

Capitolo 1

Il PNRR nel contesto delle programmazioni economiche tra Italia e Unione europea

SOMMARIO: 1.1. La programmazione economica: preliminari questioni costituzionali. – 1.2. L’art. 41, terzo comma, Cost. e la “doverosità” della programmazione. – 1.3. Gli strumenti di programmazione economica nell’esperienza italiana. – 1.3.1. La parabola della programmazione economica. – 1.3.2. Il fallimento della programmazione economica tra ragioni politiche, economiche e istituzionali. – 1.3.3. Dalla programmazione economica alla programmazione di bilancio. – 1.3.4. Il Piano Marshall: assonanze e differenze col *Next Generation EU*. – 1.3.5. Il Programma economico nazionale di cui alla legge n. 685 del 1967 e il ruolo del Parlamento. – 1.4. Lo sviluppo della *governance* economica europea e il ritorno della programmazione. – 1.4.1. La crescente attenzione al dato “qualitativo” nella *governance* economica europea. – 1.4.2. Il nuovo ruolo della programmazione economica.

1.1. La programmazione economica: preliminari questioni costituzionali

Il PNRR è un piano generale, economico e istituzionale; un Piano per obiettivi che sta a metà tra Unione europea e Italia, sia per le norme di base che per la fase attuativa¹. Il NGEU rappresenta, in tal senso, non soltanto uno sviluppo della *governance* economica dell’Unione europea, ma anche un forte ritorno alla programmazione economica. Per tale ragione, appare utile, prima di indagare gli effetti dell’attuazione del Piano sulla forma di governo, analizzare – anche in via generale – il concetto di programmazione econo-

¹M. D’Alberti, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 3.

mica, nonché le principali forme di programmazione che si sono avute nella storia della Repubblica.

Si può dire, innanzitutto, che la decisione politica, intesa come processo di scelta necessario per l'inveramento dell'interesse generale, è un elemento chiave del costituzionalismo liberal-democratico. Per giungere a determinati fini, sovente gli Stati nazionali hanno fatto ricorso all'istituto della programmazione (o pianificazione) economica², che altro non è se non un tipo di decisione politica. Programmare significa, infatti, organizzare, cioè combinare in modo ottimale tempi, risorse e obiettivi³.

Sebbene, originariamente, la nozione di programmazione nasce nelle scienze politiche ed economiche, diviene poi oggetto di attenzione delle scienze giuridiche – e del diritto costituzionale – nel momento in cui si concreta in un atto giuridico (deliberazione politica, legge, atto amministrativo) strumentale all'esercizio dell'attività di indirizzo politico-economico⁴. Eppure, si tratta di attività connaturata all'uomo, in quanto è attività che esiste da sempre: essa inizia da quando l'uomo che agisce in collettività “è tenuto a decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone in ordine al raggiungimento di obiettivi che gli si pongono come necessari”⁵.

La programmazione è procedimento, col quale si prende una decisione

² In genere, la letteratura economica riserva il termine “pianificazione” ai sistemi economici collettivisti, mentre utilizza il termine “programmazione” per le economie di mercato. Gli studi sulla programmazione economica sono sterminati. Cfr. almeno A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; J. Kaiser, *Planmung*, Baden Baden, 1965/1972; G. Mor, *Programmazione economica e pubblica amministrazione*, Milano, 1969; F. Di Fenizio, *La programmazione economica*, Torino, 1965; S. Lombardini, *La programmazione. Idee, esperienze, problemi*, Torino, 1967; G. Miele, *Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, p. 783 s.; M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, ivi, 1959, p. 313 s., ora in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 9, 2018, p. 1 s.; F. Forte, *Introduzione alla politica economica. Il mercato e i piani*, Torino, 1964. Invece, sui rapporti tra mercato e programmazione, cfr. F.A. Hayek, *Conoscenza, mercato, pianificazione*, Bologna, 1988.

³ G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Bologna, 2019, p. 9. C'è quindi differenza tra organizzare e dirigere e, quindi, impartire un ordine o un obiettivo non è il *proprium* della programmazione. Allo stesso modo, l'A. sottolinea che la programmazione non può essere sostituita dalla regolazione, in quanto la prima sceglie obiettivi “politici” mentre la seconda attiene alla fissazione di regole (p. 10).

⁴ Con questi termini, D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 1.

⁵ M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, p. 629: “per i pubblici poteri esiste da quando, similmente, occorre decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone il gruppo – o, meglio, che si possono trarre dal gruppo a fini collettivi – anche qui in ordine al raggiungimento di obiettivi”. Cfr. anche P. Cesareo, voce *Programmazione (diritto pubblico)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIV, Torino, 1967, p. 59; S. Cassese, *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977, p. 301 s.

che funge da premessa per successivi procedimenti: si tratta di una attività tesa all'elaborazione di piani e programmi predisponendone la futura concreta realizzazione⁶. Quindi, programmazioni e pianificazioni sono dei procedimenti composti, ossia dei procedimenti di procedimenti⁷.

La dottrina ha tentato di definire giuridicamente la programmazione isolando le fasi strutturali della stessa: fase decisionale, di attuazione e di controllo⁸. Pertanto, la nozione giuridica di programmazione economica implica un'attività di riflessione consistente nell'elaborazione di piani, "diretti ad individuare le premesse di un periodo di tempo determinato, e che si manifesta in atti giuridicamente rilevanti riguardanti l'economia"⁹.

Tali atti decisionali esprimono indirizzi volti a "coordinare e orientare i soggetti pubblici o privati a cui si dirigono o tra i quali intervengono sulla base di norme generali legittimanti poste dall'ordinamento"¹⁰. Da questo si evince come l'attività di indirizzo politico – intesa come quella diretta a dirigere in modo armonico e coerente la propria attività o l'attività di altri soggetti verso il conseguimento di un fine¹¹ – sia strettamente connessa a quella economica, tanto che si è giunti ad elaborare la nozione di indirizzo politico-economico¹².

⁶D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 4.

⁷M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, cit., p. 26.

⁸Cfr. M. Carabba, voce *Programmazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, p. 36. In particolare, come sintetizzate da D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 5, la fase decisionale consiste nel determinare gli obiettivi e valutare tutte le possibili strategie operative per conseguirli, optando poi per quella ritenuta migliore e fissandola in un atto giuridico; la fase di attuazione riguarda il grado effettivo di operatività delle scelte e degli obiettivi prefissati nella fase decisionale, indicando concretamente le risorse necessarie, le responsabilità, le modalità procedurali ed i tempi di esecuzione; la fase del controllo, infine, attiene alla verifica dei risultati conseguiti rispetto all'attuazione della programmazione. Altri hanno suddiviso ulteriori fasi del processo di predisposizione di un piano, come: l'indicazione degli obiettivi generali di sviluppo; la proiezione, per la durata del piano, degli andamenti correnti delle grandezze fondamentali del sistema economico; la determinazione degli obiettivi specifici del piano; l'elaborazione del programma specifico di investimenti pubblici e privati, e prove di coerenza del piano. Cfr. V. Marrama, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Bologna, 1968, p. 35.

