

(N. 1077)

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(ROMITA)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1984

Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto di studi per la  
programmazione economica (ISPE)

ONOREVOLI SENATORI. - 1. — L'assetto istituzionale e organizzativo concepito dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48 (Comitato interministeriale per la programmazione economica, Ministero del bilancio e della programmazione economica, segretario della programmazione, consiglio tecnico-scientifico per la programmazione economica, commissione consultiva interregionale, Istituto di studi per la programmazione economica, eccetera), che prefigurava una elaborazione e una conduzione essenzialmente unitarie e onnicomprensive della politica economica programmatica, è andato progressivamente sfaldandosi nella prassi politico-amministrativa, anche se l'involucro normativo è tuttora vigente.

In particolare l'Istituto di studi per la programmazione economica, istituito dalla legge n. 48 come struttura di servizio del Ministero del bilancio ai fini della predisposizione di documenti inerenti la programmazione economica, si era dato una struttura interna che riproduceva sostanzialmente le tematiche presenti nello schema di programma economico nazionale adottato in quel periodo dal Governo. L'attività dell'ISPE, di conseguenza, si è indirizzata verso una pluralità di campi d'indagine che riflettevano il carattere dell'impostazione programmatica del tempo.

Destinatario dell'attività dell'ISPE, nel sistema della legge n. 48, doveva essere esclusivamente il Ministero del bilancio.

2. — Nel corso degli anni '70 sull'evoluzione economica italiana hanno assunto una crescente rilevanza alcuni fattori riconducibili essenzialmente: alla rapidità dello sviluppo tecnologico ed organizzativo riguardante il sistema produttivo; all'internazionalizzazione dell'economia, con particolare riferimento al processo di integrazione europea; al maggior peso delle economie locali.

Tali fattori, sia pure in misura diversa, hanno concorso a determinare una più elevata complessità del quadro di governo dell'economia. Questo — in particolare — ha visto emergere nuovi soggetti politici a scala territoriale (Regioni), ha subito una maggiore articolazione al livello degli organi centrali di governo (con l'istituzione di comitati interministeriali aventi autonome attribuzioni), ha conosciuto una maggiore incidenza delle sedi decisionali a carattere sovranazionale (soprattutto con riferimento alle funzioni svolte nelle sedi comunitarie). Rispetto alle modificazioni intervenute nell'assetto dei soggetti decisionali di governo dell'economia, di cui abbiamo ricordato quelle più significative, si è registrata finora una non sufficiente attenzione, come pure si è verificato per lo stato di attuazione ed i relativi effetti dei provvedimenti legislativi di politica economica e sociale.

3. — Vi è dunque l'esigenza di individuare una sede pubblica capace di svolgere gli studi necessari e di assumere le iniziative opportune per una efficace identificazione dei fenomeni prima richiamati e di altri che potrebbero emergere, nonché per la comprensione degli effetti derivanti dalle decisioni degli indicati nuovi soggetti pubblici sul sistema economico sociale.

Le stesse funzioni che privilegiano l'analisi dei prevedibili effetti dei programmi di investimento pubblico affidate al nucleo di valutazione, di recente costituito presso il Ministero del bilancio, richiedono integrazioni conoscitive e analitiche nelle direzioni prima richiamate.

A questi fini potrebbe essere utilmente impiegato l'ISPE, opportunamente ristrutturato secondo le proposte emendative ed integrative della legge n. 48, di seguito indicate nell'unito disegno di legge.

#### *Ruolo e compiti dell'ISPE*

4. — Attualmente l'articolo 19 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, affida all'ISPE il compito di « procedere ad indagini, ricerche e rilevazioni inerenti alla programmazione economica ai fini della preparazione dei documenti programmatici, secondo le direttive del Ministero del bilancio e della programmazione economica ».

L'ISPE ha personalità giuridica ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del bilancio e della programmazione economica il cui titolare è, al tempo stesso, il presidente dell'ente vigilato.

5. — La sempre più avvertita necessità di liberarsi dai vincoli imposti dagli alti tassi di inflazione, la stessa consapevolezza che ciò richiede tempi non brevi e l'analisi di prospettive diverse da quelle prese in considerazione per le decisioni congiunturali che hanno caratterizzato la conduzione della politica economica in questi ultimi anni, hanno indotto il Parlamento ad introdurre nella legge 19 marzo 1984, n. 28, una « norma di sollecitazione » con la quale il Ministero del bilancio e della programmazione economica è stato incaricato di formulare entro il 30 giugno 1984 proposte per una ridefinizione del ruolo e dei compiti dell'ISPE.

