altresì la durata ordinaria; durata che è stata fissata in un quinquennio, sia perchè tale è l'arco di tempo che in sede tecnica si suole considerare più congruo per la programmazione a medio termine, sia perchè sembra opportuno, per intuitive ragioni di ordine politico-istituzionale, fare coincidere la periodicità del piano con la durata ordinaria della legislatura. Ciò non esclude

che, nel futuro, possa rendersi necessaria ed opportuna l'approvazione di piani aventi una durata diversa. Ma una tale ipotesi, per la sua stessa eccezionalità, implicherà l'approvazione di una apposita legge che autorizzi il Governo a predisporre un programma avente durata diversa da quella ordinaria.

Si è ritenuto, inoltre, di dare all'intero procedimento di programmazione un certo grado di formalizzazione, in modo da garantire a tutti i soggetti comunque coinvolti in tale procedimento (dagli organi costituzionali dello Stato alle Regioni, dalle Amministrazioni centrali agli Enti locali, dalle organizzazioni dei lavoratori a quelle degli imprenditori) la garanzia di essere chiamati a dare il proprio contributo, ciascuno nella sua sfera, alla formazione, approvazione e attuazione del programma economico nazionale, senza con questo pregiudicare la continuità e la speditezza del complesso lavoro di elaborazione tecnico-scientifica che la programmazione richiede.

Particolare rilievo assume, nell'ambito del procedimento che il presente disegno di legge tende a predisporre, il documento programmatico preliminare sugli obiettivi e le linee direttive del nuovo programma che il Governo dovrà proporre al Parlamento con circa due anni di anticipo rispetto alla scadenza del programma in corso di attuazione; tale documento, infatti, mentre fornirà al Parlamento l'occasione per esprimere una direttiva autonoma nel momento stesso della impostazione del programma (in luogo di limitarsi a una sanzione sommaria nel momento conclusivo del procedimento), consentirà d'altra parte agli operatori economici e a tutti i soggetti interessati di conoscere con congruo anticipo gli orientamenti essenziali su cui dovrà fondarsi il nuovo programma, e quindi di basare su tale preventiva conoscenza le loro scelte e i loro comportamenti.

Va infine considerato che l'indirizzo della programmazione, pur avendo la sua fonte primaria nella legge di approvazione di ciascun programma quinquennale, non si esaurirà nella predisposizione e approvazione di tale legge, ma si concreterà nel corso del

quinquennio in una serie di adempimenti sia di carattere legislativo (leggi di programma e relativi aggiornamenti di cui si dirà più avanti) sia di indirizzo politico (relazioni annuali sul programma in corso di attuazione) che consentiranno di adeguare tale indirizzo alle vicende reali dello sviluppo economico. Si è anzi ritenuto opportuno, a tale scopo, prevedere che gli aggiornamenti relativi alle leggi di programma, di cui è cenno all'articolo 12, siano proposti, di regola, contestualmente alla presentazione della relazione, prevista dall'articolo 11, nella quale saranno esposti i criteri per l'ulteriore corso del programma; e ciò per consentire al Parlamento e alle categorie interessate di disporre ogni anno di un quadro preventivo, completo e aggiornato, dell'azione programmatica del Governo e dell'attività degli operatori pubblici tendente alla realizzazione degli obiettivi e delle politiche assunti nel programma in corso di attuazione.

Questi congegni istituzionali sembrano sufficienti a conferire all'azione programmatica la necessaria elasticità e consentono quindi di concepire la revisione anticipata del programma già in vigore come un caso limite da prendere in considerazione soltanto qualora il corso reale dello sviluppo economico contraddica così apertamente le previsioni del programma da sconvolgere il modello di sviluppo su cui esso è costruito, ovvero si determini un mutamento sostanziale della volontà politica che è alla base della programmazione. In questi casi, trattandosi di ripensare gli stessi obiettivi e le stesse politiche del programma in corso di attuazione, sarebbe indispensabile ricorrere ad una revisione legislativa di tale programma; ma, appunto per il carattere eccezionale dell'ipotesi ora considerata, non si è ritenuto nel presente disegno di legge di configurare uno specifico procedimento di revisione prescrivendo invece, all'articolo 15, che per la eventuale revisione anticipata degli obiettivi e delle politiche del programma in corso di attuazione debbono applicarsi le stesse procedure di formazione e di approvazione previste dal presente disegno di legge per il

rinnovo quinquennale del programma economico nazionale.

In base alle considerazioni che precedono, il procedimento di programmazione è stato concepito come una successione di adempimenti concettualmente distinti, aventi ad oggetto rispettivamente la formazione, l'approvazione e l'attuazione del programma economico nazionale, pur nella consapevolezza che tali distinzioni sono almeno in parte convenzionali, essendo chiaro che il momento della attuazione del programma già in vigore è destinato a saldarsi, nella pratica, con il momento della formazione del nuovo programma.

Ripartizione delle competenze tra gli organi costituzionali.

Prima di scendere all'esame analitico dei singoli momenti del procedimento di programmazione, e quindi all'illustrazione degli articoli del disegno di legge, corre l'obbligo di precisare i criteri generali che in esso sono stati seguiti, anche in base all'esperienza già fatta, per quanto riguarda la ripartizione tra gli organi costituzionali delle competenze inerenti alla programmazione economica.

Non sembra dubbio, a tale proposito, che l'iniziativa nel mettere in moto il meccanismo di programmazione al livello nazionale si configuri come dovere per il Governo, essendo il programma l'espressione più compiuta dell'indirizzo politico di cui il Governo stesso è portatore, per effetto della investitura ricevuta dal Parlamento, mentre al Parlamento spetterà il compito di pronunciarsi sulla validità politica delle scelte che nel programma troveranno la loro manifestazione. Tuttavia, tenendo conto della complessità delle tecniche di programmazione e delle interdipendenze esistenti tra le varie componenti dello sviluppo economico programmato, che non possono essere modificate secondo una visione parziale se non pregiudicando l'intera coerenza e quindi la realizzabilità del programma nel suo insieme, sembra evidente che, ove il Parlamento fosse investito soltanto dell'esame e dell'appro-

vazione finale del programma già compiutamente definito ed elaborato, esso sarebbe costretto, come già si è rilevato, ad esprimere un giudizio sommario, precludendosi la possibilità di influire in via autonoma, e in modo non marginale, nella determinazione degli obiettivi programmatici e dell'ordine di priorità in cui essi debbono collocarsi nel contesto unitario del programma.

Pertanto, sulla base anche dell'esperienza di altri ordinamenti, e in particolare di quello francese, si è ritenuto di scindere il procedimento di formazione e approvazione del programma economico nazionale in due fasi distinte: la prima di discussione da parte delle Camere di un documento preliminare — non avente carattere legislativo — proposto dal Governo e contenente l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi e delle direttive generali che il Governo stesso propone di assegnare al programma, in relazione alla formazione e alla destinazione delle risorse per il successivo quinquennio; la seconda consistente nella elaborazione del programma medesimo, nella sua definitiva stesura, da parte del Governo, sulla base delle scelte approvate dal Parlamento nella prima fase, e quindi, nell'approvazione finale del programma in sede parlamentare, nelle forme proprie del procedimento legislativo.

Nessun problema può sorgere, invece, per quanto riguarda la ripartizione tra Governo e Parlamento dei compiti inerenti alla attuazione del programma, affidandosi l'attuazione a procedimenti legislativi e amministrativi in ordine ai quali la definizione dei rapporti istituzionali tra Parlamento e Governo non richiede particolari specificazioni rispetto ai termini in cui è concepita in via generale dal nostro ordinamento costituzionale.