⁹D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 5.

¹⁰M. Carabba, voce *Programmazione*, cit., p. 37.

¹¹T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 134.

¹²Cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007. Nega autonomia al concetto di indirizzo politico-economico F. Salmoni, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, cit., p. 64 s., secondo cui "sembrerebbe più sensato escludere l'individuazione di un'autonoma attività di indirizzo politico economico separata da quella più generale di indirizzo politico *tout court*. L'attività di indirizzo politico economico, in altri termini, rappresenta un di cui di quella di indirizzo politico generale: senza un indirizzo politico economi-

Ovviamente, come distinzione preliminare, bisogna sottolineare che non si intende analizzare quella nozione di pianificazione propria dei Paesi a regime collettivista¹³, ma la pianificazione dei Paesi a economia di mercato¹⁴. Un'altra distinzione preliminare è quella tra programmazione e pianificazione, poiché si tratta di un nodo terminologico e sostanziale assieme¹⁵. I due termini assumono diversi significati nella scienza economica e in quella politica. Laddove, nella prima, la pianificazione è attività preparatoria alla programmazione, nella seconda disciplina la pianificazione è vista come strumento di soppressione delle libertà dell'individuo¹⁶. Nella scienza giuridica, invece, i termini non sembrano assumere un significato univoco per gli studiosi e per il legislatore¹⁷, anche perché ai due termini non sembrano corrispondere precise distinzioni giuridiche¹⁸. Pianificazione e programma-

co, infatti, non si può dare attuazione all'indirizzo politico in senso lato perché nessuna attività di attuazione dei fini stabiliti nella Carta costituzionale può essere posta in essere se a monte non sono state determinate la gestione della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale". Come continua l'A., quindi, "la decisione politica sull'economia e sui mezzi finanziari è finalizzata, dovrebbe essere finalizzata, all'attuazione armonica degli obiettivi di sviluppo sociale previsti dalla Costituzione e ci consente di descrivere l'indirizzo politico economico come il principale cardine dell'attività di indirizzo politico in senso lato, il perno essenziale mediante il quale i rapporti economici, politici, sociali, solidaristici, egualitari e l'interesse generale trovano attuazione".

¹³V. Del Punta, *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, VI, Roma, 1996, p. 574 s.: "di pianificazione di un sistema economico si cominciò a parlare, in dottrina, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, sulla scia del Manifesto del partito comunista di Marx ed Engels. Per vederne la prima applicazione concreta, tuttavia, occorre attendere gli anni immediatamente successivi all'avvento del regime comunista in Unione Sovietica, vale a dire gli anni Venti di questo secolo. Da allora, infatti, il sistema economico sovietico è stato guidato, sino al crollo del regime, sulla base di una serie di piani quinquennali". Sul processo di pianificazione dell'economia in URSS, v. la ricostruzione di B. Cavallo, G. Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983, p. 41 s.

¹⁴Sul punto, si può rilevare come la pianificazione collettivista sia quella con cui ci si riferisce alle esperienze dirigiste, in cui sono negate le libertà economiche; mentre con la locuzione programmazione economica ci si riferisce a quel procedimento che è dato in risposta ai fallimenti del mercato nello Stato sociale.

¹⁵G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 18.

¹⁶Cfr., per tutti, G. Dal Negro, *La gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato*, Napoli, 1984, p. 129. In particolare, nel primo dei due significati, la programmazione è rivolta a individuare gli obiettivi d'azione dei pubblici poteri, la scelta dei mezzi, l'indicazione delle risorse necessarie e la definizione dei meccanismi di verifica; invece, la pianificazione è preliminare alla programmazione e riguarda soltanto la scelta degli obiettivi. Cfr. G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 18.

¹⁷D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 21. Cfr. anche M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, pp. 282-283, secondo il quale la distinzione terminologica è irrilevante.

¹⁸G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 19.

zione possono quindi essere considerati sinonimi, utilizzati per definire un'attività proiettata nel futuro, in un preciso arco temporale o spaziale, concernente un determinato oggetto, per il perseguimento di dati obiettivi¹⁹.

La programmazione economica è stata inoltre oggetto di classificazione in relazione al raggio di azione delle attività che ne costituiscono l'oggetto. All'interno della pianificazione, si possono distinguere una pianificazione parziale, che investe un singolo settore produttivo (come, ad esempio, quella urbanistica) oppure una singola area geografica²⁰, da una pianificazione globale, che, cioè, intende trasformare la società nel suo complesso, senza fermarsi ad un solo settore economico. Tra i due tipi di programmazione esiste innanzitutto una differenza qualitativa: mentre la prima, quella settoriale, ha obiettivi circoscritti, la pianificazione globale diventa un'operazione complessa, se intende occuparsi di un intero Paese e del suo sistema economico²¹.

È quindi rilevabile il carattere multiforme della programmazione, al punto che risulta difficile procedere alla definizione di un modello unitario di programma²². Si possono annoverare, in generale, oltre alla programmazione globale, una programmazione di bilancio, una programmazione di settore, una programmazione plurisetoriale e, infine, una programmazione per progetti²³. La programmazione è poi articolata in piani, programmi e progetti generali²⁴, corrispondenti ciascuno ad un concetto differenziato, ma

¹⁹ Sul punto cfr. V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, p. 269; A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 224 ss., spec. p. 226; C. Gessa, voce *Programmazione (diritto pubblico e politica economica)*, in *Novissimo Digesto italiano*, App. VI, Torino, 1986, p. 38. *Contra* M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, p. 158.

²⁰ Cfr. V. Del Punta, G. Battista Forti, C. Pace, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia Italiana*, vol. IV, Appendice, 1981: "esempio tipico potrebbe essere fornito dall'esperienza rooseveltiana della valorizzazione del bacino del fiume Tennessee che dette origine a quell'organismo amministrativo *ad hoc*, noto in tutto il mondo con il nome di *Tennessee valley authority*".

²¹ In tal caso, infatti, si tratta di raggiungere una serie di obiettivi nello stesso momento, attraverso la predisposizione di un piano per raggiungere tale scopo, allo stesso tempo individuando gli strumenti per l'attuazione.

²² G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 47.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Secondo M. Carabba, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, p. 1113, le parole "piano, programma, progetto, dopo aver acquisito, sul terreno delle diverse discipline scientifiche e tecniche, specifici significati, tendono ad assumere, nel linguaggio comune a più discipline, connotazioni generali che nascono da fattori di contenuto e struttura formale".

tutti diretti a determinare quei risultati ritenuti più vantaggiosi alla luce dell'indirizzo politico-economico stabilito²⁵.

La c.d. “politica di piano”, in un sistema ad economia di mercato, non è quindi una novità introdotta di recente. Al contrario, come si vedrà, tutta l'esperienza repubblicana italiana, a partire dal secondo dopoguerra, è stata innervata dal tentativo di mettere in piedi un sistema di programmazione economica globale, partendo dal Piano Marshall, passando per il c.d. “schema Vanoni” e per l'approvazione del primo programma economico nazionale di cui alla legge n. 685 del 1967, e arrivando poi alla trasformazione della programmazione economica in programmazione di bilancio. Sarà con l'Unione europea e, in particolare, con pandemia e NGEU che il tema della pianificazione globale si porrà di nuovo al centro dell'attenzione.