Tale norma ha fornito anche una precisa direttiva nell'indicare l'analisi delle tendenze di medio e lungo periodo dell'economia come il campo specifico dell'attività di ricerca dell'Istituto riformato, la cui attività verrebbe pertanto ad integrarsi con quella dell'ISCO, l'altro istituto di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero del bilancio, che svolge ricerche e studi nel campo congiunturale.

Una tale impostazione rispecchia una scelta di opportunità politica basata su una valutazione realistica della fase di transizione attraversata dal sistema politico-istituzionale.

6. — Al fine, dunque, di accentuare le funzioni di osservatorio pubblico delle tendenze e delle prospettive strutturali dell'economia, il disegno di legge prevede (articolo 1) di demandare all'ISPE, oltre ai compiti già

noti, anche l'analisi sullo stato di attuazione e relativi effetti sul sistema economico dei più significativi provvedimenti legislativi in materia di politica economica e sociale nonché di procedere ad analisi sui fenomeni economici e politico-istituzionali di più lungo andare, con particolare attenzione agli studi sulle tendenze della economia di medio e lungo periodo.

Nella fase di riorganizzazione dell'Istituto e nella relativa individuazione delle specifiche aree di ricerca alle quali indirizzarne l'attività, particolare attenzione dovrà essere data, tra l'altro, all'evoluzione delle tendenze relative al processo di integrazione dell'economia italiana a livello comunitario; all'attività di cooperazione con i paesi in via di sviluppo; alle forme e agli sviluppi dell'innovazione tecnologica e organizzativa e ai suoi effetti sul sistema produttivo, sull'ambiente e sui servizi; alle trasformazioni dei procedimenti e dei modelli organizzativi del governo dell'economia. Sono queste, del resto, le principali aree di ricerca che hanno impegnato l'attività dell'Istituto in questi ultimi anni.

L'ISPE, oltre all'elaborazione diretta, dovrebbe essere anche in grado di promuovere e coordinare specifiche indagini e rilevazioni svolte da esperti e studiosi esterni.

Nel provvedimento si prevedono inoltre la collaborazione tecnico-economica con altri soggetti pubblici anche attraverso la partecipazione del personale dell'ISPE alla messa a punto e allo svolgimento di particolari iniziative, nonché l'organizzazione e la promozione di qualificati servizi tecnico-scientifici (seminari, convegni di studio, corsi di aggiornamento per alti dirigenti pubblici, eccetera).

L'ISPE dovrebbe altresì essere autorizzato a svolgere incarichi ad esso affidati da organi costituzionali, amministrazioni pubbliche, enti e organizzazioni pubbliche e private, anche internazionali.

#### *Organi dell'Istituto*

7. — Nel disegno di legge sono previste alcune modifiche e integrazioni al sistema di governo dell'ISPE nell'intento di assicu-

rare a quest'ultimo un certo grado di autonomia tecnico-scientifica, almeno sulle attività diverse da quelle connesse alla predisposizione dei documenti programmatici, e una maggiore efficienza organizzativa interna.

Per assicurare all'ISPE la suddetta autonomia tecnico-scientifica e per favorire la continuità della gestione operativa e dell'impegno scientifico dell'Istituto, si prevede pertanto che il presidente non coincida più con la persona del Ministro titolare del dicastero vigilante, come del resto già si verifica per l'ISCO e per l'ISFOL, due istituti di ricerca nel campo socio-economico, che per dimensioni, struttura e compiti sono similari all'ISPE.

Al Ministro del bilancio e della programmazione economica, oltre alla vigilanza è affidata l'alta direzione dell'Istituto, la nomina del suo presidente tra studiosi particolarmente qualificati nelle discipline economiche (articolo 3) e la definizione delle linee generali dell'attività che l'Istituto dovrà perseguire (articolo 1, ultimo comma).

Con tale disposizione si è inteso eliminare non solo l'anomalia di un Ministro-presidente vigilante-vigilato, ma anche favorire la stabilità della gestione operativa dell'Istituto, che attualmente è condizionata dall'alternarsi frequente dei titolari del dicastero a seguito di crisi e rimpasti di governi.

Per le attività connesse alla predisposizione dei documenti programmatici, il segretario della programmazione continuerà ad avvalersi delle ricerche, indagini e rilevazioni dell'ISPE nell'ambito delle proprie attività istituzionali. L'articolo 2 prevede una riformulazione del primo comma dell'articolo 10 della legge 27 febbraio 1967, n. 48.