Resta da considerare il ruolo assegnato nel procedimento di programmazione al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, a cui la Costituzione e la legge affidano funzioni di consulenza del Parlamento e del Governo nelle materie economiche e sociali. Ciò considerato, l'articolo 4 del disegno di legge prescrive la consultazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro,

collocandola nella fase conclusiva della elaborazione del programma, allorchè saranno ormai definite le scelte politiche che ne condizionano l'impostazione — scelte che esulano dalla competenza di un organo ausiliario — e saranno ormai acquisite, attraverso consultazioni dirette al di fuori di ogni paralizzante struttura corporativa, gli autonomi apporti degli interessi economici organizzati e di tutte le forze sociali.

Forma giuridica di approvazione del programma.

Un altro punto che va chiarito preliminarmente, per la sua stretta connessione con il problema dei rapporti tra il Governo e il Parlamento in tema di programmazione, è quello della forma giuridica dell'atto di approvazione del programma economico nazionale.

In merito a questo problema, non sembra che il Governo abbia motivo di discostarsi dall'indirizzo già assunto con la presentazione al Parlamento del programma quinquennale 1966-1970 nella forma del disegno di legge, indirizzo che non ha soltanto un significato giuridico, ma anche e prima di tutto un valore politico, in quanto attiene al grado di efficacia e di incidenza da attribuire alla programmazione nella vita del Paese. Pertanto si è ritenuto di mantenere fermo e di istituzionalizzare tale indirizzo anche nel regime definitivo della programmazione (articolo 8).

L'uso dello strumento legislativo sembra anzitutto imposto dall'articolo 41, comma terzo, della Costituzione. Da esso deriva che la predeterminazione di programma e di controlli tendenti ad indirizzare e coordinare la attività economica pubblica e privata è legittimata soltanto in vista dei fini sociali che con tali strumenti si ritengono realizzare. Ne consegue che la determinazione dei fini della programmazione non può compiersi se non per legge, perchè altrimenti verrebbe a mancare il presupposto giuridico per verificare la stessa legittimità costituzionale dei vincoli che i predetti programmi e controlli fanno sorgere in ordine all'attività degli operatori pubblici e privati.

Sotto questo aspetto, dunque, la forma di legge rappresenta una garanzia per tutti i destinatari del programma. Ma nello stesso tempo essa è la sola che consenta di vincolare stabilmente al perseguimento degli obiettivi programmatici lo Stato, le Regioni, e gli altri operatori pubblici; mentre il ricorso a un diverso strumento di manifestazione della volontà parlamentare (mozione o ordine del giorno) avrebbe l'effetto di circoscrivere l'efficacia degli impegni di Governo contenuti nel programma al rapporto che si istituisce tra il singolo Governo proponente e la sua maggioranza parlamentare.

Nè vale obiettare che i contenuti del programma, per la loro eterogeneità e per il fatto di essere espressi in forma di trattazione e non dispositiva, non si prestano ad essere assunti in un testo legislativo. Al riguardo basterà osservare che il programma è caratterizzato, non tanto dalle previsioni economiche che pure contiene, quanto dalla individuazione degli obiettivi e delle politiche di intervento di cui le previsioni, e lo intero modello di sviluppo, formano il presupposto: obiettivi e politiche che, per le ragioni già esposte devono essere approvati con legge formale e rappresentano anzi il contenuto tipico della legge di approvazione del programma.

In concreto, data la già rilevata complessità e il carattere solo parzialmente dispositivo proprio di un documento di programmazione economica, il programma dovrà essere presentato alle Camere in allegato ad un disegno di legge di approvazione, come già accade per altre categorie di atti legislativi, ma ciò nulla toglie alla forza di legge che il programma stesso è destinato ad assumere, nel senso sopra chiarito.

Quanto precede vale naturalmente per la approvazione del programma nella sua formulazione definitiva mentre, per quanto riguarda il documento preliminare di impostazione programmatica di cui all'articolo 3 del presente disegno di legge, è chiaro che la approvazione da parte delle Camere dovrà avvenire nella forma propria delle deliberazioni parlamentari non aventi carattere legislativo, ma di indirizzo politico. Ne consegue che la volontà delle Camere, in questa

fase preliminare, dovrà concretarsi in uno degli atti tipici con i quali le Camere stesse si pronunciano sull'indirizzo politico del Governo (mozione, ordine del giorno). La scelta dello strumento più idoneo a tal fine non può evidentemente essere compiuta con il presente provvedimento, ma dovrà essere riservata all'autonomia delle Camere, sulla base dei regolamenti parlamentari. È peraltro evidente che la volontà espressa dalle due Camere sul documento preliminare, quale che sia lo strumento prescelto, dovrà comunque tradursi — per essere idonea al fine che si propone — in un indirizzo politico univoco.

Leggi di programma.

Strettamente connesse con il tema della forma giuridica di approvazione del programma economico nazionale sono le « leggi di programma » che l'articolo 12 del disegno di legge introduce nel nostro ordinamento, configurandole come le leggi che mirano all'attuazione del programma mediante una organica disciplina degli interventi pubblici « per singoli settori dell'attività economica », nell'ambito del quinquennio a cui il programma stesso si riferisce.

Va considerato, a tale proposito, che pur avendo la legge di approvazione del programma economico nazionale una propria efficacia normativa diretta, in quanto vincola il Governo e la pubblica Amministrazione ad attenersi a determinati comportamenti e ad assumere determinate iniziative conformi alle direttive generali e particolari ivi stabilite, e in quanto condiziona altresì l'attività degli Enti pubblici, comprese — nei limiti consentiti dalla loro autonomia costituzionale — le stesse Regioni, tuttavia l'inserimento del programma nell'ordinamento giuridico non può esaurirsi con quella legge, ma richiede ulteriori atti legislativi ai quali spetta di esplicitare e specificare la volontà programmatica e insieme di renderla operante nei confronti di tutti i soggetti, pubblici e privati, che ne sono destinatari.

In senso lato, è legge di programma ogni legge che sia ricollegabile, nei suoi fini, ai fini e alle direttive del programma. Nel sen-

so tecnico in cui è adoperata nel presente disegno di legge, l'espressione « legge di programma » sta invece ad indicare soltanto quelle leggi che mirano a regolare organicamente i meccanismi e i contenuti dell'intervento pubblico in particolari settori della attività economica, intendendosi per intervento pubblico sia quello che si compie in via diretta, mediante l'assunzione da parte dello Stato o di altri soggetti pubblici di responsabilità nella produzione di beni e servizi, sia quello che si compie in via indiretta, mediante impiego di tecniche e di strumenti (come l'erogazione del credito a tasso agevolato, la manovra delle imposte, eccetera) tendenti a condizionare e indirizzare l'attività degli operatori privati in vista del raggiungimento degli obiettivi del programma.

Le leggi di programma si caratterizzano dunque per il loro contenuto e i loro fini, nonché per il loro collegamento temporale con il programma economico nazionale, mentre ovviamente non si differenziano dalle altre leggi ordinarie per la loro efficacia normativa e per la loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto. Ciò nonostante, l'individuazione di questa particolare categoria di leggi ordinarie non è priva di utilità e sembra anzi necessaria, nel quadro della programmazione, se si consideri che la disciplina dell'intervento pubblico nelle attività economiche, considerata nel suo insieme, appare tuttora caratterizzata da una inorganica attività legislativa che si traduce nella dispersione e quindi nella scarsa redditività degli interventi, nella moltiplicazione degli intralci burocratici, nella mancanza di certezza del diritto.