Tornando alle questioni di ordine più generale, tuttavia, si può dire che si arrivi alla politica di piano in un sistema ad economia di mercato nel momento in cui il sistema economico sta andando verso risultati non ritenuti accettabili dalle forze politico-sociali, affinché evolva in direzione e con obiettivi diversi da quelli verso i quali s'indirizzerebbe in mancanza di una politica di piano²⁶. Attraverso la programmazione economica si intende dunque mutare l'evoluzione spontanea per indirizzarla verso i fini che la politica ritiene più urgenti. La politica di piano, tuttavia, è operazione complessa, che può essere compromessa da fattori esogeni che hanno la capacità di turbare il sistema economico, nonché dall'instabilità politica, senza la quale i fini scelti in precedenza possono essere abbandonati.

Anche per tale ragione, vi è chi ha ritenuto complicato un programma idoneo a superare il quinquennio della legislatura, per i rischi di tecnocratizzazione immanenti alla pianificazione a detrimento delle scelte dei decisori politici. Predieri, in particolare, registrava che l'esigenza di un piano di avere una durata pluriennale si scontra con l'esistenza di un termine della legislatura e si accontentava di piani che durassero una sola legislatura²⁷. Sotto quest'ultimo punto di vista, si può notare sin d'ora che il PNRR travalica i limiti della legislatura, con conseguenze sia sotto il profilo politico, con la

²⁵D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 8: mentre i piani predeterminano, nel lungo periodo, gli obiettivi generali di politica economica, i programmi indicano, nel medio periodo e in modo puntuale, gli strumenti e le modalità concrete di realizzazione degli obiettivi prefissati nel piano in via generale. Infine, i progetti generali indicano nel breve periodo le misure più idonee al conseguimento delle specifiche finalità di sviluppo enunciate in via generale dai piani.

²⁶Cfr. V. Del Punta, G. Battista Forti, C. Pace, *Programmazione economica*, cit.

²⁷S. Nicolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 222 ss., spec. p. 227 s.

necessaria opera di adeguamento del Piano, sia sotto quello tecnico, con la previsione iniziale di strutture di *governance* che sarebbero dovute durare fino alla fine del Piano²⁸.

1.2. L'art. 41, terzo comma, Cost. e la “doverosità” della programmazione

Per certi versi, la programmazione è sempre esistita, in quanto “se lo Stato comporta il governo, il governo comporta il programma politico”²⁹. Pertanto, dalle organizzazioni militari, le programmazioni si sono estese all'assetto finanziario degli apparati statali, “nella specie dei bilanci di cassa e dei consuntivi e di qui all'assetto ecologico-operativo, nella specie di programmi e di piani urbanistici, di comunicazioni, di bonifica, e simili; e infine all'assetto economico-sociologico, nella specie di programmi e di piani economici”³⁰.

La politica di programmazione – già conosciuta dallo Stato sabauda e dagli Stati pre-unitari³¹ – vede un suo proseguimento nel 1937 quando venne approvato, durante il periodo fascista, un atto con forza di legge, il c.d. “Piano sessennale per l'avvaloramento dell'Impero”, con il quale si provvedeva a pianificare nel lungo periodo il futuro fabbisogno di spesa per i territori coloniali³². La programmazione sembra quindi fare il suo vero ingresso in scena negli anni Trenta, con i primi interventi dello Stato in economia³³. È poi in Assemblea costituente che la questione dovrà essere affrontata, con i principali partiti che avevano posizioni variegate sul punto³⁴.

²⁸ Si approfondiscono tali aspetti *infra*: v., in particolare, i parr. 3.6.2, 5.1 e 5.2.1.

²⁹ M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, cit., p. 26.

³⁰ *Ivi*, p. 27. Sul punto, cfr. anche G. Nicolosi, *Liberali italiani e programmazione*, in *Italia e Canton Ticino Anni Sessanta. La programmazione economica*, a cura di L. Vergallo, Milano-Udine, 2015, p. 39 s.

³¹ È infatti dall'Ottocento che esistono i programmi di costruzioni ferroviarie, i piani di risanamento, e risalgono al secolo ancor precedente i piani di bonifica. Così M.S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, cit., p. 27.

³² D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 12. Sul punto, cfr. M. Giusti, *Programmazione e documenti finanziari*, in *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1995, p. 23; M.S. Giannini, voce *Economia (disciplina della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 274 s.; A. Predieri, *Considerazioni sui piani di sviluppo*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, III, Milano, 1965, p. 511.

³³ G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 45.

³⁴ Per una ricostruzione delle posizioni sulla programmazione prima della Costituente, cfr. S.B. Batignani, *La programmazione*, in *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, Bologna, 1980, p. 10 s.

In particolare, la posizione della Democrazia cristiana fu espressa nella risoluzione del Consiglio Nazionale della DC del 28 febbraio-3 marzo 1945, ove si affermava l'esigenza di un piano diretto alla ricostruzione della struttura produttiva del Paese e la necessità di "un intervento della pubblica autorità al duplice fine di armonizzare le forze che vivono nella società indirizzandole alla realizzazione del bene comune e di garantire gli individui contro ogni sopraffazione che venga da singoli o da gruppi"³⁵.

Secondo Antonio Pesenti, uno dei principali esponenti del Partito Comunista e membro dell'Assemblea costituente, non sarebbe stata ammissibile una pianificazione che non fosse socialista: obiettivo era quindi quello di creare i presupposti per una pianificazione collettivista, attraverso il controllo pubblico degli strumenti di produzione³⁶.

Per il Partito socialista, secondo Rodolfo Morandi, deputato anch'esso dell'Assemblea costituente, esistevano tre tipi di piani: capitalistici, di riforma e socialisti. Mentre i primi potevano essere identificati in programmazioni parziali, i secondi assumevano un concetto evoluzionistico dell'economia. Per il Partito socialista era necessario quindi un piano socialista, che avrebbe dovuto avere come obiettivi la distribuzione del reddito e l'incremento economico del Sud, oltre alle grandi riforme di struttura³⁷.

Einaudi e il partito liberale avevano una forte diffidenza verso la programmazione economica fino ad arrivare a ritenere che "il piano è divenuto un mito e, come tale, corre il mondo, suscitando entusiasmi e timori, sicché è divenuto persino difficile dichiarare in parole semplici quello che un piano sia"³⁸. Allo stesso tempo, si rifiutava il concetto di pianificazione integrale, poiché un piano calato dall'alto non può coesistere con la libera scelta dell'individuo³⁹.

Quanto alle Destre, il Fronte dell'Uomo qualunque, coerentemente con la sua visione liberista dell'economia, era ostile alle pianificazioni, mentre

³⁵ Cfr. A. Crescenzi, G. Dente, *L'avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni '50*, in *I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, a cura di A. Crescenzi, Roma, 2007, p. 1 ss., spec. p. 22.