Il numero dei membri del comitato amministrativo viene portato a undici, essendosi prevista accanto ad una rappresentanza regionale la partecipazione al comitato dei presidenti di importanti organi ed enti, la cui attività è strumentale, per diversi aspetti, alla programmazione. La durata in carica del presidente e dei componenti del comitato è ridotta da quattro a tre anni, uniformandola a quanto previsto per i componenti del collegio dei revisori dei conti (articolo 4).

*Mezzi per il conseguimento degli scopi dell'Istituto*

8. — L'articolo 5 prevede che l'ISPE, analogamente a quanto previsto nello statuto dell'ISCO, per il conseguimento dei propri fini istituzionali, possa provvedere anche attraverso contributi di amministrazioni, di enti pubblici e privati ed organismi internazionali.

Inoltre la misura del contributo dello Stato — per l'anno 1985 — è determinata in lire 4 miliardi.

Tale misura tende ad adeguare la provvista finanziaria dell'Istituto, ferma ai 2 miliardi annui del 1972, all'accresciuto fabbisogno; tuttavia essa risulta appena sufficiente a coprire le spese effettive necessarie per il funzionamento dell'Istituto, preventive per il corrente esercizio 1984 in misura non inferiore a lire 5 miliardi.

*La riorganizzazione e il personale*

9. — Per quanto riguarda la normativa del trattamento giuridico ed economico del personale, l'articolo 6 prevede che lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti restino disciplinati dalla normativa prevista per gli enti di ricerca di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, tabella punto VI, in attesa che, in attuazione dell'articolo 5 della legge 29 marzo 1983, n. 93, vengano definiti i comparti nei quali dovranno essere raggruppati i dipendenti pubblici e quindi anche i dipendenti degli enti di ricerca.

È certo tuttavia che l'esperienza trascorsa consiglia di sottrarre gli enti di ricerca

alla disciplina organizzativa prevista per gli enti del parastato — che si è rivelata nella pratica inadeguata e soffocante.

10. — Il nuovo ruolo e i nuovi compiti dell'Istituto richiederanno anche un adeguamento del personale di ricerca e amministrativo, che dovrà essere opportunamente riqualificato, nei casi in cui sarà possibile, per far fronte alle esigenze che emergono specie a seguito dell'introduzione dei sistemi più avanzati nel campo dell'analisi economica (modelli econometrici, eccetera).

Nell'articolo 7 si prevede pertanto che, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di ristrutturazione, vengano rivisti l'ordinamento interno e la consistenza numerica del personale di ricerca e amministrativo, che potrà essere inferiore all'attuale organico di 187 unità (attualmente, comunque, il personale alle dipendenze dell'ISPE è composto di 121 unità, 40 del ruolo amministrativo) e 81 del ruolo tecnico professionale).

Per quanto riguarda il personale di ricerca, in particolare, essendo venute a mancare negli ultimi dieci anni assunzioni di giovani, l'anzianità media dei ricercatori è di molto superiore allo *standard* medio del settore e appare peraltro opportuno provvedere ad un parziale ricambio di personale immettendo forze fresche di nuova formazione.

In proposito, sono previste norme di salvaguardia per il personale che non risulterà inquadrato nei nuovi ruoli e che dovrà essere trasferito in altre amministrazioni pubbliche.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

L'articolo 19 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, è sostituito dal seguente:

« L'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) svolge indagini, ricerche e rilevazioni inerenti alla programmazione economica ai fini della preparazione dei documenti programmatici, nonché all'analisi sullo stato di attuazione dei provvedimenti legislativi di politica economica e sociale e sui loro effetti, con particolare attenzione agli studi sulle tendenze di medio e lungo periodo dell'economia utili alle decisioni di politica economica e sociale del Governo.

L'ISPE inoltre cura:

1) la promozione, il coordinamento e l'elaborazione di specifiche indagini, ricerche e rilevazioni;

2) la collaborazione tecnica con altri soggetti pubblici, anche mediante la partecipazione di proprio personale all'elaborazione ed attuazione di particolari iniziative;

3) la promozione di qualificati servizi tecnico-scientifici.

L'Istituto può essere chiamato a svolgere indagini e ricerche da parte dei due rami del Parlamento.

L'Istituto svolge, inoltre, gli incarichi che, mediante convenzione, ad esso vengono conferiti da pubbliche amministrazioni e da enti e organizzazioni, anche internazionali.