Questo stato di cose non sembra compatibile con un corretto sistema di programmazione: se è vero, infatti, che la programmazione generale è qualcosa di sostanzialmente diverso dai tentativi di programmazione settoriale compiuti negli scorsi anni, in quanto riconduce gli interventi pubblici ad un indirizzo unitario e ne verifica la reciproca coerenza con il parametro del modello di sviluppo, ciò non vuol dire che venga meno l'esigenza di una organica disciplina legislativa degli interventi previsti dal programma nei singoli settori. Tale disciplina, al con-

trario, diventa ancor più urgente, configurandosi come uno dei principali strumenti di attuazione della volontà programmatica.

Tale appunto è l'ufficio delle leggi di programma, alle quali si è voluto dare uno specifico rilievo nel presente disegno di legge, proprio per richiamare il legislatore e il Governo proponente all'opportunità di corredare ciascun programma economico nazionale di una serie di iniziative legislative concomitanti destinate a dare una disciplina organica, e non meramente episodica, agli interventi pubblici programmati nei principali settori dell'economia, considerati sia nei loro meccanismi e modalità di attuazione, sia nella loro entità finanziaria, sia nella loro dimensione temporale, che dovrà essere riportata ai tempi della programmazione generale. D'altra parte, prevedendosi che le iniziative del Governo tendenti ad aggiornare le leggi di programma siano assunte, di regola, contestualmente alla presentazione della relazione annuale concernente l'ulteriore corso del programma (articolo 12), che a sua volta verrà cronologicamente a coincidere con la presentazione della relazione previsionale e programmatica dei Ministeri del bilancio e del tesoro, destinata tra l'altro ad esporre il quadro coordinato degli interventi pubblici per l'anno seguente, si è ribadita la connessione necessaria tra programma e leggi di programma e si è in pari tempo evidenziato il collegamento, non meno necessario, tra le leggi di programma e il bilancio dello Stato nel quale gli interventi programmati debbono trovare la loro collocazione e la loro copertura finanziaria.

È anzi il caso di rilevare che proprio attraverso l'organico collegamento che qui si è cercato di operare tra programma economico nazionale, bilancio dello Stato e leggi di programma, potrà trovare soddisfazione l'esigenza — autorevolmente posta dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 1 del 1966 — di una più rigorosa applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione nella legislazione di spesa pluriennale. Non è dubbio, infatti, che ove il legislatore, in luogo di disperdere la legislazione di spesa in una infinità di atti legislativi

tra loro non coordinati, concentrasse la disciplina degli interventi pubblici nelle attività economiche in poche leggi organiche periodicamente aggiornate in connessione con le scadenze del programma e l'approvazione dei bilanci, sarebbe disponibile un quadro di riferimento sicuramente attendibile in cui collocare e giustificare gli incrementi di spesa per gli esercizi futuri e quindi l'osservanza del precetto costituzionale, nell'interpretazione datane dalla Corte, potrebbe essere più agevolmente garantita.

La programmazione regionale.

Resta da considerare, tra le questioni più importanti affrontate dal presente disegno di legge, quelle inerenti al ruolo da assegnare alle Regioni nella programmazione economica: questione di grande rilievo sia sotto l'aspetto politico, in quanto investe la sostanza democratica della politica di piano, sia sotto il profilo tecnico, in quanto pone il complesso problema dell'assetto territoriale e del coordinamento tra i diversi livelli di programmazione.

Per le ragioni esposte all'inizio della presente relazione, si è ritenuto doveroso affidare alle Regioni un ruolo di particolare rilievo nel procedimento di programmazione, nella convinzione che ciò corrisponda ad un carattere fondamentale del nostro ordinamento democratico e possa inoltre assicurare un'efficace attuazione, da parte delle Regioni, degli interventi relativi alle materie di loro competenza.

Ciò premesso, va tuttavia considerato che l'articolo 117 della Costituzione e le norme degli statuti delle Regioni dotate di autonomia speciale attribuiscono alle Regioni stesse funzioni legislative e amministrative circoscritte a determinate materie che, pur rivestendo in taluni casi grande importanza dal punto di vista economico e sociale, non esauriscono tuttavia il quadro degli interventi rilevanti ai fini dello sviluppo regionale. Non sembra quindi compatibile con il dettato delle predette norme costituzionali e statutarie l'attribuzione alle Regioni di competenze proprie ed autonome per quanto riguarda la programmazione economica ge-

nerale; mentre appare costituzionalmente corretto che l'inserimento della istanza regionale nel procedimento di programmazione generale si realizzi in via di proposta, quale indispensabile contributo delle Regioni stesse alla elaborazione del programma economico nazionale e alla sua articolazione regionale: elaborazione ed articolazione che rimangono, e non possono non rimanere, nella competenza primaria delle autorità centrali di programmazione, sotto la responsabilità del Governo e del Parlamento.

Quanto ai programmi regionali propriamente detti — cioè ai programmi approvati e attuati dalle Regioni nell'esercizio della loro autonomia legislativa — essi non potranno che configurarsi come componenti funzionali delle linee di sviluppo economico stabilite dal programma nazionale (e regionalmente articolate), nelle materie comprese nella sfera di competenza regionale, e quindi dovranno assumere il valore e la denominazione di piani di intervento.

Le conclusioni a cui si perviene attraverso l'esame delle norme costituzionali vigenti in materia sono, d'altra parte, conformi da un lato alle esigenze di una corretta tecnica di programmazione e, dall'altro, al peculiare significato politico con cui il metodo della programmazione è andato affermandosi in Italia. Non è infatti concepibile, in qualsiasi contesto economico sociale, un sistema di programmazione globale in cui il programma nazionale risulti da una mera sommatoria, o anche da un coordinamento *a posteriori* di una serie di piani di sviluppo definiti in via autonoma al livello regionale, e ciò per le molteplici interdipendenze da cui questi piani regionali sarebbero reciprocamente condizionati, che non possono essere valutate se non in sede centrale. Ma se ciò è vero in termini generali, è tanto più vero nel contesto della programmazione italiana, che deve operare in una situazione economica e sociale in cui la disparità in termini di reddito, di occupazione e di produttività tra aree sviluppate e aree sottosviluppate (i cosiddetti squilibri territoriali) hanno raggiunto dimensioni tali da condizionare in modo determinante lo sviluppo dell'intero sistema economico; con la conse-

guenza che il problema di una più armonica formazione e distribuzione delle risorse e di un ordinato assetto territoriale dello sviluppo economico assume un rilievo primario, configurandosi come problema che investe l'intera collettività e la cui soluzione rappresenta l'obiettivo fondamentale del programma economico nazionale.

Anche sotto questo aspetto, risulta quindi avvalorata la soluzione qui adottata del problema della ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze in materia di programmazione, soluzione che può così schematizzarsi:

a) è garantita la partecipazione delle Regioni al processo di formazione del programma economico nazionale, mediante la formulazione da parte delle Regioni stesse di schemi di sviluppo economico regionale, che saranno redatti sulla base delle scelte generali approvate dal Parlamento, a norma degli articoli 3 e 4 (articolo 9);

b) l'articolazione regionale dello sviluppo economico programmato è concepita come parte integrante del programma economico nazionale ed è affidata agli organi statali di programmazione (articolo 2) i quali utilizzeranno a tale scopo i contributi dati dalle Regioni, nei modi sopra indicati, alla formazione di tale programma (articolo 9);

c) resta affidato alle Regioni il compito di programmare con leggi regionali i loro interventi per il quinquennio nelle materie comprese nella loro competenza legislativa, leggi che dovranno attenersi agli obiettivi generali e settoriali ed ai criteri generali dell'assetto territoriale fissati dal programma economico nazionale (articoli 2 e 10).

Va aggiunto che il disegno di legge sulla istituzione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sull'istituzione del CIPE, all'esame del Parlamento, prevede la creazione presso il Ministero predetto di un Comitato interregionale per la programmazione economica, che diverrà la sede permanente della consultazione tra gli organi centrali e gli organi regionali di programmazione, anche ai fini del coordinamento dei rispettivi interventi.