³⁶ *Ivi*, p. 23. Cfr. anche, sul dibattito sulla programmazione economica tra le forze politiche italiane dal punto di vista del PCI, A. Hober, *Il PCI di Luigi Longo (1964-1969)*, Napoli, 2010, spec. pp. 117 s. e 205 s.

³⁷ A. Crescenzi, G. Dente, *L'avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni '50*, p. 23.

³⁸ Cfr. L. Einaudi, *Il Buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Bari, 1954, p. 295 s.

³⁹ Cfr. A. Crescenzi, G. Dente, *L'avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni '50*, cit., p. 24.

secondo Roberto Lucifero, esponente del Blocco nazionale delle libertà, non era opportuno menzionare la parola “pianificazione” nella Costituzione, ipotizzandola solo per determinati settori o attività e attraverso la legge ordinaria⁴⁰.

In generale, all'interno dell'Assemblea costituente non vi fu una evidente divisione tra chi sosteneva l'economia di mercato e chi, invece, era per l'economia pianificata: le divisioni sorsero tra chi propendeva per una pianificazione di carattere settoriale e chi, al contrario, sosteneva una pianificazione di più ampio respiro⁴¹.

Il dibattito politico si svolse presso l'Assemblea costituente negli anni 1946-47⁴² e, all'esito dei suoi lavori, l'articolo della Costituzione italiana che deve essere richiamato in tema di programmazione è senz'altro l'art. 41 Cost.⁴³, il quale prevede, al terzo comma, che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”. Si può ritenere anche questo un risultato compromissorio, ben sintetizzato nelle parole di Ruini, secondo il quale l'idea della programmazione fu accolta “in quanto nessuna economia può ormai prescindere da interventi statali; il comunismo puro e

⁴⁰ *Ivi*, p. 23.

⁴¹ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 12.

⁴² Assemblea costituente, resoconto stenografico della seduta dell'8 febbraio 1947. Sul dibattito in materia di programmazione negli anni dell'Assemblea costituente, cfr. F. Sullo, *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, in *I piani di sviluppo economico dal 1945 al 1960*, Milano, 1960, p. 109 s.; P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, Bari, 1969; P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, 1978, p. 170 s.; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., *passim*.

⁴³ Sull'art. 41 Cost. cfr. C. Esposito, *I tre commi dell'art. 41*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 37 s.; F. Galgano, *Art. 41, Commentario alla Costituzione – artt. 41-44*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1982; R. De Stefano, V. Martinez, V. Panuccio, *Studi sull'art. 41 Cost.*, Bologna, 1969; A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, 1971, p. 582 s.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; R. Niro, *Art. 41*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti Torino, 2006, p. 847 s.; E. Cheli, *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1, 1960, p. 260 s.; G. Capograssi, *Persona e pianificazione*, in *La pianificazione e i diritti della persona umana*, Roma, 1955, p. 14 s.; V. Bachelet, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 648 s.; F.S. Marini, *Rapporto tra tutela costituzionale della proprietà e libertà di impresa*, in *Saggi di diritto pubblico*, Napoli, 2014, p. 11 s.; A. Morrone, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2001, p. 1471 s.; F. Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”*, in *Diritto sociale*, 2009, p. 400; M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto sociale*, 2011, p. 636 s.

il liberalismo puro sono due ipotesi e schemi astratti che non si riscontrano mai nella realtà”⁴⁴.

In particolare, il riferimento alla programmazione fu introdotto da un emendamento presentato dal socialista Arata⁴⁵. Nel suo intervento quest’ultimo evidenziò che, menzionando i “piani”, non aveva l’intenzione di “porre all’Assemblea una perentoria alternativa fra sistema liberale e socialista, fra iniziativa economica privata e coercizione burocratica di Stato, fra capitalismo nella sua forma pura e pianificazione integrale”. Al contrario, lo scopo era quello di porre il tema partendo da Von Hayek, il quale si era espresso sulla possibilità di ammettere delle forme parziali di pianificazione. Se Taviani propose l’uso della parola “norma”, Ruini sottolineò che la parola “piano” non avrebbe dovuto essere considerata “uno spauracchio”, poiché “i piani vi saranno sempre anche se non si mette la parola nella Costituzione poiché quest’ultima riconosce la libertà dell’iniziativa privata, i piani non possono far paura nemmeno ai più sospettosi”. Il Costituente italiano decise alla fine di non utilizzare la parola “pianificazione”, perché con questa tornavano alla mente i “Piani di sviluppo” tipici dei regimi di socialismo⁴⁶. Dunque, si approvò la proposta di Arata, nel testo concordato con Taviani, sostituendo la parola “piano” con quella di “programma”. In definitiva, l’intento della formulazione dell’ultimo comma dell’art. 41 era quello di riconoscere allo Stato la possibilità di intervenire in economia con la garanzia che ciò avvenga in modo coordinato e per legge⁴⁷.

L’art. 41 Cost. venne poi approvato dall’Assemblea costituente il 13 maggio 1947, dopo un vivace dibattito all’esito del quale vennero fusi due distinti articoli del Progetto di Costituzione. L’art. 41 è quindi il risultato dell’unificazione degli artt. 37 e 39, ma nella sua formulazione finale vede un ribaltamento della logica iniziale. Infatti, se l’art. 37 metteva al centro il controllo pubblico sull’attività economica privata, l’art. 39 affermava il principio

⁴⁴ Cfr. V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1980, p. 141.

⁴⁵ Che chiese nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1947 che “la legge” stabilisse “le norme, i controlli e i piani opportuni perché le attività economiche pubbliche e private siano dirette e coordinate a fini di utilità sociale”.

⁴⁶ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 12.

⁴⁷ Cfr. la dettagliata ricostruzione di A. Coiante, *Le “potenzialità concorrenziali nascoste” dell’art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all’affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, p. 143 ss., spec. p. 147, nota 13. Per altre ricostruzioni del dibattito in Assemblea costituente cfr.: G. Amato, *Il mercato nella costituzione*, in *La Costituzione economica*, Padova, 1997; L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”* in *Diritto pubblico*, n. 3, 2000, p. 919 s.

di libertà economica privata. Al contrario, con la formulazione dell'art. 41 Cost. è la libertà individuale a guadagnare il centro della scena, perché viene prima di tutto garantita la libertà di iniziativa economica privata e solo dopo sono evidenziati i limiti che tale libertà incontra⁴⁸. Infine, è menzionato il potere di programmazione e di controllo con l'obiettivo di orientare l'attività economica secondo "fini sociali".