L'Istituto ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza ed all'alta direzione del Ministro del bilancio e della programmazione economica, il quale, per il perseguimento dei compiti di cui sopra, impartisce le direttive al presidente dell'Istituto ».

## Art. 2.

Nel primo comma dell'articolo 10 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, le parole: « impartisce le direttive tecniche all'ISPE in ordine all'attività da svolgere ai sensi dell'articolo 19 » sono sostituite dalle seguenti: « e a tal fine si avvale delle indagini, ricerche e rilevazioni dell'ISPE, per quanto attiene alla programmazione economica ».

## Art. 3.

L'articolo 21 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, è sostituito dal seguente:

« Il presidente dell'ISPE è nominato dal Ministro del bilancio e della programmazione economica tra studiosi particolarmente qualificati nelle discipline economiche.

Con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro del tesoro, sarà stabilita l'indennità spettante per detto incarico ».

## Art. 4.

L'articolo 22 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, è sostituito dal seguente:

« Il comitato amministrativo è composto dal presidente e da sei membri, di cui uno designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, due dal Ministro del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro del tesoro, uno designato dalla Conferenza permanente dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano e uno eletto dal personale dell'ISPE.

Fanno altresì parte di diritto del comitato il presidente del CNR, il presidente dell'Istituto centrale di statistica (ISTAT), il segretario generale della programmazione, il presidente del comitato tecnico scientifico per la programmazione economica, il segretario generale della conferenza Stato-Regioni, o loro rappresentanti all'uopo delegati.

Il presidente ed i membri del comitato amministrativo restano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Alle riunioni del comitato amministrativo partecipa il direttore dell'Istituto con voto consultivo ».

#### Art. 5.

L'articolo 29 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, è sostituito dal seguente:

« Al conseguimento dei fini istituzionali indicati nell'articolo 19 della presente legge l'Istituto provvede:

- a) con il contributo annuo dello Stato;
- b) con i contributi di amministrazioni od enti pubblici e privati nonché di organizzazioni internazionali;
- c) con i redditi di beni costituenti il proprio patrimonio;
- d) con i proventi derivanti dalle attività di cui al quarto comma dell'articolo 19 e dalla diffusione delle proprie pubblicazioni.

A decorrere dall'anno 1985 il contributo annuo dello Stato è determinato in 4 miliardi di lire.

Il contributo stesso può essere annualmente adeguato con apposita norma da inserire nella legge di approvazione del bilancio ».

#### Art. 6.

Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti dell'ISPE restano disciplinati dalla normativa prevista per gli enti di ricerca di cui al punto VI della tabella annessa alla legge 20 marzo 1975, n. 70, fino alla piena attuazione della legge quadro sul pubblico impiego ed alla definizione dei relativi comparti.

#### Art. 7.

Con deliberazioni del comitato amministrativo, ai sensi dell'articolo 29 della legge 20 marzo 1975, n. 70, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvederà a rivedere l'ordinamento interno e la consistenza organica del personale per renderli più rispondenti alle finalità di cui all'articolo 1 della presente legge. In tale ambito oltre alle unità organi-

che potranno prevedersi unità operative per esigenze specifiche di carattere temporaneo.

Nel caso in cui la ristrutturazione di cui al precedente comma del presente articolo renda necessaria una riduzione della consistenza numerica del personale, i dipendenti che risulteranno in eccedenza saranno trasferiti, sentite le organizzazioni sindacali, ad altre amministrazioni ed enti pubblici ovvero, su richiesta degli enti interessati, presso enti territoriali, con salvaguardia delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite.

Nell'effettuazione dei trasferimenti dovrà essere data priorità agli altri enti del parastato e, nell'ambito di questi, a quelli di ricerca ovvero al Ministero del bilancio e della programmazione economica e, successivamente, alle altre amministrazioni.

I trasferimenti presso altri enti del parastato verranno effettuati secondo le modalità previste dall'articolo 7 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

I trasferimenti presso le altre amministrazioni pubbliche saranno disposti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, sulla base di apposita tabella di equiparazione predisposta dal comitato amministrativo, sentite le organizzazioni sindacali e tenendo conto, nei limiti delle esigenze funzionali dell'Istituto e delle disponibilità presso le amministrazioni di destinazione, delle preferenze dei dipendenti interessati.

#### Art. 8.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 2 miliardi annui, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1985-87, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1985, all'uopo utilizzando l'accantonamento previsto alla voce « Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica e degli istituti ad esso connessi ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.