Quanto agli enti territoriali locali (Comuni e Provincie), il loro inserimento nel procedimento di programmazione si attua fondamentalmente per il tramite delle Regioni, essendo prevista la loro sistematica consultazione (le cui modalità potranno essere istituzionalizzate con leggi regionali) ai fini della elaborazione dello schema di sviluppo economico regionale di cui all'articolo 9 del presente disegno di legge.

Regioni ad autonomia speciale.

La soluzione qui accolta per quanto riguarda la programmazione regionale può estendersi, nei suoi termini generali, anche alle Regioni dotate di autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia), sebbene queste Regioni siano dotate, a termini dei rispettivi statuti, di potestà legislative primarie, oltre che di potestà legislative concorrenti. Ciò non sposta, invero, i termini del problema, in quanto rimane pur sempre fermo che trattasi, tanto nell'uno che nell'altro caso, di potestà circoscritte a materie determinate, il cui esercizio pertanto non può configurarsi come programmazione globale, ma settoriale, o più esattamente come esercizio programmato dei poteri di intervento assegnati a ciascuna delle predette Regioni dai rispettivi statuti; sicchè anche per le Regioni ad autonomia speciale l'inserimento del procedimento della programmazione generale non può essere concepito se non come contributo alla formazione del programma economico nazionale, nelle forme sopra schematicamente indicate.

Non sembra, d'altra parte, fondata la tesi secondo cui il vincolo derivante dal programma economico nazionale a tutte le Regioni per quanto riguarda l'approvazione delle rispettive leggi di intervento — vincolo che è stato reso esplicito negli articoli 2 e 10 del presente provvedimento — sarebbe incompatibile con la assegnazione alle Regioni dotate di autonomia speciale di potestà legislative primarie, con la conseguenza che tale vincolo dovrebbe operare soltanto nelle materie comprese nella potestà legislativa con-

corrente delle stesse Regioni. In proposito, va ricordato che gli Statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige, della Val d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia identicamente pongono, tra i limiti che la Regione deve rispettare anche nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria, quello derivante dalle « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica » e che lo Statuto siciliano indica, tra questi limiti, quelli derivanti dalle « riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano ». Quest'ultima formula, peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e l'interpretazione di gran lunga prevalente della dottrina, non si differenzia nella sostanza da quelle adottate negli Statuti delle altre quattro Regioni sopra indicate; infatti il richiamo in essa contenuto all'Assemblea costituente, anzichè al Parlamento della Repubblica, come fonte di diritto, si spiega col fatto che al momento dell'entrata in vigore dello Statuto siciliano (1946) non era in vigore la Carta costituzionale repubblicana.

Ciò premesso, va altresì ricordato che la migliore dottrina costituzionale identifica la programmazione economica generale appunto con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sia in considerazione del carattere riformatore che è proprio della programmazione in Italia (tra i cui fini essenziali è il superamento degli squilibri territoriali, sociali e settoriali del Paese), sia in considerazione del rilievo primario che gli atti di programmazione generale assumono, per il loro contenuto, nell'ordinamento della Repubblica, ponendosi come premessa e come criterio informatore della intera attività pubblica, nella sfera economica e sociale. Non sembra dubbio, quindi, che l'intera attività di programmazione delle Regioni ad autonomia speciale, sia che rientri nell'ambito della legislazione primaria che in quello della legislazione concorrente, debba osservare i limiti derivanti dal programma economico nazionale e dalla sua articolazione regionale.

Un problema particolare si pone per la regione Trentino-Alto Adige il cui ordinamento prevede, come è noto, l'assegnazione

alle due provincie di Trento e di Bolzano di una speciale autonomia che si traduce nell'esercizio di proprie potestà legislative, sia primarie che concorrenti, in particolari materie diverse da quelle riservate alla Regione.

Da questo particolare regime delle due Provincie — la cui autonomia è equiparabile nella sostanza a quella delle Regioni — consegue che ad esse debbono essere applicate le stesse norme applicabili alle Regioni per quanto riguarda la predisposizione e la approvazione delle leggi quinquennali di intervento e relativi aggiornamenti (articolo 11, ultimo comma). Si rende inoltre necessario dettare norme particolari per regolare l'inserimento delle due Provincie autonome nell'iter di formazione e approvazione del programma economico nazionale, inserimento che, per le ragioni anzidette, non può in questo caso compiersi nelle forme o nei limiti stabiliti in via generale per gli Enti locali.

A tal fine, l'articolo 9 stabilisce che le provincie autonome di Trento e di Bolzano predispongano per i rispettivi territori schemi di sviluppo economico che saranno coordinati poi dalla Regione e quindi presentati al CIPE. Lo stesso articolo, inoltre, estende ai Presidenti delle due provincie il diritto di partecipare, alla stessa stregua dei Presidenti delle Regioni, alle sedute del CIPE dedicate alla formulazione delle indicazioni e dei criteri metodologici concernenti l'articolazione regionale della programmazione. Infine, l'articolo 10 estende alle due Provincie autonome le norme valedole per le Regioni per quanto riguarda i piani degli interventi di rispettiva competenza.

CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE

Definiti in tal modo i principali criteri informativi, il contenuto del disegno di legge può essere così brevemente riassunto:

TITOLO I: *Disposizioni generali.*

Comprende i primi due articoli del disegno di legge, dei quali il primo determina la sfera di applicazione del provvedimento, e

il secondo contiene la definizione del programma economico nazionale, considerato nelle sue componenti.

Il terzo comma dell'articolo 2 include, tra i contenuti del programma, i criteri relativi all'assetto territoriale, con l'effetto di vincolare alle direttive della programmazione economica il sistema dei piani urbanistici a tutti i livelli, e correlativamente affida al programma stesso il compito di dettare i criteri per l'articolazione territoriale degli interventi in esso programmati.

Il quarto comma delimita i vincoli del programma nei confronti delle Regioni, precisando che esse, nella programmazione e nell'attuazione degli interventi di loro competenza, dovranno attenersi agli obiettivi globali e settoriali ed ai criteri generali dell'assetto territoriale fissati dal programma. La posizione delle Regioni viene così distinta da quella degli altri operatori pubblici — e dello Stato in primo luogo — in ordine ai quali il programma predetermina anche le politiche da adottare per il perseguimento degli obiettivi e per l'attuazione dei criteri generali dell'assetto territoriale, da esso stesso fissati.

Il quinto comma, infine, stabilisce che il programma economico nazionale si conforma agli obblighi internazionali della Repubblica, intendendo con ciò riferirsi, in modo particolare, agli obblighi derivanti all'Italia dalla sua partecipazione alla Comunità economica europea.

TITOLO II: *Formazione e approvazione dei programmi economici nazionali.*

Comprende gli articoli da 3 a 8.

L'articolo 3 regola la prima fase del procedimento di programmazione, avente ad oggetto la definizione degli obiettivi, e quindi delle scelte politiche, che dovranno essere poste a base del programma, fase che, per le ragioni già esposte, si è ritenuto di mantenere distinta da quella della elaborazione del programma nella sua stesura definitiva.

Protagonisti di questa prima fase sono successivamente il CIPE, il Ministro del bilancio, il Governo ed infine le Camere parlamen-

tari a cui spetta l'approvazione finale — nelle forme previste dai rispettivi regolamenti — delle direttive programmatiche.