Ci si è chiesti dunque se l'art. 41 Cost. imponga un modello economico di piano oppure se i limiti previsti dalla disposizione escludano forme di pianificazione economica. Secondo alcuni, nel pensiero del Costituente non vi era una "cultura del mercato" ma, più che altro, la necessità di difenderlo "dall'alternativa del regime comunista" e il "sentimento misto" è andato a ricadere sull'iniziativa economica privata con il duplice intento di tutelarla e di assoggettarla, non tanto alle regole della concorrenza ma a programmi, controlli, impulsi, orientamenti pubblici⁴⁹. La tesi prevalente è stata quella per cui, poiché l'art. 41 Cost. utilizza il termine "programmi" invece di "piani", mostra di ritenere la programmazione uno degli strumenti per la disciplina pubblica dell'economia, nel quadro di uno Stato democratico parlamentare ad economia mista⁵⁰. L'art. 41 Cost. – e, più in generale, le disposizioni costituzionali della c.d. Costituzione economica⁵¹ – sembra infatti configurare un sistema di economia misto⁵², in cui convivono soggetti pub-

⁴⁸ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 30.

⁴⁹ Così A. Coiante, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione*, cit., p. 147. Cfr. anche G. Amato, *Il mercato nella costituzione*, in *La Costituzione economica*, cit., p. 12 s.

⁵⁰ B. Cavallo, G. Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 66. Cfr. anche M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, p. 374 ss., spec. p. 376.

⁵¹ La letteratura, sul punto, è molto vasta. Cfr. almeno M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit.; F. Galgano, U. Romagnoli, *La Costituzione economica*, Padova, 1977; G. Bognetti, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; Id., *La costituzione economica. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1993; Id., *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit.; S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. Amato, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in *La Costituzione economica*, a cura di F. Galgano, Padova, 1977, p. 209 s.; L. Cassetti, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; G. Bianco, *Costituzione economica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III agg., tomo I, Torino, 2008; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998; G. Di Plinio, *Nuove mappe del caos. Lo stato e la costituzione economica della crisi globale*, in *Crisi economico-finanziaria ed intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, a cura di G. Cerrina Feroni e G.F. Ferrari, Torino, 2012, p. 65 s.

⁵² Cfr. V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., ove si afferma che l'art. 41 Cost. è la norma-cardine del sistema ad economia mista previsto dalla Costitu-

blici e privati. Con l'art. 41 Cost., dunque, si “costituzionalizza il metodo della programmazione”⁵³ e, in definitiva, rappresenta il fondamento costituzionale della politica di programmazione in campo economico, poiché prevede l'azione dei pubblici poteri per programmi quale metodologia di indirizzo a fini sociali dell'attività economica⁵⁴.

In tal modo, il potere di indirizzo e coordinamento in economia dello Stato si attua attraverso strumenti giuridici che sono determinati dalla legge: è, quindi, questa norma che “legittima la potestà dello Stato di pianificare ogni attività economica, disciplinandola nel superiore interesse della collettività”⁵⁵. In quest'ottica, la programmazione diventa allo stesso tempo “limite” per l'attività economica e “strumento” per l'attuazione in chiave costituzionale dei principi che ispirano la regolamentazione economica⁵⁶. Il margine di azione del legislatore è rimasto comunque assai ampio, considerando che l'art. 41 Cost. ha operato in contesti economici diversi fra loro, tra i quali l'interventismo degli anni Sessanta e Settanta del Novecento fino alle privatizzazioni degli anni Novanta.

In seguito all'approvazione della Costituzione, furono elaborati modelli generali di programmazione e molti Stati intervennero sui processi di produzione e distribuzione della ricchezza per conseguire gli obiettivi desiderati⁵⁷. Anche la dottrina giuspubblicistica si interrogò a lungo su pianificazione e Costituzione. Con la fine del conflitto mondiale, il Piano Marshall (nonché alla luce delle esperienze di piani economici quinquennali, operate nel 1947 dalla Gran Bretagna e dalla Francia), “si sviluppò quel particolare

zione. Cfr., sul punto, M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 1995, p. 566, laddove l'A. afferma che tutte le forme di economia sono “miste”, nel senso che in tutte sono compresenti elementi di privatezza ed elementi di pubblicità, sia pure diversamente bilanciati. Se invece, quando si parla di “economia mista” ci si riferisce, in realtà, al modello economico della democrazia sociale, è evidente che nessuna Costituzione del dopoguerra può permettersi storicamente il lusso di discostarsi da quel modello che oggi è consustanziale alla forma specifica assunta dalla democrazia pluralista”.

⁵³ M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 636 s. Come riporta l'A., è illuminante la discussione del 13 maggio 1947, nonostante fortemente condizionata dalla crisi di governo che avrebbe portato all'espulsione delle sinistre dalla maggioranza. In quella occasione, “gli interventi di Arata e Taviani servirono a ricucire, in qualche modo, lo strappo che si era determinato con il rigetto dell'emendamento Montagnana (che, com'è noto, mirava all'introduzione della ‘pianificazione’), identificando un punto di equilibrio che, al di là della polemica del momento, non poteva dispiacere troppo ai comunisti, visto quanto Togliatti aveva detto al già ricordato Convegno Economico del PCI”.

⁵⁴ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 33.

⁵⁵ *Ivi*, p. 41.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, cit., p. 45.

clima politico e culturale che fece da *humus* al vivace dibattito dottrinale sul tema della programmazione economica e sui vantaggi del relativo metodo nell'azione di governo”⁵⁸.

Mentre alcuni ritenevano che un'attività pubblica di programmazione economica potesse fungere da argine alle ingiustizie provocate dal sistema capitalistico, altri – sostenitori della politica economica keynesiana – ponevano in risalto come la mancanza di adeguati interventi pubblici determinasse la nascita di fenomeni destabilizzanti del mercato⁵⁹. In particolare, secondo Predieri, che si occupò a lungo del tema, si può riscontrare una insufficienza delle forze autoregolatrici nel processo economico in una economia dualista riconosciuta nella Costituzione e, quindi, la pianificazione come vero e proprio compito istituzionale dello Stato per la disciplina trasformatrice dell'assetto sociale⁶⁰. Più in generale, Predieri riteneva che “la partecipazione pubblica nella vita economica diventa il problema centrale del nuovo costituzionalismo”⁶¹ e che “appare spontaneo avvicinare la razionalizzazione dei processi economici che la pianificazione vuole introdurre con quella dei processi politici propri del diritto costituzionale”⁶². Secondo Predieri, dunque, il piano normativo è la più autentica forma di attuazione della Costituzione, che è, in essenza, un grande progetto di ingegneria sociale⁶³. Il piano è quindi strumento per attuare l'eguaglianza voluta dalla Costituzione e può essere la soluzione per gli altri mali cui la Costituzione non aveva rimediato o che aveva aggravato⁶⁴. Predieri, peraltro, cercava di legare democrazia e piano insistendo sul coinvolgimento del Parlamento⁶⁵.

⁵⁸D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 13; S. Nicolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 227 s. nota come nel decennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana si dibatteva intensamente sulla legittimità dei piani.

⁵⁹D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 13.

⁶⁰A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 31 s.

⁶¹*Ivi*, p. 32.

⁶²*Ivi*, p. 34.

⁶³*Ivi*, p. 42.