Come già si è rilevato, il desiderio di garantire la continuità del procedimento di programmazione ha suggerito l'opportunità di non lasciare indeterminati i tempi di tale procedimento, ma di individuare in esso determinate scadenze. Partendo da questa premessa, si è ritenuto di collocare l'inizio di questa prima fase (o più esattamente il momento della presentazione al Parlamento del documento preliminare proposto dal Governo) nel mese di gennaio del penultimo anno di durata di ogni programma economico nazionale, in modo che per il complesso procedimento di formazione e approvazione del nuovo programma si possa disporre di un biennio. Una collocazione più anticipata rischierebbe infatti di svuotare di ogni valore le previsioni economiche su cui il documento programmatico di cui trattasi dovrà pur sempre fondarsi, mentre una collocazione più prossima alla scadenza del programma già in vigore rischierebbe di rendere ben ardua la tempestiva definizione e approvazione del nuovo programma, pregiudicando la continuità del meccanismo di programmazione.

È l'articolo 3 a disciplinare — nei termini testè indicati — questa prima fase del procedimento di programmazione, affidando al Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, la predisposizione del documento programmatico secondo le direttive del CIPE ed investendo il Governo nel suo complesso — dato il rilievo che l'atto possiede ai fini dell'indirizzo politico governativo — del compito di trasmettere alle Camere il predetto documento. L'articolo 3 non stabilisce invece — nè potrebbe farlo per le ragioni esposte nella prima parte di questa relazione — la forma in cui le Camere si pronunzieranno sul documento preliminare loro sottoposto, forma che sarà decisa dalle Camere stesse sulla base dei regolamenti parlamentari, fermo restando che non si tratta, in questa fase, di un procedimento legislativo.

L'articolo 4 riguarda la fase di elaborazione del programma che segue all'approvazione parlamentare del documento preliminare e chiarisce i rapporti che dovranno inter-

correre, in questa fase, tra il CIPE e il Ministero del bilancio e della programmazione. L'ultimo comma vincola il Governo a chiedere sul programma compiutamente elaborato il parere del CNEL.

Gli articoli 5, 6 e 7 forniscono il quadro dei rapporti che gli organi centrali di programmazione dovranno intrattenere con le rappresentanze degli interessi organizzati e con determinate categorie di imprese, pubbliche e private, ai fini della elaborazione nonchè dell'aggiornamento e dell'attuazione del programma.

Le consultazioni degli interessi organizzati — e anzitutto dei sindacati dei lavoratori e delle organizzazioni imprenditoriali — previste dall'articolo 5 non avranno luogo, come si è già rilevato, mediante la creazione di organismi corporativi a carattere permanente, ma attraverso contatti diretti, e quindi, per quanto è possibile, direttamente impegnativi, che faranno capo al Presidente del Consiglio e al Ministro del bilancio e della programmazione, e, quindi, per loro tramite, al CIPE. Sulla base di un'esperienza già utilmente compiuta in sede di Governo, si è prevista in particolare, per la consultazione dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, la formula degli incontri triangolari.

Scopo di queste consultazioni sarà quello di sollecitare la più larga partecipazione delle forze e della produzione e del lavoro alla formazione del programma e la loro adesione agli obiettivi e ai vincoli che ne discendono per tutti i protagonisti del processo produttivo, senza peraltro ledere l'autonomia delle organizzazioni di cui trattasi e senza che il Governo, a sua volta, rinunci all'autonomia delle proprie scelte politiche che debbono ispirarsi agli interessi della collettività nel suo insieme.

L'articolo 6, attuando il principio già stabilito nel primo programma economico quinquennale all'esame del Parlamento, individua le categorie di imprese che sono soggette all'obbligo della comunicazione dei rispettivi programmi di investimento e dei relativi mezzi di finanziamento agli organi della programmazione.

Tale obbligo trova la sua giustificazione nella ovvia necessità che il programma economico nazionale sia predisposto tenendo conto degli orientamenti degli operatori economici e trova il suo limite nel vincolo del segreto di ufficio a cui le informazioni fornite sono soggette. L'obbligo è stato previsto per le società per azioni quotate in borsa, categoria che include tutte le imprese di maggiori dimensioni e di maggiore rilievo ai fini della programmazione, con l'aggiunta delle Società finanziarie e fiduciarie e di quelle che abbiano il controllo di società appartenenti alle categorie sopra indicate e, in ogni caso, per le imprese in forma societaria il cui capitale sociale non sia inferiore ai 5 miliardi. Naturalmente le comunicazioni di cui trattasi saranno fornite soltanto a richiesta degli organi di programmazione ed è presumibile che tale richiesta sarà rivolta soltanto ad un numero ristretto di imprese i cui investimenti assumono un particolare rilievo per la loro incidenza, quantitativa o qualitativa, sullo sviluppo economico del Paese.

L'obbligo della comunicazione, infine, è esteso a tutte le società a partecipazione statale, in qualunque forma costituite, nonché alle società concessionarie di pubblici servizi, stante il prevalente interesse pubblico che l'attività di queste società coinvolge.

Per quanto riguarda queste ultime società, si è ravvisata l'opportunità di stabilire un raccordo con i Ministri interessati, prevedendosi esplicitamente che la richiesta di informazioni venga fatta di intesa con tali Ministri e che la eventuale convocazione degli amministratori di dette società abbia luogo con la stessa intesa.

Agli Enti pubblici le cui funzioni siano rilevanti ai fini della programmazione (tra i quali sono specificamente menzionati lo ENEL, il CNEN, la Cassa per il Mezzogiorno e gli Enti di gestione delle partecipazioni statali), l'articolo 7 fa obbligo di comunicare, a richiesta del Ministro per il bilancio e per la programmazione economica di intesa con i Ministri vigilanti, non soltanto i loro programmi di investimenti e di interventi, per il quinquennio a cui si riferisce il pro-

gramma economico nazionale in corso di elaborazione, ma in genere ogni informazione inerente ai loro programmi di attività.

L'articolo 8, infine, fissa il termine per la approvazione del programma nella sua definitiva stesura, da parte del Consiglio dei ministri, e per la sua presentazione al Parlamento e definisce la forma giuridica di tale presentazione (disegno di legge).

TITOLO III: *Partecipazione delle Regioni alla programmazione economica.*

La materia è regolata negli articoli 9 e 10 che hanno ad oggetto l'intervento delle Regioni nella fase ascendente della programmazione generale e rispettivamente la programmazione regionale in senso proprio; cioè i processi di formazione, approvazione ed attuazione dei programmi regionali di intervento, nel senso chiarito nella parte introduttiva della presente relazione.

L'articolo 9 prevede infatti che ciascuna Regione predisponga schemi di sviluppo economico del territorio regionale, corredati da osservazioni e proposte in ordine alla formulazione del programma economico nazionale e alla sua articolazione regionale, schemi che dovranno tener conto del documento preliminare di impostazione programmatica approvato dal Parlamento a norma degli articoli 3 e 4, nonché delle indicazioni e dei criteri metodologici formulati dal CIPE in apposita seduta a cui sono chiamati a partecipare i Presidenti delle Giunte regionali e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Lo stesso articolo dispone inoltre che i predetti schemi, che saranno elaborati sulla base di una larga consultazione delle Amministrazioni locali secondo modalità che le Regioni stesse stabiliranno con proprie leggi, saranno presentati al CIPE e utilizzati ai fini dell'elaborazione del programma economico nazionale e della sua articolazione regionale.

L'articolo 10 definisce il contenuto delle leggi regionali di intervento, per le quali è prevista la medesima scadenza quinquennale stabilita per il programma economico nazionale. L'adozione dello strumento legislativo per la programmazione degli interventi

regionali, mentre ribadisce il valore normativo che è proprio degli atti di programmazione, nel senso più volte precisato, consente d'altra parte di assicurare nel modo più congruo la coerenza degli interventi regionali con le scelte fondamentali del programma economico nazionale rendendo esperibili le impugnative previste dalla Costituzione nei confronti delle leggi regionali. Peraltro, allo scopo di prevenire siffatta evenienza, per quanto è possibile, si è stabilito che i progetti dei piani di intervento delle Regioni siano preventivamente sottoposti al parere del CIPE.

Inoltre, allo scopo di consentire agli organi centrali della programmazione di disporre di un quadro aggiornato di tutti gli interventi pubblici effettuati nell'ambito del programma economico nazionale, anche ai fini della predisposizione della relazione previsionale e programmatica, il terzo comma dell'articolo 10 prevede che ciascuna Regione comunichi annualmente al Ministro per il bilancio e per la programmazione una relazione sullo stato di attuazione degli interventi programmati dalla Regione medesima.

Gli articoli 9 e 10 dettano infine le norme destinate a regolare le particolari situazioni proprie delle provincie autonome di Trento e di Bolzano e della regione del Trentino-Alto Adige, nei termini già esposti nella parte introduttiva della presente relazione.

TITOLO IV: *Attuazione del programma economico nazionale.*

Gli articoli da 11 a 14 definiscono alcuni criteri e strumenti essenziali per l'attuazione del programma economico nazionale, tanto in via legislativa che in via di amministrazione, e per il coordinamento delle diverse sfere e dei diversi livelli di competenza che vengono in considerazione al riguardo.

L'articolo 11 identifica, per ogni anno, due relazioni, la prima consuntiva e la seconda previsionale con le quali il Governo informa il Parlamento rispettivamente sull'attuazione e sull'ulteriore corso del programma economico nazionale.

Si prevede pertanto che il 30 aprile, unitamente alla relazione generale sulla situazione economica del Paese, il Ministro per il

bilancio e per la programmazione economica presenti al Parlamento una relazione sulla attuazione del programma nell'anno precedente. La data del 30 aprile (a cui viene posticipato il termine attualmente previsto per la suddetta relazione dall'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62) è stata scelta per consentire agli organi centrali della programmazione l'acquisizione degli elementi necessari a fornire al Parlamento un quadro aggiornato sull'attuazione del programma stesso.

Il momento previsionale è identificato nella scadenza del 30 settembre, data in cui il Ministro per il bilancio e per la programmazione presenterà al Parlamento una relazione tendente ad esporre i criteri per l'ulteriore corso del programma. Tale relazione è destinata ad aggiungersi alla già esistente relazione previsionale e programmatica prevista dall'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62, della quale sono stati pertanto specificati i contenuti, precisando che essa abbia l'ufficio di fornire i dati previsionali relativi all'anno seguente e di illustrare, per l'anno seguente, il quadro coordinato degli interventi pubblici.

L'ultimo comma dell'articolo 11 prevede che le due relazioni sopra indicate siano sottoposte al CIPE per il coordinamento con le relazioni di settore (disciplinate dall'articolo 14), riconducendosi così ad organicità le previsioni di interventi e di investimenti pubblici, attualmente disperse.

Con le predette relazioni si opera altresì il collegamento tra il programma economico nazionale e la legge di bilancio, che del programma è il primo strumento di attuazione, in quanto condiziona l'intera attività amministrativa dello Stato. Ma poichè l'attuazione del programma, come è stato già precisato nella prima parte della presente relazione, richiede altresì l'adozione delle cosiddette leggi di programma, si è ritenuto opportuno prevedere la possibilità di disciplinare, in base a tali leggi, gli interventi pubblici per singoli settori dell'attività economica, in attuazione e nell'ambito di durata del programma medesimo. Si è altresì prevista la possibilità di conferire al riguardo, con le stesse leggi di programma, delega alle Regioni ed alle Provincie autonome di Trento

e di Bolzano, con l'indicazione dei settori di intervento o delle direttive per l'esercizio delle competenze amministrative.

Le « leggi di programma », previste dall'articolo 12, si caratterizzano, come si è detto, per il loro contenuto e per il loro scopo, in quanto hanno quale oggetto la disciplina dell'intervento pubblico per settori di attività economica.

Il concetto di « legge di programma » è stato ampiamente chiarito nella prima parte di questa relazione. Occorre qui aggiungere che l'articolo 12 pur configurando le leggi di programma come strumenti di organica disciplina degli interventi dei soli operatori pubblici non regionali, identifica tuttavia queste leggi anche come la sede naturale per esercitare il potere di delega di funzioni amministrative alle Regioni, secondo le previsioni dell'articolo 118 della Costituzione. È proprio infatti nel contesto di una organica disciplina di settore che possono meglio farsi luce i presupposti e i limiti di una più efficace distribuzione dei compiti amministrativi fra organi statali e regionali.

Gli articoli successivi definiscono invece alcuni strumenti e modalità di attuazione del programma in via di amministrazione. Premesso che il momento amministrativo della programmazione si identifica con l'impiego di nuove e più incisive tecniche di coordinamento delle competenze assegnate ai diversi rami della pubblica Amministrazione, va ricordato che, appunto per soddisfare questa esigenza, si è prevista, con il disegno di legge n. 1758 già ricordato, l'istituzione di nuove sedi di coordinamento al livello delle amministrazioni centrali (Comitato interministeriale per la programmazione economica, Ministero del bilancio e della programmazione in quanto titolare di poteri di concerto e di riscontro sugli atti rilevanti per l'attuazione del programma, Commissione consultiva interministeriale per la programmazione economica, eccetera).

È chiaro tuttavia che un ostacolo alla funzionalità di queste nuove sedi di coordinamento risiede nella mancanza di dati previsionali sugli orientamenti delle singole Amministrazioni, per quanto riguarda i tempi di attuazione e la localizzazione nel territorio

degli interventi di rispettiva competenza; ciò anche in considerazione del fatto che il bilancio dello Stato è tuttora impostato sulla base di grandi aggregati dai quali non è dato individuare le concrete direttive concernenti la collocazione degli interventi nel tempo e nello spazio. Per ovviare almeno in parte a tale stato di cose e per facilitare il riscontro dell'attività amministrativa ai fini della programmazione, scartata la soluzione dei piani annuali di settore — che avrebbe vincolato in modo troppo rigido, e in definitiva anti-economico, l'operato della pubblica Amministrazione — si è ritenuto, uniformandosi ad una richiesta ripetutamente avanzata in sede parlamentare, di utilizzare le note preliminari agli stati di previsione della spesa dei singoli Dicasteri, prescrivendo all'articolo 13 che, con la redazione di tali note, il Governo fornisca al Parlamento l'indicazione dei criteri di ripartizione territoriale e dei tempi di attuazione degli interventi il cui finanziamento è previsto dal bilancio dello Stato. Va aggiunto che queste indicazioni delle note preliminari degli stati di previsione della spesa dei vari Ministeri saranno poi sviluppate e coordinate con quelle riguardanti gli altri interventi pubblici, nella sede della relazione previsionale e programmatica, a norma dell'articolo 11.

Per questa via, tanto il Parlamento quanto gli organi che dovranno presiedere al coordinamento disporranno di un quadro degli interventi pubblici per ciascun esercizio finanziario ben più articolato e completo di quello che sia dato attualmente desumere dal bilancio dello Stato, nonostante i perfezionamenti introdotti dalla legge n. 62 del 1964.

Al medesimo fine si ispirano le disposizioni dell'articolo 14 le quali si riferiscono ai principali enti operanti nel settore pubblico dell'economia e tendono a ricondurre alle scadenze proprie della programmazione generale quelle dei piani predisposti dai predetti enti, in base alle vigenti leggi, per l'attuazione degli interventi di rispettiva competenza, nonché le relazioni previsionali e consuntive che gli enti medesimi inviano per legge al Governo e al Parlamento in merito alla loro attività.