⁶⁴S. Nicolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 227 s.: “Senza mancare di far presente, sulla scia di Carl Schmitt, che ‘l'azione sociale’ si fa con provvedimenti atipici, e soprattutto *contingenti*, sebbene d'altro canto il piano implichi l'idea di ‘coordinamento e razionalità’, Predieri immaginava un'attività di controllo capace di tradursi in attività sostitutiva, sottolineava che per la pianificazione hanno importanza ‘strategica’ le informazioni e la loro ‘socializzazione’, auspicava un Ufficio di piano/unità di pianificazione per la raccolta di dati e progetti, per l'elaborazione del piano e delle sue correzioni, posto alle dipendenze di un organo decisionale governativo, nel contesto di una organizzazione flessibile e adattabile”.

⁶⁵Cfr. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 511. Sul punto, diffusamente, cfr. S. Nicolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 227 s.

Ad ogni modo, non mancò chi avanzò una serie di critiche a una pianificazione avente i caratteri della globalità e della imperatività. Al contrario, Predieri poneva alla base della pianificazione l'art. 3 Cost.: infatti, "la trasformazione della società – più che l'affermazione dell'uguaglianza – è la norma fondamentale, il principio primo costituzionale del nostro ordinamento"⁶⁶. Tuttavia, allo stesso tempo, Predieri riteneva che la Costituzione italiana ponesse la disciplina della pianificazione non in una sola proposizione normativa, ma in più proposizioni. Vi è quella dell'art. 41, terzo comma; quelle dell'art. 44, art. 47, primo comma, quella dell'art. 117 in tema di urbanistica. Queste norme, secondo Predieri, "si inquadrano tutte nella correlazione delle altre norme costituzionali, segnatamente raccordandosi all'art. 2, 3, 4, dai quali discendono, quasi come specificazioni dei principi fondamentali"⁶⁷. In realtà, a ben vedere, il "principio della pianificazione permea tutta la Costituzione, ricca di norme programmatiche e per ciò stesso predisposte ed inducenti a misure pianificatorie, intese nel più schietto loro profilo di determinazione (e palese determinazione) di indirizzo"⁶⁸. In Predieri si arriva dunque a parlare di "doverosità della pianificazione"⁶⁹, come compito istituzionale della collettività, sebbene nei limiti che pone la Costituzione stessa⁷⁰.

L'art. 41 Cost. attribuisce quindi al legislatore ordinario la determinazione dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività economica, riconoscendo il diritto soggettivo economico del privato "in funzione della sua partecipazione agli obiettivi e agli interessi della collettività sociale individuati in sede programmatica dai pubblici poteri"⁷¹.

La tradizione giuridica italiana ha sperimentato in seguito leggi di approvazione dei piani, leggi-provvedimento o comunque leggi *sui generis* con la funzione specifica di approvare quel particolare atto amministrativo generale che è il piano⁷². In particolare, in Italia, nel periodo che va dalla presentazione della "Nota aggiuntiva" del Ministro La Malfa nel 1962 all'entrata in vigore della legge n. 685 del 1967, la discussione dei giuristi "si concentrò,

⁶⁶ A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 42.

⁶⁷ *Ivi*, p. 91.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, p. 223.

⁷⁰ *Ivi*, p. 226 s., tra i quali pone la garanzia delle situazioni giuridiche soggettive; la libertà di associazione; il pluralismo economico.

⁷¹ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 42.

⁷² F. Cintioli, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3, 2022, p. 540.

principalmente, su due profili: la tipologia di atto con cui il Parlamento avrebbe dovuto approvare il Programma, e la sua efficacia nei confronti degli atti successivi, sia parlamentari che governativi⁷³.

Quanto al primo profilo, a livello nazionale, alcuni in dottrina ritenevano che il piano avrebbe dovuto essere approvato necessariamente con legge, *ex art 41, terzo comma, Cost.*, poiché contiene una riserva di legge relativa⁷⁴. Altri, al contrario, ritenevano che la legge sarebbe stata necessaria solo per alcuni tipi di piano⁷⁵. Infatti, “mentre sotto il profilo dell’opportunità potrebbe anche propendersi per la tesi dell’approvazione con legge [...], viceversa sembra eccessivo ritenere che qualunque piano [...] debba essere approvato con legge *ex art. 41, terzo comma, Cost.*”⁷⁶. Altri ancora, soprattutto allo scopo di vincolare l’attuazione parlamentare e l’attività legislativa (oltre che le Regioni), proposero di approvare il piano con legge costituzionale⁷⁷. Un alternativo indirizzo dottrinario vedeva nel piano una legge avente una peculiare posizione nel sistema delle fonti e pertanto dotato della forza di vincolare l’attività legislativa: infatti, la legge di piano è configurata, nell’art. 41 Cost. come una legge di “indirizzo politico”⁷⁸. Infine, vi era chi riteneva che il Parlamento dovesse essere investito del piano nell’esercizio della funzione politica e non di quella legislativa⁷⁹.

Quanto al secondo profilo relativo all’efficacia, ci si pose il problema della capacità dell’atto di approvazione del programma, inteso soprattutto come legge, di prevalere giuridicamente sulle leggi e in generale sugli atti successivi⁸⁰.

⁷³R. Di Cesare, A. Zito, *Dall’indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell’esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, p. 82 ss., spec. p. 118.

⁷⁴A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 284 s.; A. Baldassarre, voce *Iniziativa economica privata*, cit., p. 600.

⁷⁵R. Lucifredi, *Note giuridiche sulla procedura del programma economico*, in *Diritto dell’economia*, 1966, p. 545 s.

⁷⁶F. Salvia, *La programmazione economica. Aspetti e problemi giuridici*, Palermo, 1970, p. 14.

⁷⁷P. Barile, *Per un ammodernamento delle strutture democratiche italiane*, in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1967, p. 545 s.

⁷⁸A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968, p. 16. Questa particolare forza sarebbe riscontrabile nella legge n. 685 del 1967, sebbene quest’ultima non annoveri tra i propri destinatari il Parlamento, ma solo il governo e le amministrazioni pubbliche. *Contra* tale tesi F. Salvia, *La programmazione economica. Aspetti e problemi giuridici*, cit., p. 37 s., secondo il quale la distinzione tra leggi di indirizzo politico e leggi non esprimenti un particolare indirizzo ha più che altro un valore descrittivo.

⁷⁹Cfr. G. Cuomo, *L’intervento parlamentare nell’elaborazione del piano economico*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, p. 657 s.

⁸⁰R. Di Cesare, A. Zito, *Dall’indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell’esame del PNRR*, cit., p. 119.

In quel frangente si sviluppò la riflessione sulla durata del piano e sulla sua capacità astratta di vincolare anche il Parlamento successivo a quello che lo aveva approvato. Andrea Manzella, in particolare, individuava come soluzione l'introduzione del metodo della programmazione come criterio generale di organizzazione di tutti i soggetti coinvolti, a partire dal Parlamento, nella formazione del calendario dei lavori, nella ridefinizione delle funzioni di controllo, nell'accentuazione dei meccanismi di continuità tra le legislature⁸¹. Altri, invece, proposero soluzioni diverse, ad esempio ricadenti nella possibilità di riconoscere alla legge di approvazione del programma una forza attiva o passiva superiore alla legge ordinaria e a qualificarla quindi come una legge rinforzata⁸².