È infatti previsto, come già si è detto, che codeste relazioni siano preventivamente sottoposte al CIPE, nell'intento di favorire quel coordinamento amministrativo di tutti gli interventi pubblici che nel CIPE appunto troverà la sua sede principale.

In tal modo, attraverso il coordinamento del CIPE e mediante la contemporanea sottoposizione al Parlamento di tutte le relazioni previsionali, potrà ottenersi, tanto in sede parlamentare che in sede governativa, quel quadro di riferimento organico che è il presupposto essenziale per una efficace politica di programmazione economica.

TITOLO V: *Disposizioni finali e transitorie.*

L'articolo 15, conformemente ai criteri già indicati nella prima parte della presente relazione, disciplina la revisione del program-

ma, ravvisandone la necessità nelle ipotesi in cui debbano essere rivisti gli obiettivi e le politiche stabiliti dal programma stesso. In tali casi si applicheranno le procedure previste per la formazione e l'approvazione del programma economico nazionale.

L'articolo 16 intende assicurare sin d'ora il contributo delle istanze regionali all'articolazione territoriale del programma economico nazionale anche per i territori delle Regioni a statuto ordinario e a tal fine prevede che per queste Regioni, fino alla costituzione degli organi regionali, all'articolazione regionale del programma economico nazionale si provveda previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica costituiti col decreto ministeriale del 22 settembre 1964 e successive modificazioni e integrazioni.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Finalità della legge)

La presente legge disciplina gli atti e i procedimenti di formazione, approvazione e attuazione del programma economico nazionale, nonché i rapporti tra il programma economico nazionale e gli atti di programmazione delle Regioni.

Art. 2.

(Programma economico nazionale)

Il programma economico nazionale indirizza e coordina a fini sociali l'attività economica pubblica e privata.

A tal fine, traccia lo schema di sviluppo generale dell'economia nazionale, individua gli obiettivi globali e settoriali assegnati allo sviluppo economico per ciascun quinquennio;

definisce, salvo quanto è disposto dal quarto comma del presente articolo, le politiche che lo Stato e gli enti pubblici adottano per la realizzazione degli obiettivi stessi con l'indicazione dei tempi e dell'entità degli interventi, nonché delle linee generali dei provvedimenti di attuazione, in relazione alla prevista formazione delle risorse economiche e finanziarie.

Definisce inoltre i criteri generali dell'assetto territoriale anche ai fini della programmazione urbanistica, nonché i criteri per l'articolazione territoriale degli interventi pubblici programmati a norma del comma precedente, ferme restando le disposizioni dell'articolo 1 della legge 26 giugno 1965, n. 717, e della legge 22 luglio 1966, n. 614.

Il programma economico nazionale è vincolante nei confronti delle Regioni limitatamente agli obiettivi globali e settoriali dello sviluppo economico e ai criteri generali dell'assetto territoriale che esso stabilisce.

Il programma economico nazionale si conforma agli obblighi internazionali della Repubblica.

TITOLO II

FORMAZIONE E APPROVAZIONE DEI PROGRAMMI ECONOMICI NAZIONALI

Art. 3.

(Determinazione degli obiettivi del programma)

Entro il mese di gennaio del penultimo anno di durata di ciascun programma economico nazionale, il Governo sottopone al Parlamento un documento programmatico contenente l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi e delle linee direttive da assegnare al nuovo programma in relazione alla formazione e alla destinazione delle risorse per il quinquennio successivo. Nel documento sono altresì indicate le principali misure di attuazione proposte.

Il documento di cui al comma precedente è predisposto dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica secondo le direttive del Comitato interministeriale per la programmazione economica ed è sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri.

Art. 4.

(Elaborazione del programma)

Sulla base del documento programmatico approvato dal Parlamento, il Ministero del bilancio e della programmazione economica provvede all'elaborazione del programma, in conformità alle direttive del Comitato interministeriale per la programmazione economica, tenuto conto delle consultazioni previste dagli articoli 5 e 9 della presente legge.

Il programma è sottoposto dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica al Comitato interministeriale di cui al comma precedente. Alle riunioni del Comitato partecipano anche i Ministri che non ne sono membri per l'esame del programma nelle materie di rispettiva competenza.

Entro il mese di marzo dell'ultimo anno di durata del programma economico nazionale, il nuovo programma è trasmesso dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica al Consiglio nazionale della economia e del lavoro il quale esprime il proprio parere entro due mesi dalla richiesta.

Art. 5.

(Consultazione dei sindacati e delle organizzazioni di categoria)

In ordine alla predisposizione e all'attuazione del programma economico nazionale, il Presidente del Consiglio dei ministri quale Presidente del Comitato interministeriale per la programmazione economica o, per sua delega, il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, quale Vice presidente del Comitato interministeriale per la programmazione economica, consulta, anche congiuntamente, le maggiori e più rappresentative organizzazioni sindacali a carattere nazionale dei lavoratori e degli imprenditori.

Saranno inoltre consultate le maggiori e più rappresentative organizzazioni a carattere nazionale dei commercianti, dei coltivatori diretti, degli artigiani, dei cooperatori e dei consumatori e ogni altra organizzazione o associazione professionale o di categoria il cui parere sia ritenuto utile agli stessi fini.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica riferiscono al Comitato interministeriale per la programmazione economica in merito alle consultazioni di cui al comma precedente.

Art. 6.

(Informazioni ai fini della programmazione economica)

Le società per azioni quotate in borsa, le società finanziarie e fiduciarie, le società che controllano quelle sopra indicate, nonché le società a partecipazione statale e le società concessionarie di pubblici servizi e in ogni caso le imprese costituite in forma societaria il cui capitale sociale non sia inferiore a 5 miliardi, sono tenute a fornire al Ministro per il bilancio e per la programmazione economica le informazioni che siano loro richieste ai fini della programmazione economica, in ordine ai loro programmi di investimento e alle relative fonti di finanziamento.

Alle società a partecipazione statale e alle società concessionarie di pubblici servizi, le informazioni di cui al comma precedente sono richieste dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica di intesa, rispettivamente, con il Ministro delle partecipazioni statali e con i Ministri preposti alle Amministrazioni concedenti.

Per la valutazione delle informazioni raccolte a norma dei precedenti commi, il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica può convocare gli amministratori delle società che le hanno fornite. Per le società di cui al secondo comma la convocazione è effettuata di intesa con i Ministri competenti.

Le informazioni raccolte sono sottoposte al vincolo del segreto d'ufficio, sono utilizzate esclusivamente ai fini della programmazione economica e non possono essere rese note attraverso riferimenti individuali o comunque in modo che siano identificabili i dati e le cifre riguardanti le singole imprese.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli istituti ed aziende di credito sottoposti alla vigilanza di cui al regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 7.

(Programmi di enti pubblici)

Ai fini dell'elaborazione del programma economico nazionale, e con riferimento al quinquennio di durata di tale programma, l'Ente nazionale per l'energia elettrica, il Comitato nazionale per l'energia nucleare, la Cassa per il Mezzogiorno, gli Enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri Enti pubblici le cui attività istituzionali siano rilevanti per la programmazione economica, sono tenuti a fornire le informazioni che siano loro richieste dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, di intesa con i Ministri che esercitano la vigilanza sugli enti stessi, in ordine ai programmi degli investimenti, degli interventi, e in genere delle attività di rispettiva competenza, con l'indicazione dei tempi, dei criteri di localizzazione e delle previste fonti di finanziamento.

Per la valutazione delle predette informazioni, il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, d'intesa con i Ministri vigilanti, può convocare i rappresentanti degli enti che le hanno fornite.

Art. 8.