I piani sono dunque strumenti necessari per rendere coerenti ed efficienti le azioni svolte all'interno di qualsiasi organizzazione⁸³. In particolare, non si possono considerare i piani pubblici come meri bilanci di previsione pluriennali di spesa ordinaria, ma, al contrario, come veri e propri atti che pongono obiettivi di correzione *in melius* dell'esistente⁸⁴. Per tale ragione, l'elaborazione di piani si presenta come un momento alto di esercizio della discrezionalità politica⁸⁵.

⁸¹ A. Manzella, *Legge di piano e Parlamento*, cit., p. 61 s.

⁸² Cfr. A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, cit., p. 342 s., che configura la legge di piano come una legge a competenza qualificata, modificabile solo da una legge dello stesso tipo, quindi con una peculiare forza di resistenza. Favorevole alla tesi di una specifica forza attiva, A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 43 s., che qualificava invece la legge di piano come legge di indirizzo politico fondata sull'articolo 41 Cost., in grado di vincolare l'attività successiva ulteriore, sindacabile, in caso di contrasto, sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo. Sul punto, cfr. anche R. Di Cesare, A. Zito, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, cit., p. 119.

⁸³ M. Libertini, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 2 ss., spec. p. 3. Come continua l'A., "ciò vale per le organizzazioni pubbliche come per quelle private. In diritto commerciale si insegna che, nel rispetto del principio di adeguatezza organizzativa sancito dalla legge, l'impresa deve dotarsi di una pianificazione aziendale (industriale, commerciale, finanziaria). Gli amministratori o i dirigenti che si discostino immotivatamente dal budget annuale o da altri strumenti di pianificazione aziendale potranno incorrere in responsabilità. Criteri analoghi dovrebbero valere, anzi a maggior ragione, per le organizzazioni pubbliche. In questo senso è triste constatare come, da molti anni, le leggi finanziarie approvate dal Parlamento alla fine di ogni esercizio (leggi la cui denominazione è variata, nel corso del tempo, ma la cui sostanza è rimasta immutata), pur avendo formalmente l'obiettivo di dare coerenza programmatica all'azione di governo, sono state propriamente il contrario: meri elenchi di provvedimenti volti a dare risposte, spesso soltanto in termini di elargizioni finanziarie, a spinte particolaristiche variamente espresse nella rappresentanza parlamentare".

⁸⁴ M. Libertini, *Per una ripresa della cultura della programmazione*, cit., p. 4.

⁸⁵ *Ibidem*.

A tal riguardo, si deve notare che Predieri distingue tra “indirizzo politico” e “indirizzo pianificatorio”, che è parte di quello politico. Tra i due tipi di indirizzo vi sono tuttavia non pochi punti di coincidenza: quella fondamentale si trova nell’essere l’indirizzo sempre determinazione dei fini, qualunque nozione se ne voglia dare⁸⁶. Eppure, sebbene l’indirizzo politico possa non avere forma, l’indirizzo pianificatorio previsto dall’art. 41 Cost. si estrinseca necessariamente nella legge: “qualunque sia l’interpretazione preferibile, resta la necessità della relazione indirizzo-legge, cioè della determinazione dell’indirizzo con la legge piano, con il piano determinato dalla legge”⁸⁷.

Predieri, continuando nel parallelo tra indirizzo politico e indirizzo pianificatorio, afferma che “in forza dell’art. 95, la determinazione e l’esistenza dell’indirizzo governativo, anche se considerate di mero fatto, comportano poteri e doveri del Presidente del Consiglio nell’esercizio della sua attività qualificata anche e prevalentemente da questi poteri e doveri in ordine all’indirizzo; altrettanto in forza dell’art. 41-3 co.”. Mentre la Costituzione non disciplina “necessariamente il procedimento formativo dell’indirizzo di governo, in quanto non pone un unico procedimento, e quindi tace sugli atti terminali dei vari procedimenti, per la determinazione dell’indirizzo pianificatorio essa invece impone l’atto – e il procedimento, in conseguenza – prescegliendo quello legislativo, e attribuendo a tale atto il contenuto strutturale del piano, inteso come prefissione di fini e posizione di mezzi”⁸⁸.

Sul piano della forma di governo, l’attività di programmazione “si dovrebbe concretare in un rapporto sinergico Governo-Parlamento, in virtù del quale il primo sottopone al secondo il proprio disegno di politica economica e quest’ultimo, dopo averlo discusso nel rispetto della dialettica costruttiva maggioranza-minoranza, lo approva, deliberando così l’indirizzo politico-economico del Paese”⁸⁹. In tal modo, la determinazione di indirizzo assume la natura di atto composto, “frutto della partecipazione collaborativa (e, quindi, costruttiva), espressa secondo le modalità legislativamente indicate, tanto del Governo quanto dell’Assemblea parlamentare”⁹⁰.

⁸⁶A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 110.

⁸⁷*Ivi*, p. 111. Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 1961, che si riferisce a programmi settoriali, ma parla anche di pianificazione più estesa. Cfr. anche Corte cost., sentenza n. 1 del 1966, in cui si fa riferimento al programma pluriennale di sviluppo come parametro per valutare l’osservanza dell’art. 81 Cost. Sulla sentenza del 1961, cfr. V. Bachelet, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, 1975, spec. p. 3 s.

⁸⁸A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 113.

⁸⁹D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., pp. 16-17.

⁹⁰*Ibidem*.

Si è tuttavia ritenuto da più parti che tale modello non si sia invero nell'esperienza italiana⁹¹, sia perché il dibattito parlamentare non ha avuto la capacità di coordinare interventi di programmazione globale, sia perché – di conseguenza – vi è stata “una elevata frammentazione delle determinazioni di indirizzo politico-economico, rimanendo in definitiva il Governo quale titolare principe dell'attività di direzione dell'economia e degradando il Parlamento a mero organo di consulenza e ratifica”⁹².

1.3. Gli strumenti di programmazione economica nell'esperienza italiana

1.3.1. La parabola della programmazione economica

Nell'esperienza repubblicana italiana la programmazione si è declinata in vari modi: negli anni seguenti al secondo conflitto mondiale vi è stato il Piano Marshall, oltre a piani per specifici impegni; negli anni Sessanta la programmazione economica si è posta obiettivi ambiziosi con piani pluriennali; negli anni Settanta il flusso di documenti è stato continuo e si è poi imposta la programmazione di bilancio; negli anni Ottanta è stato introdotto il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF). Infine, tra anni Novanta e inizio del nuovo millennio, vi è stata l'integrazione della programmazione nazionale nell'ambito di quella europea, con gli obiettivi di crescita e occupazione definiti nella Strategia di Lisbona, che ha richiesto il Programma nazionale di riforma⁹³.

A partire dagli anni Cinquanta, la programmazione ha via via acquisito una crescente centralità, dapprima per la ricostruzione dopo la guerra mondiale e, poi, come strumento per strutturare i fini pubblici da perseguire⁹⁴. L'esperienza repubblicana ha visto un lungo e complesso tentativo di programmazione economica, che inizia con il Piano Marshall nell'immediato dopoguerra e poi un vero e proprio susseguirsi di “piani” fino all'adesione dell'Italia alle Comunità europee, prima, e all'Unione europea, poi, che “ha

⁹¹ Così M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 273.

⁹² D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 17, laddove si sottolinea anche che la indicata disfunzione del sistema debba essere inquadrata all'interno della complessa articolazione dell'ordinamento giuridico-amministrativo italiano, ove l'indirizzo politico-economico risulta attribuito non soltanto agli organi dell'amministrazione centrale dello Stato, bensì anche alle Regioni ed agli altri enti pubblici.

⁹³ A. Crescenzi, *Introduzione*, in *I documenti di programmazione*, cit., p. III.

⁹⁴ D. Crocco, *La programmazione economica tra globalizzazione e crisi*, cit., p. 45.

dato luogo ad un coinvolgimento delle amministrazioni nazionali nel perseguimento degli obiettivi delle politiche sovranazionali⁹⁵.

La necessità di una politica economica coordinata venne comunque maturando fin dall'immediato dopoguerra, attraverso l'elaborazione dottrina e alcuni tentativi di programmazione. Dopo i dibattiti in Assemblea costituente e l'introduzione del principio della programmazione nell'art. 41 Cost., già nel periodo 1946-50 si manifestarono i primi tentativi, ad esempio la costituzione del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR), con compiti di formulazione e coordinamento delle direttive di politica economica. Alla stessa logica si ispirò la prima vera esperienza di programmazione globale avviata nel 1948 per la realizzazione del Programma di Ricostruzione Europea (ERP) destinato a concretare un vasto piano di aiuti degli Stati Uniti all'Europa⁹⁶.

Escluso il Piano Marshall, la ricostruzione in Italia, nel dopoguerra, si svolse all'insegna dell'ortodossia liberale, ma vennero comunque mantenuti importanti strumenti di controllo pubblico dell'economia ereditati dal passato, quali ad esempio l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale)⁹⁷. Furono due le circostanze che richiamarono l'attenzione dei governi sulla necessità di una programmazione economica: l'istanza della piena occupazione e l'urgenza di realizzare una distribuzione meno diseguale dei redditi⁹⁸. Anche per via di questi due fattori, il convincimento sulla necessità di un'azione statale programmata per raggiungere obiettivi economici e sociali si cominciò ad affermare anche in Italia⁹⁹.

Inizialmente, vi furono prime iniziative settoriali di programmazione

⁹⁵ C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 327.

⁹⁶ A.S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Londra-New York, 2005, p. 69 s.; F. Romero, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, 1994, p. 231 s.; R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia. Alle origini dell'eupeismo centrista*, in *Studi Storici*, 1998, p. 853 s.; A. Somma, *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Torino, 2019, p. 433 s. Cfr. anche A. Varsori, *Il piano Marshall: un dibattito storiografico concluso?*, in *Ventesimo Secolo*, vol. 6, n. 13, 2007, p. 73 s.

⁹⁷ A. Crescenzi, G. Dente, *L'avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni '50*, cit., p. 19.

⁹⁸ *Ivi*, p. 21.

⁹⁹ *Ibidem*. Cfr. anche *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, Biblioteca della Rivista Economia e Storia, Milano, 1960, in cui si fornisce un quadro ampio di quanto scritto in quel periodo intorno alla questione della programmazione economica.

come, ad esempio, il Piano Fanfani del 1948 – di cui alla legge n. 43 del 1949 – relativo al programma settennale di costruzioni edilizie, ma soprattutto il programma poliennale e straordinario di opere e iniziative pubbliche nel Mezzogiorno, presentato nel 1950 dal sesto governo De Gasperi¹⁰⁰ e il varo della riforma agraria nel 1950¹⁰¹. La programmazione infatti è concepita anzitutto come tentativo di governare gli squilibri dello sviluppo alla luce del rapporto tra Nord e Sud, subito dopo la guerra e poi in forza del “miracolo economico”¹⁰². In seguito, arriveranno altri importanti interventi settoriali, come il Piano decennale per la scuola nel 1958 e la nazionalizzazione dell’energia elettrica (Governo Fanfani, 1962)¹⁰³.

Dopo il Piano Marshall, le fasi successive della politica di piano italiana sono identificabili con il c.d. “Piano Vanoni” degli anni Cinquanta¹⁰⁴, nei vari piani degli anni Sessanta e nelle prospettive di programmazione degli anni Settanta contenute nel documento chiamato “Progetto 80”¹⁰⁵. Il primo vero tentativo di una programmazione globale fu lo “schema di sviluppo del reddito e dell’occupazione nel decennio 1955-64” predisposto dal Governo

¹⁰⁰ L’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno è stata una svolta rispetto alla concezione dominante fino a quel momento secondo cui la questione meridionale si sarebbe dovuta risolvere attraverso un più corretto funzionamento dell’amministrazione. Così A. Crescenzi, G. Dente, *L’avvio della ricostruzione e i primi interventi programmatici negli anni ’50*, cit., p. 50. Sulla Cassa per il Mezzogiorno cfr., almeno, G. Pescatore, *L’intervento straordinario nel Mezzogiorno d’Italia*, Milano, 1962; P. Saraceno, *Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforma*, in *Mondo economico*, n. 38, 1972, p. 4 s.; Id., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione*, Milano, 1974; A. Lepore, *La questione meridionale prima dell’intervento straordinario*, Manduria, 1991; G.E. Marciari, *La spesa della Cassa e dell’Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell’intervento straordinario*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, 1993; L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica. 1950-1986*, Roma-Bari, 2019.

¹⁰¹ Sul punto, cfr. per tutti E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e negli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, 2006, secondo cui la riforma agraria fu il risultato di un processo di reciproci condizionamenti tra vari livelli, che nel loro intrecciarsi ne hanno determinato condizioni, forma e limiti. Anche in quel caso, quindi, vi fu un intreccio della dimensione internazionale e di quella nazionale sul tema delle riforme (in quel caso la riforma agraria).

¹⁰² In virtù di quell’azione meridionalistica, all’inizio degli anni Settanta il Mezzogiorno stava convergendo ai tassi di crescita del Nord (circostanza che poi s’interromperà).

¹⁰³ Sul punto cfr. almeno F. Forte, *La nazionalizzazione dell’industria elettrica*, in *L’economia italiana 1945-1970*, a cura di A. Graziani, Bologna, 1972, p. 209 s.

¹⁰⁴ Cfr. F. Brigida, *La programmazione in Italia*, Padova, 1968, p. 28.

¹⁰⁵ In tali esperienze, gli obiettivi da perseguire sono stati il risollevarlo economico delle regioni meridionali, la massima possibile occupazione della manodopera, l’attenuazione dei divari di reddito tra addetti ai vari settori dell’economia, l’approntamento di servizi civili per il soddisfacimento di bisogni collettivi quali l’istruzione, la sanità, la qualificazione professionale. Cfr. V. Del Punta, G. Battista Forti, C. Pace, *Programmazione economica*, cit.