(Approvazione del programma)

Entro il mese di giugno dell'ultimo anno di durata di ciascun programma economico nazionale, il programma relativo al successivo quinquennio è approvato dal Consiglio dei ministri ed è presentato al Parlamento, con disegno di legge, dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, di concerto con gli altri Ministri.

TITOLO III

PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ALLA
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Art. 9.

(Consultazione delle Regioni)

Sulla base del documento programmatico approvato dal Parlamento, a norma degli

articoli 3 e 4 della presente legge, e nell'ambito degli obiettivi e delle ipotesi di sviluppo in esso indicati, il Comitato interministeriale per la programmazione economica, con la partecipazione dei Presidenti delle Giunte regionali e delle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano, formula le indicazioni e i criteri metodologici per l'articolazione regionale del programma economico nazionale. Avvalendosi di tali indicazioni e criteri, ciascuna Regione formula uno schema di sviluppo economico per il proprio territorio, corredato da osservazioni e proposte relative alla definitiva formulazione del programma economico nazionale e alla sua articolazione regionale. Nello schema dovranno essere indicati gli interventi che la Regione intende programmare nelle materie di sua competenza e le risorse necessarie per il finanziamento di tali interventi, anche in relazione alle norme che regolano la finanza regionale.

Per la predisposizione dello schema di cui al comma precedente, la Regione provvede alla consultazione degli Enti locali, secondo le modalità che saranno stabilite con legge regionale.

Nella Regione Trentino-Alto Adige, le provincie autonome di Trento e di Bolzano predispongono per i rispettivi territori schemi di sviluppo economico corrispondenti alle caratteristiche indicate nel primo comma del presente articolo. I predetti schemi, predisposti con le modalità di cui al comma secondo, sono coordinati dalla Regione nelle forme che saranno stabilite con legge regionale.

Gli schemi di sviluppo economico regionale e provinciale, formulati ai sensi dei commi precedenti, sono presentati, nel termine stabilito, al Comitato interministeriale per la programmazione economica. Dei predetti schemi e delle osservazioni e proposte di cui essi sono corredati, si avvalgono il Comitato interministeriale per la programmazione economica e il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica, nell'ambito delle rispettive competenze, ai fini della elaborazione del programma economico nazionale e della sua articolazione regionale.

Le Regioni, nonchè le provincie autonome di Trento e di Bolzano, sono altresì consul-

tate ai fini dell'attuazione del programma economico nazionale.

Art. 10.

(Piani regionali)

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del programma economico nazionale sono approvate con leggi regionali le norme per gli interventi che le Regioni intendono attuare nel quinquennio nelle materie in cui hanno potestà legislativa a norma dell'articolo 117 della Costituzione e del proprio Statuto. Le predette leggi fissano in particolare i tempi di attuazione degli interventi regionali nelle suddette materie ed i relativi mezzi di finanziamento e devono uniformarsi al programma economico nazionale nei limiti indicati all'articolo 2.

In proposito dovrà essere sentito il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Ogni anno, entro il mese di giugno, ciascuna Giunta regionale comunica al Ministro per il bilancio e per la programmazione economica una relazione sullo stato di attuazione degli interventi programmati dalla Regione.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle provincie autonome di Trento e di Bolzano per le materie in cui hanno potestà legislativa, a norma degli articoli 11 e 12 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Per l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, restano in vigore le disposizioni della legge 11 giugno 1962, n. 588, e successive modificazioni.

TITOLO IV

ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA ECONOMICO NAZIONALE

Art. 11.

(Relazioni sul programma economico nazionale)

Entro il 30 aprile di ogni anno il Ministro per il bilancio e per la programmazione eco-

nomica presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione del programma economico nazionale.

Nello stesso termine è presentata al Parlamento la relazione generale sulla situazione economica del Paese prevista dall'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62.

Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro per il bilancio e per la programmazione economica presenta al Parlamento una relazione in cui espone i criteri per l'ulteriore corso del programma economico nazionale e gli orientamenti seguiti per l'eventuale revisione delle leggi di programma a norma dell'ultimo comma dell'articolo 12.

La relazione previsionale e programmatica del Ministro per il bilancio e per la programmazione economica e del Ministro per il tesoro, prevista dall'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62, specifica i dati previsionali relativi all'anno seguente ed illustra per l'anno seguente il quadro coordinato degli interventi pubblici.

Le relazioni indicate nei due commi precedenti sono preventivamente sottoposte al Comitato interministeriale per la programmazione economica ai fini del coordinamento previsto dal terzo comma del successivo articolo 14.

Art. 12.

(Leggi di programma)

Per l'attuazione del programma economico nazionale, possono essere approvate leggi di programma, allo scopo di disciplinare nell'ambito del quinquennio gli interventi pubblici per singoli settori dell'attività economica.

Con le leggi di programma può essere conferita la delega alle Regioni e alle provincie autonome di Trento e di Bolzano di cui al secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione e all'articolo 13 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, con l'indicazione dei settori di intervento oggetto della delega e delle direttive per l'esercizio delle competenze amministrative delegate.

I disegni delle leggi di programma sono presentati al Parlamento dai Ministri competenti per materia, di concerto con il Ministro

per il bilancio e per la programmazione economica.

I disegni di legge che si rendano necessari per la revisione delle leggi di programma sono presentati al Parlamento, con le modalità di cui al comma precedente, contestualmente alla relazione di cui al terzo comma del precedente articolo 11, salvo che circostanze sopravvenute ne richiedano l'anticipazione.

Art. 13.

(Determinazione degli interventi a carico del bilancio dello Stato)

All'articolo 35 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, quale risulta modificato dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1964, n. 62, è aggiunto il seguente comma:

« Nelle note preliminari di cui al secondo comma sono indicati, per la parte di spesa in conto capitale, i criteri della ripartizione territoriale ed i tempi di attuazione degli interventi che si intendono finanziare con gli stanziamenti previsti nei corrispondenti stati di previsione ».

Art. 14.

(Piani pluriennali e relazioni programmatiche di pubbliche amministrazioni)

I piani pluriennali degli interventi pubblici previsti dall'articolo 1 della legge 26 giugno 1965, n. 717, e dall'articolo 1 della legge 22 luglio 1966, n. 614, ed i programmi pluriennali dell'Ente nazionale per l'energia elettrica previsti dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670, hanno la stessa decorrenza e durata del programma economico nazionale e sono sottoposti agli stessi aggiornamenti.

La relazione previsionale relativa ai piani di coordinamento degli interventi pubblici nei territori meridionali, prevista dall'articolo 22, comma terzo, della legge 26 giugno

1965, n. 717, integrata, per quanto attiene ai territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 22 luglio 1966, n. 614, la relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia prevista dall'articolo 2 della legge 2 marzo 1963, n. 283, la relazione programmatica sull'attività dell'Ente nazionale per l'energia elettrica prevista dall'articolo 1, comma ottavo, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, le relazioni programmatiche sull'attività degli Enti autonomi di gestione delle partecipazioni statali previste dall'articolo 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, sono presentate al Parlamento dai Ministri rispettivamente competenti, in base alle vigenti leggi, entro il 30 settembre di ogni anno.

Le predette relazioni sono preventivamente sottoposte al Comitato interministeriale per la programmazione economica per il coordinamento con le relazioni di cui al terzo e al quarto comma del precedente articolo 11.

TITOLO V

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 15.

(Revisione del programma economico nazionale)

Per l'eventuale revisione degli obiettivi e delle politiche del programma in corso di attuazione si applicano le procedure di formazione e di approvazione del programma economico nazionale previste dalla presente legge.

Art. 16.

(Consultazione dei Comitati regionali per la programmazione)

Per i territori delle Regioni a statuto ordinario, fino alla costituzione degli organi regionali, all'articolazione regionale del programma economico nazionale si provvede previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica.