

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

15° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 FEBBRAIO 1990

Presidenza del Presidente ANDREATTA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Interventi per la realizzazione di obiettivi
prioritari di sviluppo economico e sociale»
(1896)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 5 e <i>passim</i>
ANDRIANI (PCI)	28
AZZARÀ (DC)	16, 17, 18 e <i>passim</i>
BARCA (PCI)	8, 9, 10 e <i>passim</i>
BOLLINI (PCI)	12, 13, 14 e <i>passim</i>
CIRINO POMICINO, ministro del bilancio e della programmazione economica	5, 7, 10 e <i>passim</i>
CORTESE (DC), relatore alla Commissione	23, 26, 27 e <i>passim</i>
FERRARI-AGGRADI (DC)	5, 17, 18
SPOSETTI (PCI)	27, 28
VIGNOLA (PCI)	2, 3, 4 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale» (1896)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Interventi per la realizzazione di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale».

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta del 31 gennaio scorso.

VIGNOLA. Signor Presidente, avrei due osservazioni preliminari da fare. La prima, data la materia che stiamo discutendo, concerne l'opportunità di ascoltare l'ANCI e il Comitato per le regioni, allo scopo di avere un'opinione da parte di quelli che, in una certa misura, sono i soggetti del provvedimento.

La seconda osservazione è quasi pregiudiziale. Si tratta cioè di sapere come si svilupperanno i nostri lavori. Infatti il relatore, senatore Cortese, il quale ha svolto una pregevole relazione, ha parlato di una discussione generale preliminare che dovrebbe poi portare, nel caso, una volta giunti alla conclusione della discussione generale, alla presentazione di un nuovo testo o di proposte diverse da parte del relatore sul disegno di legge al nostro esame. Ciò significa forse che si riaprirà una discussione generale? Questo punto forse richiederebbe una qualche considerazione ed un chiarimento da parte del Presidente e della Commissione.

Nel merito del provvedimento al nostro esame, apprezzo le considerazioni, le riserve e le preoccupazioni sollevate dal relatore, ed anzi voglio riprenderle anche per puntualizzare la nostra posizione sulle singole questioni affrontate nel provvedimento. Peraltro, di fronte alle considerazioni del relatore ed alle dichiarazioni del Ministro, il quale dichiara di essere aperto ed anzi sollecita il massimo di apporto nella modifica anche sostanziale del provvedimento, queste puntuali riflessioni critiche si possono forse configurare come a futura memoria.

La prima osservazione riguarda la definizione degli obiettivi di preminente interesse nazionale e la sede della loro determinazione. Non riteniamo che tale sede possa essere il Ministero del bilancio; infatti consideriamo certamente il Ministro del bilancio una persona capace, ma non lo riteniamo una «mente di Minerva» capace di partorire, soltanto sulla base di qualche intesa o consultazione, la definizione di questi obiettivi. Crediamo pertanto che la sede più opportuna sia il Parlamento, così come riteniamo che il momento più proprio - anche per un'altra considerazione che farò in seguito - possa essere quello

della presentazione da parte del Governo del documento relativo alla manovra di politica economica, nel quale possono essere indicate, non in modo fisso ma con ragionevole articolazione ed anche con eventuali alternative, le scelte sulle quali il Governo appunto intende chiedere una valutazione ed un orientamento da parte del Parlamento. Tale manifestazione di volontà del Parlamento potrebbe essere contenuta nella mozione adottata al termine della discussione sulla manovra di politica economica oppure in un documento a parte.

Questa valutazione e questo documento, secondo me, hanno anche un'importanza più pregnante poichè in questo modo si potrebbero congiungere le scelte e gli obiettivi di programmazione rispetto alla politica di bilancio. È questa un'antica questione che si è sempre posta e che non è mai stata risolta.

La seconda questione sollevata dal relatore è la grave sottovalutazione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, sia nell'individuazione degli obiettivi con una loro partecipazione più attiva, non prevista e garantita per legge, sia soprattutto nella fase attuativa del programma, che il disegno di legge prevede nella sua articolazione con un netto superamento degli strumenti urbanistici che sono stati sempre salvaguardati e garantiti come atti pertinenti alla democratica sovranità degli enti locali.

Però, al di là delle questioni che il relatore ha sollevato, ve ne è una sulla quale voglio dire che da parte nostra, o almeno da parte mia, vi è una riserva totale. Mi riferisco all'ipotesi di attribuire al Consiglio dei ministri il potere di deliberare a maggioranza circa le opere, attribuendone l'appalto e determinando le modalità di gestione, che è quanto è contenuto al comma 10 dell'articolo 1 che recita: «Nel caso che i soggetti competenti non provvedano all'affidamento dei lavori nei termini previsti dal CIPE, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, nomina un commissario *ad acta* che provvede in sostituzione dell'inadempiente, avvalendosi dei servizi e dell'organizzazione dell'amministrazione precedente ovvero di altre amministrazioni pubbliche». Questo contraddice uno dei punti più importanti della nostra elaborazione, connessa all'esperienza di questi anni di vita politica, che ci ha portato a porre in termini categorici la necessità della separazione tra politica e amministrazione.

Al contrario, ci troviamo qui di fronte ad una netta contrapposizione rispetto alla nostra proposta. La norma si configura in termini di accentuazione delle forme di lottizzazione che si potrebbero venire a configurare nel corso dell'attuazione. Ci sembra invece che ci si debba attenere a due fondamentali elaborazioni legislative di questi anni: quella dell'accordo di programma e quella della conferenza dei servizi. Avendo cioè determinato gli indirizzi da parte del potere politico, le concrete scelte amministrative devono essere affidate ai funzionari dirigenti della pubblica amministrazione. È questo un punto dal quale non intendiamo in alcun modo allontanarci.

Intendiamo infatti cercare di risalire una china nel rapporto che si è venuto malauguratamente configurando tra emergenza, accentramento e poteri straordinari. Questo rapporto è diventato ormai la norma spregiudicatamente adottata in una serie di provvedimenti, assumendo

ad alibi l'incapacità della pubblica amministrazione di provvedere alla gestione delle opere e le incapacità degli stessi enti locali, soprattutto meridionali, di portare avanti i piani di intervento di opere. Le procedure semplificate ed accelerate che hanno avuto nel corso di questi anni una serie di applicazioni non hanno affatto portato a una accelerazione delle opere ma al ripetersi dei fallimenti. È questo, ad esempio, il caso di Palermo, di Napoli, dei poteri straordinari dei commissari di Napoli, delle ordinanze del Ministero per la protezione civile, che concede poteri e somme straordinarie a chicchessia delle amministrazioni periferiche anche in deroga alle norme di contabilità dello Stato, mentre né i poteri né le deroghe producono effetti positivi. L'esempio sul quale sono particolarmente impegnato è la questione dell'acqua per l'area metropolitana di Napoli, che ha visto una serie di ordinanze del Ministero per la protezione civile, alcune centinaia di miliardi assegnati, al di fuori delle regole della contabilità dello Stato, alla Regione, all'AMAN, all'Agenzia per il Mezzogiorno, ma che non hanno portato, a tre anni dall'elaborazione e dall'attuazione di queste delibere, ancora ad alcun risultato.

PRESIDENTE. Potremmo avere una sua memoria che ricostruisca la storia di questo caso?

VIGNOLA. Certamente. Anche per quanto riguarda gli interventi sostitutivi dello Stato, noi consideriamo che la legislazione che si è sviluppata nel corso di questi anni e anche la dottrina, anche le opinioni della Corte costituzionale, siano state estremamente attente alla salvaguardia dei poteri delle Regioni, delle autonomie locali, concedendo alcune occasioni di interventi sostitutivi dello Stato, ma ben delimitandole. E anche nel caso di materie trasferite alle Regioni, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 151 del 1986, riconosce la possibilità di intervento per valori fondamentali dell'ordinamento istituzionale, come il paesaggio o la salute, o strettamente strumentali alla programmazione, ma pone una serie di condizioni: la condizione dell'audizione dell'ente interessato, dell'assegnazione di un ulteriore termine dopo aver accertato l'inerzia della delibera del Consiglio dei ministri.

Ecco, queste mi paiono alcune delle più importanti questioni che si pongono nel merito del provvedimento al nostro esame.

Non tocco la questione degli spostamenti dei capitoli di bilancio che verrebbero espropriati, unificati, eccetera, perchè è una questione che voglio trattare successivamente.

Ho detto che apprezzo l'orientamento del relatore e l'impegno del Ministro a sollecitare e ad accogliere tutte le proposte che possono aiutare a fare un discorso: ma quale discorso?

Nella relazione al disegno di legge n. 1896 è detto: «All'investimento pubblico, in definitiva, vanno recuperate alcune caratteristiche fondamentali: la capacità di dare attuazione ad un disegno organico di programmazione; una finalità di sviluppo complessivo, non limitato a specifici settori di intervento o a ristrette materie; la massima espansione dei benefici economici diretti ed indiretti; la garanzia di una procedura agevolata; la rapidità di finanziamento e di realizzazione; la

sicurezza che il tempo non snaturi gli obiettivi e incrementi gli oneri». Ora, voglio dire al Ministro che una tale esigenza è presente nel nostro paese da alcuni decenni, non è un'esigenza di oggi; ma l'esperienza che si è sviluppata nel corso di questi decenni non ha prodotto risultati, nè mi pare che possa consentire delle scorciatoie.

Quali sono queste esperienze? Vorrei ripercorrerle. La prima esperienza risale al tentativo che fu fatto sin dal 1951 dal ministro Pella nel sesto Governo De Gasperi, nel 1960 dal ministro Tambroni nel secondo Governo Segni...

CIRINO POMICINO, ministro del bilancio e della programmazione economica. Tutti Governi finiti male...

FERRARI-AGGRADI. Tutti Governi allora duramente criticati.

PRESIDENTE. Questo ragionamento piemontese che si associa a quello di un professore napoletano è interessante, dimostra una continuità di problemi.

VIGNOLA. Era Francesco Compagna che vedeva una continuità nel rapporto tra la nostra esperienza e la sua esperienza dello storicismo liberale.

Comunque, al di là di questo, mi riallaccio a quanto dicevo citando anche l'esperienza del ministro Pella nel terzo Governo Fanfani e ricordando che, nei disegni di legge presentati da quei Ministri in quelle occasioni, il problema che veniva posto era quello del passaggio della Ragioneria generale dello Stato alle dipendenze del Ministro del bilancio.

Tale questione fu ripresa successivamente, alla fine degli anni '60. Vede, Presidente, adesso, al di là dei piemontesi, cito un altro momento importante della nostra storia economica. Alla fine degli anni '60 si aprì un grande dibattito sulle procedure della programmazione, ci fu una serie di prese di posizione e un dibattito particolarmente acuto si sviluppò all'interno del Partito socialista e del Partito socialista unificato, che vide protagonisti Giolitti, Manin Carabba, Ruffolo ed altri. Manin Carabba disse che vinse chi ebbe ragione di preferire una contrattazione intorno all'ammontare della spesa che lascia inalterata la determinazione degli obiettivi e degli indirizzi dell'intervento rispetto ad una valutazione tecnica degli obiettivi, dei tempi e dei modi della spesa, come esige un metodo di programmazione. E ancora Manin Carabba diceva che il governo della spesa affidato ai consueti meccanismi di concertazione tra Ragioneria e amministrazioni centrali conduceva a risultati contrastanti con le ipotesi e gli obiettivi fondamentali del piano e che lo sforzo per conseguire un effettivo coordinamento dell'azione dell'amministrazione ordinaria falliva di fronte alla resistenza delle grandi amministrazioni di spesa e alla mancata collaborazione del Tesoro.

Questo fu un momento del dibattito che, nel periodo del centro-sinistra, si svolse sulle procedure della programmazione alla fine degli anni '60 e che portò al fallimento non soltanto della soluzione che

riguardava la Ragioneria generale dello Stato ma degli stessi provvedimenti che riguardavano le procedure della programmazione.

Poi si giunse ai programmi per obiettivo, ma anche quelli fallirono in rapporto al fatto che mancava una strumentazione istituzionale capace di supportare concretamente i programmi per obiettivo.

La stessa relazione sull'attività di coordinamento dell'intervento straordinario è stata una soluzione che non ha prodotto risultati. E poi, più avanti ancora, la legge n. 64, il Dipartimento per il Mezzogiorno, l'obiettivo del coordinamento o dell'integrazione, per meglio dire, dell'intervento straordinario e dell'intervento ordinario.

Quindi sono tutti fallimenti di un tentativo: fallimenti, intendiamoci, che hanno ostacoli e nemici ben precisi.

Infine, il Governatore della Banca d'Italia, parlando il 6 novembre 1989 alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, ha sottolineato che ai cambiamenti verificatisi «nella collocazione della pubblica amministrazione nel sistema economico e nelle funzioni che essa è chiamata a svolgere... non si sono accompagnate adeguate trasformazioni dell'organizzazione e delle modalità di gestione dell'appalto pubblico». Ha detto ancora il Governatore che «la dissociazione di responsabilità tra i centri di decisione della spesa e quelli incaricati del suo finanziamento ha determinato un allentamento del rigore nei criteri di gestione», e «ha dato luogo a effetti negativi sulla qualità della spesa e al prevalere di indirizzi non sempre coerenti con le linee di politica economica impostate a livello nazionale».

Perchè ho ricordato queste cose? Perchè credo che dobbiamo continuare (perlomeno io continuo ad avere questa illusione) a sperare in una possibilità di cambiamento di questo Stato in rapporto a un'esigenza che è fondamentale, non soltanto per ragioni, diciamo, regionali, ma per ragioni culturali e politiche nazionali: l'esigenza di affrontare il problema meridionale in una visione di programmazione nazionale. Siamo oggi di fronte ad un quadro politico di Governo capace di riaprire un discorso sulla programmazione e sulle procedure della programmazione tale da garantire una ripresa effettiva del metodo della programmazione ed un suo coerente sviluppo democratico?

PRESIDENTE. C'è il problema dell'Europa orientale, con i tanti «disoccupati del Gosplan». (*Ilarità*).

VIGNOLA. Il problema è molto complesso perchè è stato affrontato nel corso degli anni da diverse parti. Lei stesso, Presidente, credo sia stato tra i partecipi di una riflessione quanto meno sull'esperienza dei piani di bilancio di provenienza americana. Vi è quindi un quadro politico che configuri la possibilità di aprire un discorso del genere? Io ho qualche dubbio. Tuttavia, la speranza non muore mai ed io ho fiducia nella capacità intellettuale, politica e morale dei componenti della nostra Commissione. D'altronde, lo stesso Ministro si è reso promotore di una provocazione di queste dimensioni per aprire un discorso che spero si possa portare avanti.

Voglio allora porre alcune questioni immediate. Innanzitutto, per la legge n. 64, siamo in grado, attraverso questo provvedimento, di porci il problema del superamento dell'intervento straordinario e di compiere

un consistente passo in avanti in questo senso? Non mi riferisco al coordinamento di intervento ordinario e straordinario, ma al superamento dell'intervento straordinario, perchè quella è l'unica strada per riuscire a ricondurre le risorse aggiuntive che lo Stato destina al Mezzogiorno ad una visione che sia finalizzata allo sviluppo dell'intero paese e che abbia nel Mezzogiorno il suo fondamentale punto di riferimento.

Voglio però porre anche degli obiettivi minimi: siamo in grado, ad esempio, di superare la gestione straordinaria dell'Agenzia per quanto riguarda i completamenti, che rappresentano un pozzo senza fondo? Ci si continua ad assicurare che si tratta di qualche migliaio di miliardi, ma non è vero: è l'unica cosa che funzioni all'interno dell'Agenzia. Ho a disposizione le cifre relative al 1989: per i completamenti vi sono dotazioni per 4.769 miliardi, impegni per 3.619 ed erogazioni per 2.368 miliardi (cioè più della metà delle dotazioni). I piani annuali hanno invece dotazioni per 9.946 miliardi, impegni per 6.869 miliardi ed erogazioni per 1.307 miliardi, cioè poco più del 10 per cento. Per i programmi regionali di sviluppo abbiamo poi 6.055 miliardi di dotazioni, 5.797 miliardi di impegni e 671 miliardi di erogazione (con la riserva che fece il dottor Monorchio sulle erogazioni e gli impegni che passano attraverso la Ragioneria generale dello Stato e che impegni ed erogazioni non sono).

Siamo quindi di fronte ad una situazione nella quale il problema si pone certamente. Siamo in grado, attraverso questo provvedimento, di porci la questione degli incentivi industriali?

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Questo credo che sia già presente nel disegno di legge, forse in maniera un po' critica e quindi va fatto emergere. Un dato nuovo relativo ad un intervento coordinato, e quindi anche fortemente diversificato in ordine ai fattori produttivi e non soltanto in ordine alle infrastrutture, si riferisce ad un certo tipo di incentivazioni verso quei settori produttivi che possono incidere nel disavanzo commerciale del paese.

VIGNOLA. Le cifre dell'Agenzia sono impressionanti. Per quanto riguarda l'industria e l'artigianato nel 1989 ci sono stati incentivi per 1.526 miliardi ed impegni per 2.603 miliardi. Nel corso degli ultimi 10 anni sono stati erogati circa 20.000 miliardi. Riferendosi a queste cifre si sarebbe dovuto verificare un impetuoso sviluppo industriale nel Mezzogiorno, del quale però non vi è traccia. Vi è pertanto una necessità di verificare nel merito, per andare a vedere cosa vi è di clientelare o di assistenziale e cosa invece di effettivamente efficace sul terreno dello sviluppo produttivo.

Ed ancora, siamo in grado di far proseguire quella che è stata un'invenzione della legge n. 64, con gli accordi di programma, che però nel Mezzogiorno non vanno avanti mentre invece procedono in altre realtà? Gli accordi di programma si contano sulle dita di una mano. È invece possibile migliorare alcune cose che richiedono però una riflessione, una correzione, un'integrazione o una innovazione.

Credo che qualche collega pensi che le mie siano velleità per aprire un discorso serio utilizzando questo provvedimento. Io credo che sia

possibile riscrivere il provvedimento, eliminando le «erbacce» e cercando di garantire appunto al provvedimento la possibilità di soluzione di questioni concrete sulle quali si è costruita un'esperienza nel corso di questi anni, che consente ormai una riflessione critica del metodo della programmazione democratica nell'ambito del nostro paese.

BARCA. Signor Presidente, vorrei associarmi anch'io al collega Vignola nell'esprimere in ogni caso, e a prescindere dal testo e dall'articolato, un apprezzamento per la provocazione politica ed intellettuale che deriva dalla presentazione di questo disegno di legge. Esso indubbiamente ripropone dei temi che da troppo tempo sono trascurati e ci invita a riprendere una ricerca che - come ricordava il senatore Vignola - per alcuni anni era andata avanti e che poi è stata abbandonata. Siamo arrivati a formulazioni a volte contrastanti ed a volte vicine, ad esempio la formulazione predisposta dal ministro Ruffolo - che io non accetto - secondo la quale il rapporto tra programmazione e mercato dovrebbe essere risolto stabilendo un'area entro la quale vale la programmazione ed un'altra entro la quale vale il mercato. Io penso che la verifica di economicità attraverso il mercato debba valere per l'universo economico e che quindi si tratti di trovare la strada giusta perchè la programmazione, là dove deve intervenire, operi anch'essa attraverso il mercato.

Eravamo arrivati a questa discussione negli anni '70, poi questa discussione è stata accantonata e oggi il ministro Cirino Pomicino, con la sua proposta, ci spinge a riprendere alcuni germi di idee, di dibattito, di discussione. Il collega Vignola ha ricordato alcuni degli intervenuti in questa discussione e io vorrei ricordare anche l'impegno teorico del nostro Presidente, che ha dato un contributo indubbio a quella discussione che poi è caduta. E soprattutto, ripeto, al di là di questa grossa parola che è «programmazione», la provocazione del ministro Cirino Pomicino che ci costringe ad affrontare il tema molto grosso del coordinamento.

Ma se il ministro Cirino Pomicino me lo consente, vorrei dire (del resto, la problematicità della relazione del collega Cortese tiene conto, in qualche modo, anche di questo) che una mancanza di coordinamento si avverte anche nella stessa formulazione del disegno di legge.

Prendiamo per esempio la relazione tecnica che accompagna il provvedimento. In essa si dice: «In proposito, si fa presente che, a valere sui 90.000 miliardi di lire previsti dalla legge n. 64 del 1986, concernente la disciplina degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, per l'attuazione delle iniziative previste dalla legge stessa, sono stati sino ad ora assunti impegni per complessive lire 67.000 miliardi». Il ministro Cirino Pomicino ricorderà che nel corso della discussione sul bilancio io ho presentato un ordine del giorno, che è stato appoggiato dal presidente Andreatta e accolto da lui e dagli altri membri del Governo, che impegnava il Ministro del tesoro a dare disposizioni perchè tutti gli enti e amministrazioni che adoperano denaro pubblico usassero la parola «impegni» secondo lo stesso significato che alla parola «impegni» attribuiscono la Ragioneria generale dello Stato e la legge di contabilità. Noi qui cominciamo col dire una falsità, cioè che ci sono 67.000

miliardi impegnati; infatti a me hanno sempre insegnato che l'impegno nasce nel momento in cui nasce un'obbligazione giuridica contrattuale. Onorevole Cirino Pomicino, se cominciamo a coordinare fra di loro grandezze che non sono comparabili, perchè si mettono gli impegni che non hanno un certo significato in relazione con gli impegni che hanno semplicemente un carattere che, per essere cattivo, vorrei definire «di manifesto», e per essere più buono posso definire «di dichiarazione di intenti» del Ministro per il Mezzogiorno in questa o quella regione, non si coordinerà niente. Ci troviamo di fronte a delle cifre che non possono essere sommate nè sottratte fra di loro e che non ci daranno mai e non daranno a lei, che dovrebbe sovrintendere al CIPE, al coordinamento, eccetera, la possibilità di coordinare nulla.

Quindi, la prima esigenza è che quell'ordine del giorno che il Governo ha accolto e che il ministro Carli si è impegnato ad adottare trovi attuazione, e che la parola «impegni» assuma il significato che la legge di contabilità le dà: e allora scopriremo che non è vero che nel Mezzogiorno sono impegnati 67.000 miliardi, ma molti di meno. Altrimenti dovremmo chieder conto a tutti i Ministri per il mezzogiorno succedutisi in questi anni della differenza fra la cifra impegnata e la cifra realmente spesa, che si aggira sui 14.000 miliardi. Spero che ella, onorevole Cirino Pomicino, convenga su questa esigenza.

Quindi qui stiamo affrontando un problema di coordinamento, ma il coordinamento dobbiamo cominciare a farlo nella redazione del testo della legge e dei documenti che l'accompagnano.

Lo stesso problema si pone a proposito del CIPE. La legge dà per scontato che il CIPE sia un organo che funziona, che abbia degli uffici che coordinano, che intervengono, eccetera. Lei sa, onorevole Ministro, che molto spesso nel CIPE si finge che sia presente un Ministro, oppure che quel Ministro passa a firmare, come si usa nelle Commissioni, e poi sparisce, e non c'è nessun coordinamento reale; tant'è vero che si arriva a delle situazioni assurde. Per non rimanere nell'astratto, io vorrei citargliene due, che dovrebbero interessarla anche come Ministro preoccupato per le sorti del Mezzogiorno.

Ci troviamo di fronte a due atti che hanno valore di legge: uno è il piano bieticolo-saccarifero, redatto nell'anno 1984 e tuttora valido, il quale ripartisce per ettaro le superfici che debbono essere coltivate a barbabietola. L'altro atto, che ha valore di legge, è il piano che il Ministro dell'industria redige per stabilire i contingenti dello zucchero per ogni anno.

È accaduto che si è dato per scontato che dal 1984 ad oggi la produttività delle aziende saccarifere del Mezzogiorno (parlo delle aziende della Puglia, in primo luogo, ma anche del Molise e della Basilicata) rimanesse immutata o peggiorasse. Comunque si è fatta un'ipotesi di produttività e di resa immobile, senza tener conto che intanto abbiamo speso numerosi miliardi per opere irrigue e che l'irrigazione ha aumentato la resa delle barbabietole, eccetera. In conclusione, ci troviamo nell'anno 1989 con una paurosa eccedenza di zucchero rispetto alle quote fissate dal Ministro dell'industria da parte di soggetti che hanno scrupolosamente rispettato i tetti o i contingenti per ettaro fissati dal piano del 1984. A questo punto, che cosa vogliamo fare? Vogliamo invitarli a diminuire la produttività? Ma proprio in questi

giorni abbiamo stanziato altri 34 miliardi per aumentare la produttività degli zuccherifici.

Onorevole Cirino Pomicino, possiamo andare avanti in questo modo, per cui noi da una parte aumentiamo - e giustamente - la produttività e perseguiamo un aumento di produttività che è assolutamente indispensabile se non vogliamo emarginare il Sud dall'Europa, e contemporaneamente nella ripartizione per ettari siamo fermi, il Ministro dell'agricoltura ignora quello che fa il Ministro dell'industria e tutti e due ignorano le somme che il Ministro per il Mezzogiorno dà per irrigare o per aumentare la produttività?

Una seconda questione mi permetto, signor Ministro, di farle presente. Supponiamo che la legge da lei proposta venga approvata così com'è. La legge, alla fine dell'articolo 1, prevede che qualora non siano predisposti dai soggetti interessati o dai soggetti chiamati in causa i programmi che poi il CIPE deve coordinare, per utilizzarli appunto in maniera coordinata, il Presidente del Consiglio nomina un commissario *ad acta*. Lo stesso articolo stabilisce che, per la parte relativa al Mezzogiorno, il programma sia fatto dal Ministro per il Mezzogiorno in base alla legge n. 64. Il Ministro per il Mezzogiorno, che è *pro tempore* l'onorevole Riccardo Misasi, ha dichiarato nella conferenza per il Mezzogiorno alla quale lei, onorevole Cirino Pomicino, ha partecipato che su richiesta di un Gruppo di maggioranza di cui ha anche fatto il nome, cioè del Gruppo parlamentare socialista, non farà o pensa di non fare il piano di attuazione per il 1990. Allora lei, onorevole Cirino Pomicino, in base a questa legge, dovrebbe intervenire per nominare un commissario *ad acta* al posto del Ministro per il Mezzogiorno che redige il programma per il 1990!

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Una norma del genere avrebbe impedito ad un Gruppo della maggioranza di fare quella proposta.

BARCA. Io ho avanzato solo un'ipotesi, dato che ci troviamo ad affrontare un grosso provvedimento. L'onorevole Misasi in quella stessa conferenza ha tessuto un grande elogio della sua iniziativa. Nello stesso tempo, però, si dice che proviene da un Gruppo di maggioranza la richiesta di non fare alcun programma, e l'ipotesi concreta che si sta discutendo è che quello per il 1990 sia l'ultimo piano annuale di attuazione; dopo di che si abbandonerà la strada delle cosiddette azioni organiche procedendo verso i piani regionali ed i grandi progetti strategici da parte del Governo, ponendo fine al viaggio delle carte tra le Regioni, il Tesoro ed il Dipartimento per il Mezzogiorno.

Io sono molto favorevole a questa soluzione; però, tenendo anche conto dello stato dei comuni e delle regioni, ritengo che essa non sia attuabile nel giro di poco tempo senza adeguati sostegni. Avevamo convenuto di considerare il terzo piano annuale di attuazione come un piano di transizione dal vecchio tipo di azioni organiche al nuovo, che appunto aumenterà la parte riservata alle Regioni ed ai progetti strategici. Di tutto questo però non si trova traccia, onorevole Cirino Pomicino, nella sua proposta.

Io voglio essere chiaro: ritengo che sia possibile riuscire a lavorare su questi argomenti. È questo il motivo per cui vorrei che il mio venisse considerato come un breve intervento, e che poi vi fosse una discussione in tempi più rapidi, quando avremo elaborato un nuovo testo, insieme alla maggioranza, che tenga conto delle nostre osservazioni. Sono molto favorevole infatti ad abbandonare gli strumenti di emergenza e straordinari ed a passare ad una gestione ordinaria. Se non arriveremo a passare all'intervento ordinario nel Mezzogiorno e continueremo ad avere tre interventi sovrapposti (quello di emergenza attraverso le continue proroghe delle leggi speciali, l'intervento straordinario e quello ordinario) continueremo ad aggravare il divario tra Nord e Sud.

Dobbiamo allora metterci d'accordo. Il senatore Vignola ha avanzato la domanda se siamo in grado di superare l'intervento straordinario. Io ritengo, signor Ministro, che la sua proposta possa aiutare a dare una risposta positiva a questa domanda, ormai sempre più assillante. Tuttavia, a questo punto, dobbiamo anche indicare le fasi di passaggio. Altrimenti corriamo il rischio di trovarci poi a febbraio, per forza di inerzia, anche sotto la sollecitazione delle Regioni (basta vedere i telegrammi ed i perentori ordini del giorno che stanno giungendo dalle Regioni per il semplice fatto che si è parlato di modulare in maniera diversa l'incentivo straordinario tenendo conto della diversa situazione delle Regioni), a dover decidere sulla base dell'emergenza. Credo che anche lei avrà ricevuto, onorevole Ministro, come ho ricevuto io in qualità di Presidente della Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno, l'ordine del giorno della Regione Abruzzo: tutti noi ci troviamo di fronte a queste levate di scudi per il semplice fatto che si è accennato che il CIPE ha «delibato» (parola squisita anziché deliberato) il passaggio nel Mezzogiorno a tre livelli di incentivo secondo le fasi A, B, C, eccetera.

Se non stabiliamo le regole, la transizione all'ordinario non la realizzeremo mai. A tal proposito, non sarò io a parlare contro la sua proposta di ascoltare le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale prima di fare il piano, anche se queste cose preferirei lasciarle alle conduzioni politiche dei Governi ed ai rapporti che i Governi intenderanno stabilire con i sindacati. Infatti, rendere obbligatorio il parere dei sindacati su un programma che non potrà che essere una sintesi e non potrà accogliere tutte le varie richieste non so quanto possa essere opportuno. Non sarò però certo io a mettere in discussione la sua sensibilità, signor Ministro, che vedo essere anche dell'onorevole Andreotti, nel sottoscrivere patti di carattere generale con i sindacati (che a questo punto delegheranno ai Cobas i problemi salariali e si occuperanno invece dei grandi problemi del paese). (*ilarità*).

Tuttavia, nel momento in cui – come lei sa bene, signor Ministro – si va verso l'abolizione delle azioni organiche, e quindi del ruolo che il Dipartimento per il Mezzogiorno aveva di revisione dei progetti, e nel momento in cui si stabilisce che le somme per il Mezzogiorno saranno ripartite tra le Regioni che diventeranno arbitre, senza più il tetto dei 5 miliardi, di approvare o meno certi progetti, e contemporaneamente si va verso i grandi progetti strategici che, secondo le sue intenzioni,

dovrebbero essere coordinati con lei, come si può prescindere dalla consultazione delle Regioni? Le Regioni però non vengono nominate: ciò vuol dire che allora con le Regioni saremo costretti a firmare complicatissimi accordi di programma?

A proposito di Regioni ed enti locali, si propone poi all'attenzione un altro punto relativo al coordinamento. È stato infatti approvato in Aula dal Senato della Repubblica uno stanziamento a favore degli enti locali per importanti corsi di formazione del personale delle amministrazioni che – come lei sa – spesso nel Mezzogiorno non sono in grado non solo di redigere i progetti, ma nemmeno di informare gli imprenditori sulle leggi di cui possono avvalersi. Negli stessi giorni, mentre noi stavamo approvando questo provvedimento, il Foromez è stato incaricato dal Ministro per il Mezzogiorno di bandire un concorso-corso per 10.000 posti per la formazione di giovani negli enti locali. Ancor prima che questo disegno di legge sia approvato, occorre comunque che il CIPE cominci ad unificare determinate proposte. Non è possibile predisporre da un lato i corsi di formazione con riferimento alla legge n. 64 e dall'altro i corsi di formazione con il bilancio dello Stato per la parte assegnata agli enti locali!

Dico questo per sottolineare tale aspetto, in quanto ritengo che anche lei, signor Ministro, avrà letto il parere redatto dalla Commissione da me presieduta (non ricordo se approvato all'unanimità, o comunque a grande maggioranza) nel quale si fanno alcune richieste specifiche. Tali richieste, che io confermo, sono fatte a salvaguardia delle quote di riserva attualmente esistenti. Credo che questa salvaguardia sia doverosa per difendere il Mezzogiorno da tendenze «nordiste». Dico però francamente che a me non basta il rispetto delle quote. Quello che mi interessa è come sono spese, per che cosa sono spese; mi interessa la qualità di queste quote (60 per cento per le partecipazioni statali, 40 per cento per la spesa pubblica in generale, e così via).

Quindi voglio dire che a questo punto è auspicabile che fra progetti strategici, programmi di investimenti controllati da questo fondo programmi delle partecipazioni statali, ci sia un minimo di coordinamento e che almeno le partecipazioni statali sappiano quali sono le priorità sulle quali il CIPE si orienta. Ecco, mi pare che questi problemi dovrebbero essere sciolti nel testo di legge e che alcuni problemi di coordinamento il Ministro per il Mezzogiorno, con il Ministro dell'industria, con il Ministro dell'agricoltura, con il Ministro delle partecipazioni statali si pongano già nel corso della redazione definitiva di questa proposta che lei ha avanzato.

BOLLINI. Signor Presidente, vorrei rivolgermi alla cortesia del Ministro per sapere come interpreta il funzionamento del fondo previsto dall'articolo 1, comma 4.

Dico subito di cosa si tratta. C'è scritto appunto all'articolo 1, comma 4: «Le somme destinate alla realizzazione degli obiettivi inclusi nel programma di cui al comma 3, iscritte, anche nel conto dei residui, nei bilanci delle amministrazioni e degli enti» – sottolineo che si parla di amministrazioni ed enti – «ordinariamente competenti, affluiscono, entro il termine di 30 giorni dalla richiesta del Ministro del bilancio e

della programmazione economica, all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, denominato "Fondo per il perseguimento di obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale", per l'assegnazione alle amministrazioni e agli enti destinatari di cui al comma 2». Vale a dire che il Ministro del bilancio dice che bisogna far affluire a un apposito fondo gli stanziamenti e anche i residui previsti nel bilancio dello Stato e degli enti.

Allora domando: qual è lo strumento che l'onorevole Ministro adopera per fare questa operazione? Il comando dei carabinieri? La quinta divisione della NATO? I missili terra-aria? Non c'è bisogno: si va lì, si prendono i soldi e si portano dove servono. Qual è lo strumento? Io non lo capisco. Io sapevo (posso sbagliare, vorrei che il Ministro me lo spiegasse) che una somma è assegnata per essere spesa con lo strumento della legge. La legge stabilisce che bisogna fare, per esempio, il ponte sullo stretto di Messina e assegna 100 miliardi; se vogliamo togliere quei 100 miliardi si fa una nuova legge la quale abroga quella precedente o la modifica, e invece di dare quei soldi per il ponte sullo stretto di Messina li dà per il ponte tra Gallarate e Busto Arsizio.

Allora, se lo strumento è quello della legge, domando: si deve interpretare nel senso che questa norma ha il significato di una delega permanente ad effettuare senza la legge gli storni di qualunque destinazione che il Parlamento ha assegnato per ridistribuire le somme per altre finalità? È questo che vuole il Ministro?

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. No, non è questo.

BOLLINI. Meno male: e allora con quali strumenti il Ministro realizza questo impegno che qui viene stabilito?

Logicamente in uno Stato di diritto e nel rispetto della legge, se il Ministro del bilancio vuole utilizzare i soldi di un capitolo determinato da un'apposita legge, la quale ha anche stabilito una specifica destinazione, deve fare una nuova legge. Quindi noi facciamo una legge per dire che in fondo un ministro, in via amministrativa, potrebbe modificare le destinazioni previste dalla legge. Naturalmente tutto ciò sotto la giustificazione del carattere di grande urgenza, di disegni strategici, di coordinamenti programmatici o di quello che si vuole. Il disegno di legge si giustifica in quanto autorizza il Ministro a utilizzare stanziamenti: senza presentare una legge, si stornano i soldi che dovevano essere destinati, ripeto l'esempio, alla costruzione del ponte sullo stretto di Messina per destinarli alla costruzione del ponte della Ghisolfia.

BARCA. È un mandato in bianco.

BOLLINI. Non è un mandato in bianco, è un mandato che non è agibile, che non può essere utilizzato.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Perché non fa la domanda e lascia a me la risposta, senatore Bollini?

BOLLINI. Lei, onorevole Ministro, è disponibile a correggere questo disegno di legge, lo ha dichiarato già; ma questo disegno di legge si basa su alcuni presupposti: il primo è la riforma del bilancio (e meno male, anche se il fatto che con legge collegata si chieda la riforma del bilancio mi pare un'assurdità), il secondo è che si tratta di costruire un fondo con strumenti non reperibili in questa legge. Infatti attraverso questa legge lei, onorevole Ministro, non costruisce nessun fondo, lei ha bisogno di altre leggi, ogni anno o per ogni spostamento, a seconda della natura degli stanziamenti, che devono passare tutti attraverso il Parlamento. Quindi le scadenze che lei fissa sono, diciamo così, a proprio uso e consumo, ma certamente non agibili per la legge. E così pure, l'assegnazione di somme ad altre destinazioni non può avvenire che attraverso la legge.

Ora, io ho chiesto spiegazioni, onorevole Ministro, perchè non si tratta qui di una correzione, di una precisazione: qui manca il senso della proposta, che è costruita su un equivoco, su un errore.

Si potrebbe dire: cerchiamo di correggere questo equivoco, di correggere questo errore: invece no, perchè la correzione dell'errore equivale alla distruzione della norma, in quanto per fare quello che qui si vorrebbe fare per via amministrativa occorre o una legge organica che autorizza i trasferimenti oppure una legge per ogni spesa che si vorrebbe correggere e per ogni stanziamento che si vorrebbe dirottare a nuove e diverse destinazioni.

Una via di mezzo non esiste. Quella inventata dall'onorevole La Malfa era una cosa diversa: era un fondo *ex novo* votato dal Parlamento il quale rinunciava a decidere le destinazioni di spesa e le norme del loro utilizzo in cambio di una particolare procedura garantista (che poi non lo è stata) basata su una obiettiva sicurezza tecnica ed economica che le somme sarebbero state destinate in tempi rapidissimi a investimenti necessari per l'ampliamento dell'occupazione. Ora, caduta la questione tecnica, l'obiettività delle procedure si è rilevata impossibile, qui non esiste neppure il nucleo di valutazione, esiste un semplice parere come quello che posso dare io; evidentemente in queste condizioni vengono a mancare i presupposti giuridici per un esame della questione.

Quindi, Presidente, se questa è una legge di riforma del bilancio (come ho letto sui giornali) non potrebbe essere una legge di accompagnamento al bilancio, nè essere discussa in sede redigente. Ma, a prescindere da ciò, c'è il problema che la legge è tutta incentrata su un fondo che non si può giuridicamente e concretamente costruire.

Il Ministro ci deve chiarire quindi le caratteristiche di un disegno di legge che ha un carattere riformatore ma è basato sul nulla ed è privo di mezzi per poter funzionare.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. La disponibilità a precisare e a correggere è totale da parte del Governo, purchè siano garantiti gli obiettivi che sono a monte della proposta che il Governo ha fatto. Io mi domando - mi consentirà il senatore Bollini - quale interpretazione quasi sclerotizzata della gestione del bilancio fa suggerire che, ad esempio, in capitoli del Ministero dell'ambiente destinati alla depurazione delle acque, quindi

con risorse a tal scopo specificamente finalizzate, qualora il programma dovesse definire come obiettivo di interesse nazionale la depurazione, non possano confluire, con un atto amministrativo, somme che, stanziare per il medesimo scopo, risultano disseminate in vari capitoli di vari stati di previsione.

Analogo esempio può essere fatto per le ferrovie, rispetto alle quali si potrebbe far confluire in un unico capitolo o fondo tutte le risorse iscritte in bilancio per l'ammodernamento delle tratte ferroviarie. In parole povere, noi partiamo dalla destinazione che il Parlamento ha fissato per ciascun capitolo di bilancio; laddove però il programma prevede obiettivi capaci di assimilare somme di provenienza diversa, la confluenza in un unico capitolo diventa - a mio giudizio - l'ipotesi più semplice ed anche la più moderna. Noi, sia ben chiaro, non prevediamo quindi l'uso in difformità di capitoli del bilancio.

BOLLINI. Signor Ministro, questo è quello che accadrebbe!

BARCA. Nell'attuale formulazione la garanzia della conformità manca.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Sono pronto a correggere il testo, anche se sono convinto che non sia così. Il comma 4 dell'articolo 1, infatti, dice testualmente: «Le somme destinate alla realizzazione degli obiettivi inclusi nel programma...», il che altro non significa se non le somme destinate da ciascuno stato di previsione.

BARCA. Se lei però prosegue nella lettura del comma, troverà scritto: «...affluiscono, entro il termine di 30 giorni...». Pertanto, sarebbe opportuno che venisse precisato che tali somme affluiscono senza mutare destinazione.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Se si tratta soltanto di pervenire ad una maggiore specificazione di quanto già previsto non vi sono problemi. La mia preoccupazione - se mi consentite - è un'altra; non è quella, cioè, di dover chiarire la non difformità della destinazione di uso delle risorse rispetto ad una decisione presa dal Parlamento in sede di approvazione del bilancio, quanto che, per accorpate capitoli finalizzati ad un medesimo obiettivo, si richieda poi una norma di legge. È a questo proposito che esiste una diversità di opinione tra il Governo e alcuni componenti della Commissione.

BOLLINI. Certo, perchè nell'attuale sistema contabile questa ipotesi è già regolata da una norma di legge e il Governo la vuole ignorare.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Ma anche questa che stiamo discutendo è una disposizione legislativa. Pertanto - ripeto - se si tratta solo di soddisfare un'esigenza di maggiore specificazione, per cui c'è bisogno di una norma ancora più

cogente al fine di evitare l'uso in difformità, il Governo non ha problemi a rivedere il testo in tal senso. Se, invece, si vuole sostenere che la rigidità del bilancio, che è il sostegno finanziario alla cultura della separatezza, non può consentire l'accorpamento di capitoli aventi la medesima finalità, allora, senatore Bollini, vi è tra noi una totale diversità d'opinione.

Il problema vero - e lo dico con grande chiarezza - è quello di consentire un'efficiente gestione delle risorse pubbliche. Voi avete giustamente denigrato quarant'anni di finanziamenti a pioggia e ritenete che quella attuale sia una strumentazione inefficace; ebbene, se c'è una insoddisfazione per ciò che è stato fatto, ci sarà pure un modo per fare meglio. Non è quello da noi indicato? Ve ne è un altro? Il Governo è pronto a ragionarci sopra, ma non possiamo assolutamente nasconderci dietro la rigidità di una norma per cui, poichè una legge di qualche anno fa ha impedito l'accorgimento di capitoli di provenienza diversa, noi oggi ci arrestiamo di fronte a questa decisione legislativa.

Onorevoli senatori, la strumentazione attuale cui fanno ricorso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato fa sì che ciascuno spenda le proprie risorse senza che possa ritrovarsi una sola sede di confluenza verso obiettivi predeterminati. Il Governo la vuole modificare, ed io spero che anche la maggioranza sia orientata in questo senso; se poi ciò non dovesse essere possibile non sarà la fine del mondo, vorrà dire che continueremo per i prossimi 40 anni ad andare avanti sulla stessa falsariga fin qui seguita e giustamente criticata.

È in questa direzione, dunque, che si incentrano gli sforzi del Governo, il quale è disponibile a soddisfare tutte le esigenze di chiarimento e di rispetto delle decisioni parlamentari. Nessuno infatti vuole usurpare, attraverso strumenti amministrativi, poteri propri del Parlamento; però, credo che non sia volontà del Parlamento - e debbo presumere, per la conoscenza che ho dei dibattiti svoltisi sull'argomento, neanche dei Gruppi di opposizione - vincolare tutta l'attività della pubblica amministrazione ad una norma di legge, non ricercando, all'interno di questa, quelle necessarie snellezze che solo la strumentazione amministrativa può fornire.

BARCA. Signor Presidente, vorrei sapere se, nell'ambito degli esercizi di riclassificazione del bilancio in atto, non se ne possa anche simulare uno per obiettivi o per tematiche.

PRESIDENTE. Ci si può provare, senatore Barca.

AZZARÀ. Onorevole Ministro, quanto previsto dall'articolo 1 del disegno di legge in esame è estremamente affascinante, ma ritengo che alcuni meccanismi di garanzia in merito alla utilizzazione dei fondi debbano pure essere individuati.

A me pare, infatti, che il solo richiamo alla individuazione di un interesse nazionale non sia di per sè sufficiente, tanto più che al comma 4 vi è un riferimento anche alle somme iscritte in conto residui. Ebbene, tutto questo, in assenza del corrispondente controllo sull'utilizzazione di tali finanziamenti, mi lascia piuttosto perplesso. È vero, infatti, che così si modifica - e va modificato - l'attuale meccanismo che è

particolarmente statico, però comunque occorre individuarne un altro che assicuri un maggior controllo. Così come è strutturata, la norma implica un atto di fiducia, la quale non è in discussione, però, nell'ambito della legislazione vigente, evidentemente la norma va modificata.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Il Governo non ha problemi ad accogliere eventuali proposte emendative in tal senso.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, ho ascoltato con interesse anche l'ultimo intervento del Ministro e desidero prendere la parola soprattutto per un motivo di fondo, Siamo di fronte a problemi molto importanti, ad un'azione e ad un metodo di azione al quale il mio Gruppo ha sempre cercato di dare contributi validi che hanno caratterizzato molti sforzi del passato. Credo che questi non soltanto meritino di essere sottolineati, ma accompagnati da un richiamo alle esigenze di fondo e ad alcuni criteri precisi.

È stato opportuno, e lo ho apprezzato molto, il richiamo molto costruttivo fatto dal Ministro del bilancio ad una riflessione profonda, che non può essere soltanto formale o contabile, ma che anzi deve essere sostanziale e affrontare i grossi problemi della politica economica che affliggono il nostro paese sul piano finanziario. Che ci sia quindi un richiamo ad una riflessione è molto importante. Occorre stabilire che vi è un insieme di esigenze, quella di un chiarimento di fondo di carattere generale e quella invece di un chiarimento di carattere particolare. Sarei preoccupato se il nostro discorso dovesse riguardare soltanto alcuni aspetti particolari. Si è parlato prima di fatti contabili di impostazione di bilancio, senza però affrontare i grossi problemi.

Voglio fare allora un esempio. Ha fatto molto bene il Ministro del bilancio a porre in evidenza come elemento indispensabile e fondamentale siano gli investimenti. Non illudiamoci: se un paese vuole andare avanti, deve fare investimenti più che consumi, e deve farli in regime di stabilità. Non solo, ma tali investimenti - come ha detto molto bene il Ministro del bilancio - devono essere coordinati, perchè altrimenti danno un risultato molto inferiore a quello previsto.

Apprezzo poi molto l'altra osservazione sulla necessità di stare attenti perchè, soprattutto in alcune zone d'Italia, vi sono grossi problemi di struttura; aspetto importante però è anche quello di considerare l'attività produttiva non come un fatto residuale, ma fondamentale per lo sviluppo di un paese. Pertanto essa ha delle priorità precise.

A questo punto mi permetterei, non dico di dare un suggerimento, ma di richiamare un punto. Per quanto vi siano degli obiettivi ben precisi, anche definiti «di priorità», questi vanno visti in una visione globale. Quanto è stato detto infatti sottintende l'elemento fondamentale dell'esistenza di una strategia di fondo.

Continuo a ripetere da tempo che, se vogliamo realmente avere successo nella nostra azione, dobbiamo avere ben chiara la nostra strategia. Quest'ultima non riguarda gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, o in particolare un Ministero. L'esame complessivo di

tutte le evoluzioni della nostra economia in tutti i suoi aspetti ci fa chiaramente capire la necessità di realizzare certamente una politica di investimenti su determinati obiettivi; però, tale politica di investimenti è condizionata da alcuni comportamenti connessi allo sviluppo: i limiti al consumo, la garanzia del risparmio, il buon impiego del denaro, la stabilità monetaria. Tutto questo è importante e, come tale, inevitabilmente non fa parte di un ragionamento diverso. Quando infatti il Ministro ha parlato di una visione globale ha fatto ovviamente riferimento alle scelte conseguenti, che investono complessivamente i problemi che abbiamo di fronte, con l'obiettivo di compiere poi le scelte più opportune e razionali, anche negli aspetti finali e particolari. Sta al Governo, ed in parte al Parlamento, decidere come si debbano inserire tali scelte nei rapporti con le varie istituzioni.

Io vedo il Parlamento come momento fondamentale, ma occorre non limitarsi soltanto agli aspetti formali. È necessario puntare agli aspetti sostanziali, cercando, senza commettere errori di tipo burocratico e senza visioni parziali, di tornare ad una politica di programma che ritengo indispensabile anche nel nostro paese, se realmente vogliamo presentarci in maniera forte all'appuntamento europeo. Faccio riferimento ad una strategia di programma all'interno della quale vi sono ovviamente anche questi problemi particolari, e sono contento che il Ministro li abbia sollevati. In questo senso gli do la mia piena adesione, ma desidero richiamare una visione più ampia, perchè in tal modo ci si pone su un piano molto elevato e si può sperare di offrire dei grandi contributi, evitando anche diffidenze per motivi particolari. Così possiamo realmente affiancare anche noi l'azione del Governo che considero molto meritevole quando, con chiarezza e con trasparente volontà, solleva i problemi che oggi ha sollevato.

Con questo spirito, onorevole Ministro, le do la mia adesione, e formulo anche la speranza che voglia tener presenti alcune cose del passato che, in certo modo, valgono ancora oggi.

AZZARÀ. Signor Presidente, voglio esprimere una preoccupazione, anche alla luce di esperienze vissute. Obiettivamente il Ministro ha colto, attraverso questo disegno di legge, una esigenza molto avvertita, quella cioè di una maggiore efficienza della spesa e della individuazione di obiettivi prioritari rispetto ad una programmazione generale del paese. È questa un'esigenza avvertita da tutti e certamente meritevole di particolare attenzione.

Tuttavia sono preoccupato che, rispetto a questi obiettivi certamente meritevoli di grande considerazione, vi possano essere poi delle difficoltà di gestione. Faccio una prima considerazione che è più esemplificativa che di merito, cioè quella relativa ai soggetti che il CIPE dovrebbe ascoltare per l'individuazione degli obiettivi di cui all'articolo 1. Si dice infatti: «... sentite le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale...». È sufficiente questo? Cioè è possibile che il CIPE, soltanto ascoltando due pur essenziali componenti della società, possa individuare questi obiettivi, quando poi nello stesso comma 1 dell'articolo 1 è specificato un particolare privilegio - se mi si passa il termine - a favore degli interventi nel Mezzogiorno? Questo particolare interesse verso il

Mezzogiorno è apprezzabile, e certamente garantisce il ministro Cirino Pomicino, garantisce gli obiettivi; ma non sappiamo se in tempi più lunghi, quando probabilmente il ministro Cirino Pomicino avrà responsabilità diverse e avrà affidato la gestione di questa legge ad altri, questi obiettivi saranno ugualmente rispettati.

Voglio dire che la individuazione degli obiettivi non può essere affidata a fatti generici. Per esempio, ci sono degli organi costituzionali come le Regioni che fino ad oggi hanno avuto un loro ruolo e che oggi, con questa spoliazione di fatto di fondi e comunque di interventi destinati ad esse, non hanno nessuna rappresentanza. La individuazione degli obiettivi resta sempre affidata a una responsabilità e a una sensibilità soggettive che, devo dire, non mi tranquillizzano più di tanto. Peraltro, al Ministro non sfugge che la legge n. 64 adotta gli stessi meccanismi, e già anticipa in qualche maniera questo metodo di mettere assieme tutte le risorse destinate a progetti generali per realizzare obiettivi di carattere generale. Io non so se sia dipeso soltanto da incapacità di chi ha gestito o da un'obiettivo difficoltà della legge il fatto che quel meccanismo non ha dato fino ad oggi i frutti sperati. La conferenza dei servizi, la possibilità di far confluire fondi diversi rispetto a obiettivi prefissati fino ad oggi non hanno dato nessun risultato; gli accordi di programma (come mi sembra che si chiamino, secondo la dizione della legge n. 64) non sono stati sufficienti.

Senza entrare nei particolari del disegno di legge, sapendo peraltro che c'è stata, sia da parte del Ministro sia da parte di altri, una rielaborazione di fatto di esso, mi riservo di esprimere una mia valutazione nel momento in cui questa rielaborazione venga a noi appalesata. Tuttavia ritengo fondamentale che vi siano dei riferimenti di certezza, perchè tutti i soggetti che ne hanno titolarità possano avere una sede nella quale rappresentare le loro esigenze. Questo mi pare un fatto fondamentale in un paese come il nostro, nel quale non è sufficiente affidarsi soltanto alle intuizioni di chi è preposto a singoli dicasteri, poichè vi sono degli interessi predominanti che finiscono col determinare poi la vera politica economica del paese. Ad esempio, il terremoto che ci ha colpito ha cessato di rivestire interesse quando si sono finite le grosse infrastrutture, quando le grandi aziende non hanno più avuto interesse alle concessioni e così via; oggi che vi è la ricostruzione, che è un fatto importante ma riguarda singoli progetti, non presenta più interesse. Ed allora, se non abbiamo la garanzia della tutela di tutti gli interessi e ci affidiamo soltanto a sensibilità soggettive, non possiamo essere tranquilli.

Ed a me pare, onorevole Ministro, che da questo provvedimento non traspaia (o almeno non l'ho intuita io) la sicurezza di una possibile tutela di tutti gli interessi, anche di quelli che appunto per la loro dimensione, per il livello di rappresentanza, non vengono adeguatamente tutelati.

Comunque ho sentito che saranno presentati degli emendamenti, e su quelli potremo esprimerci compiutamente.

PRESIDENTE. I miei sentimenti di fronte a questo testo sono misti e la discussione che si è svolta fino adesso non mi ha aiutato a chiarirli.

Quando ho dovuto svolgere per qualche mese la funzione di Ministro del bilancio sentivo la necessità di un ruolo di ragioniere degli investimenti, ma non di dittatore degli investimenti pubblici.

Mi si presenta un problema, che è quello della difficoltà di una visione aristotelica: si fissano gli obiettivi, dagli obiettivi si determinano gli strumenti (e questa distinzione tra obiettivi e strumenti è, dal punto di vista logico, difficilissima da chiarire) e, sulla base di un calcolo, si sceglie la soluzione ottimale. Io ho delle grossissime difficoltà di fronte a questi passaggi. Il premio Nobel Simon, che ha introdotto la logica della razionalità limitata come logica dell'azione collettiva, ha scritto pagine bellissime sulla possibilità di operare attraverso ottimizzazioni. Si costruiscono delle macchine collettive, delle amministrazioni, e queste macchine collettive, attraverso strumenti che non conoscono tutte le alternative in gioco (ma per fare un'ottimizzazione bisogna costruire tutte le alternative in gioco), applicando dei criteri molto empirici, cercano di avvicinarsi a soluzioni fattibili, a soluzioni che non siano del tutto irrazionali. È difficile immaginare di spingere il discorso a una razionalità illimitata.

Un'altra lettura che io ricordo è quella dell'ex segretario dell'OCSE, Charles Shultz, che ha lasciato una pagina indimenticabile tra la tecnica del bilancio e la tecnica della programmazione, anzi, direi meglio, tra la tecnica del lavoro parlamentare e la tecnica della programmazione, ponendo in risalto il contrasto tra la logica delle decisioni al margine, tipiche delle visioni dei Parlamenti e delle burocrazie, e una visione che rimette tutto in gioco per scegliere strategie e soluzioni ottimali della programmazione.

Questi dubbi, che costituiscono tuttavia alcuni dei luoghi più attenti del discorso sulla possibilità di condurre un'amministrazione razionale, sono anche assistiti da una considerazione empirica, e cioè che in nessuna amministrazione occidentale si è andati verso il superamento delle competenze dipartimentali, delle competenze delle varie amministrazioni: neanche in quelle amministrazioni, come quella francese, che vengono considerate amministrazioni efficienti, capaci di raggiungere obiettivi coordinati, per esempio, nello sviluppo turistico o nello sviluppo industriale, collegato all'azione delle commesse pubbliche, che sono citati come esempio di interventi soddisfacenti in questi ultimi quarant'anni.

E allora io sono convinto che alcuni problemi ci siano. È stato l'onorevole Cirino Pomicino a suggerire di rivedere il testo di quella proposta del senatore Forte che era stata tanto combattuta in questa Commissione quando fu presentata nella legge finanziaria del 1988. Ma la disposizione richiamata dal Ministro del bilancio non è la stessa che qui viene presentata, in quanto parti di quella procedura sono già legge ed ora vengono integrate dando vita ad un meccanismo più complesso. Ebbene, io non so quando quella norma, contenuta - se non erro - nell'articolo 26 della legge finanziaria 1988, sia mai stata applicata. C'è il timore di trovarsi di fronte ad una organizzazione con una propria cultura, la cui modernizzazione potrebbe causare reazioni di rigetto. Le burocrazie infatti rappresentano ambiti difficili, all'interno dei quali il volontarismo diventa pericoloso e può produrre l'effetto paradossale di rendere più complessa, più difficile e più inefficiente l'azione di

normale coordinamento che il Consiglio dei ministri, attraverso i vari Comitati interministeriali, dovrebbe effettuare.

Entrando nel merito più specifico del disegno di legge, debbo dire che ho l'impressione che l'impianto previsto sia eccessivo rispetto agli obiettivi che ci si propone. Il provvedimento, infatti, prevede una specie di programma nazionale esaustivo degli investimenti pubblici e dispone che, una volta approvato tale programma, ne possano immediatamente scaturire determinate conseguenze, le quali - a mio parere - si giustificano soltanto in alcuni casi di zona di confine: quella che in psichiatria viene definita «border line» e che si applica ai rapporti tra i nevrotici e gli psicotici. Certamente, vi sono casi - quali quelli richiamati dal ministro Pomicino - di situazioni che vedono concorrere, ciascuna nel rispetto dei propri obiettivi e delle leggi che le regolano, in sede di esecuzione e di amministrazione, vari Ministeri o Ministeri e Regioni o Ministeri ed enti locali perchè è necessario che i tempi di realizzazione delle varie opere siano concordati. Mi viene in mente il caso di Charles Forte, il quale è disposto a stipulare un accordo di programma per costruire dieci alberghi in Puglia, però pone come condizione che si facciano dieci campi sportivi, dieci campi da golf ed una strada. Diventa pertanto necessario garantire il coordinamento di tutte queste attività e, a tal fine, sarebbe forse utile che vi fosse un unico ente esecutore.

Vi sono, dunque, delle situazioni che implicano la necessità di un'unitarietà di tempo e di interventi, che deve essere in qualche misura governata e rispetto alla quale pare che i normali strumenti di coordinamento non siano sufficienti. Ma, allora, diciamo che si pone l'esigenza di individuare una serie di progetti che richiedono stanziamenti più ampi per essere portati a termine. Di conseguenza, non avremo più un unico programma di 5-10.000 miliardi, bensì singoli progetti che trovano in questa difficoltà tecnica del coordinamento alcuni nodi che debbono essere superati. Si passerebbe allora dalla previsione di un programma nazionale degli investimenti ad una identificazione di situazioni che richiedono un coordinamento stretto, nel tempo, nella progettazione e nella esecuzione, dell'utilizzo di stanziamenti su capitoli diversi del bilancio statale o - come ha suggerito il relatore - dei bilanci regionali.

Mi domando però se, per attivare un'azione coordinata di esecuzione, sia necessario procedere a questo sconvolgimento del bilancio, che tante preoccupazioni desta nel senatore Bollini, quando quello che vogliamo risolvere è un problema tecnico, che può darsi si ponga in molti casi, ma che comunque non richiede questa dittatura sul bilancio degli investimenti da parte di un unico centro. Pertanto, sarei d'accordo nel definire quali sono i casi limite che comportano l'intervento di più amministrazioni.

Considerato poi che il Parlamento ha imposto negli ultimi 12 anni all'Esecutivo di predisporre un bilancio per progetti, allora mi chiedo perchè mai nel bilancio non si definiscano per progetti quegli interventi coordinati di più amministrazioni che richiedono un'esecuzione unica. Perchè laddove si riesce a costruire un progetto non lo si inserisce in bilancio, come la legge n. 468 del 1978 vuole? Altrimenti, per utilizzare procedure più facili ed eventualmente i fondi FIO, si finisce per dar

luogo ad una grande transumanza di capitoli e di responsabilità tra le diverse amministrazioni, non so con quanto vantaggio per la razionalità dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, credo che, in generale, si ponga il problema dell'organizzazione dell'amministrazione a fronte di compiti che non sono quelli storici su cui abbiamo costruito le leggi. Ed allora, che si affidi ad un unico soggetto la responsabilità, non degli atti di un certo Ministero, ma dell'esecuzione di un'opera, anche quando ad essa sono interessati altri Dicasteri, mi pare corretto. Come pure mi sembra giusto che, utilizzando la miglior dottrina amministrativistica del nostro paese, si preveda l'esistenza di una conferenza di servizi, all'interno della quale le varie procedure debbono essere riportate ad unità, fissando quindi tempi certi. Perché però limitare tale previsione solo ai progetti di interesse nazionale?

Del resto, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, rifacendosi a vecchie leggi che sottraevano persino alla licenza le opere di interesse nazionale, prevedeva già che il Governo, in casi del genere, potesse intervenire anche in difformità ai piani urbanistici o di coordinamento territoriale preesistenti. Tale facoltà, attribuita dall'articolo 81 del suddetto decreto, non è stata però utilizzata, con la conseguenza che, per uno scontro di opinioni tra le Regioni Toscana ed Emilia, è bloccato da anni il completamento della rete autostradale del nostro paese. Ogni giorno un italiano che percorre il tratto Bologna-Firenze rischia, qualora un'autobotte abbia un incidente, poichè non sono state predisposte le necessarie attrezzature per lo scolo dei prodotti infiammabili o pericolosi, di rimanere coinvolto in gravi sciagure. In questo caso, si registra un evidente contrasto tra gli interessi nazionali e quelli di singole Regioni. Pertanto, individuare una figura di Ministro che sia responsabile di fronte al Parlamento della mancata attivazione di tali poteri potrebbe essere opportuno. In sostanza, occorre che qualcuno operi una negoziazione tra gli interessi settoriali e quelli più vasti regionali o nazionali, dando così applicazione alla norma prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Per molti anni, ad esempio, noi ci siamo trovati in una situazione in cui bastava che un brigatista facesse saltare - come si usava durante la Resistenza, ed era facile - un pilone della rete elettrica e si bloccava tutto il Mezzogiorno. Questo perchè i comuni della costa adriatica hanno usato una tecnica di guerriglia per impedire la costruzione dell'elettrodotto e quindi di realizzare una azione di interesse nazionale come quella di garantire una fornitura di energia elettrica al Mezzogiorno, che veniva così minacciata dalla possibilità di un incidente o di un sabotaggio all'unica rete di trasmissione nel Mezzogiorno. Questo concerne la degenerazione dei vari livelli di amministrazione e la necessità che vi sia un Ministro responsabile degli investimenti; tutto questo però mi sembra che non richieda la complicazione di questo tipo di procedure. In tal senso, esprimo un sentimento un po' «misto».

Debbo infine dire, per chiarire meglio non le mie ragioni ma le motivazioni che giustificano la mia posizione, che ho considerato pessima la legge sul fondo di previdenza e che quindi il bilancio avesse

competenze non di organizzazione ma di erogazione di fondi. Ho considerato pessima questa pseudorazionalità del manuale della Banca mondiale che di fatto ha permesso che in Italia avessimo settori importanti cui mancavano i fondi e che contemporaneamente ci fossero gli abbellimenti degli edifici storici delle città italiane finanziati dal FIO. Ad esempio, il Trentino-Alto Adige riempie le strade di manifesti in cui si dice che sono stati spesi dal FIO 25 miliardi per alcuni modesti lavori di restauro di palazzi. Perché le Sovrintendenze alle belle arti sono povere e mancanti di fondi, e poi invece, nella stravaganza degli anni '80, abbiamo dato fondi alle pseudoditte di informatica perché compissero inutili lavori di catalogazione dei patrimoni? Perché un'amministrazione solida come quella delle belle arti, che è ancora un'amministrazione seria, viene umiliata dal fatto che tra il Ministro del bilancio e della programmazione economica e le Regioni si decide in difformità dai suoi programmi di restauro dei monumenti?

Occorre realmente denunciare la «politica politicante» in quella che è la tradizione delle diverse amministrazioni, su cui di fatto regna questa razionalità limitata cui facevo cenno. È una «razionalità di Maria Teresa» basata sulle consuetudini delle amministrazioni rispetto al tentativo di attingere ad una razionalità generale nella quale mi sembra che la possibilità di entrata della politica in senso generale sia molto forte.

Sono queste le ragioni per cui, comprendendo che il provvedimento presenta indubbiamente dei problemi, soprattutto considerando la problematica amministrativa del Sud, mi rendo conto che dietro la proposizione di questo provvedimento vi è una volontà del Ministro di poter controllare la distribuzione verso Sud degli investimenti. Comprendo le buone intenzioni, ma mi sembra che si adoperi un'arma troppo grossa, e non vorrei che sotto questo «cannone» rimanessimo in qualche modo compressi.

Vorrei ancora dire che un settore come quello ecologico poteva essere affidato ad una gestione che non doveva costare dei soldi alla Repubblica; non si capisce infatti perché non venga poi scaricato sugli interessi locali industriali il costo della eliminazione delle conseguenze sull'ambiente provocate da una determinata produzione o dal vivere della gente in un determinato luogo. Ho infatti l'impressione che il FIO sia stato un po' il «grimaldello» mediante il quale sia deciso di finanziare a carico pubblico cose che sarebbe stato bene finanziare a carico di coloro che più direttamente producono danni sull'ambiente.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Il prosciutto costerebbe il doppio!

PRESIDENTE. Probabilmente verrebbe prodotto in Ungheria anziché in Italia. Non si può non tenere conto della quantità di impianti di depurazione che sono stati costruiti...

AZZARÀ. Il Parlamento è «saltato in aria» quando si è trattato di dare i soldi per il problema della mucillagine!

PRESIDENTE. Io ritengo che qualche volta una saggia complicazione delle procedure parlamentari sia uno strumento di razionalità

profonda che permetta ai problemi di decantare. Infatti, quando un problema è alimentato dalla stampa e vi sono già i fondi a disposizione, chi si trova al Governo grazie ad un voto democratico (e quindi proviene dal mercato politico) è estremamente sensibile a questa forma di puntualizzazione degli interessi. Ecco il motivo per cui esiste sempre una camera di decongestionamento dei problemi che a me sembra abbastanza preziosa.

Ho voluto esprimere quelle che erano le mie riflessioni relative alla nostra discussione. Non voglio dire di non farne nulla, ma piuttosto indurre il relatore a rafforzare l'atteggiamento già espresso nella sua illustrazione circa il fatto che ci troviamo di fronte ad una proposta che lascia da pensare. Basta considerare lo stesso fatto che in un articolo si intende risolvere l'enorme problema delle procedure. Dobbiamo intervenire in un sistema molto consolidato perchè altrimenti ci limitiamo - come lamentava il senatore Forte - a scrivere un paio di articoli di legge che poi non vengono applicati. È qualcosa che è già avvenuto e che invece dobbiamo assolutamente evitare.

Mi rendo conto del fatto che, se l'attuale conformazione del Governo si protrae, vi è un Ministro che dimostra di avere la voglia di portare all'attuazione questi articoli. In tal modo però rischiamo di tornare agli atti di simpatia e di delega personale che non sono più idonei. Con le *task-force* e con la delega piena al Governo non si ottiene nulla. Siamo di fronte ad un ecosistema, rappresentato dall'amministrazione, del quale è necessario conoscere i linguaggi: se si vuole imporre la razionalità degli angeli a degli uomini questo ecosistema non risponde.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Vorrei sottolineare un aspetto che potrebbe servire agli uffici per approfondire le questioni. Mi è sembrato che l'intervento del Presidente riprendesse in parte le ragioni del senatore Bollini ed anche del senatore Azzarà. Vorrei che innanzitutto a me personalmente fosse chiara la situazione per poter studiare i possibili correttivi.

Ci si chiede cosa impedisce oggi al Ministro dei trasporti, al Ministero dei lavori pubblici o a quello per il Mezzogiorno di concorrere ciascuno con propri stanziamenti alla realizzazione del proprio obiettivo. In realtà non lo impedisce niente: se ciascuna opera che fa parte di un programma può essere nel suo complesso inserita in uno o in un altro stato di previsione non c'è alcun problema. Nell'ambito del FIO, ad esempio, è stato realizzato un accordo di programma tra il Ministro dell'università, il Ministro per il Mezzogiorno ed il Ministro per il bilancio e la programmazione economica, in modo tale da consentire la realizzazione di alcune opere di edilizia universitaria per un importo complessivo di 1.200 miliardi. In pratica veniva inclusa un'opera A nello stanziamento dell'Università, un'opera B nello stanziamento FIO ed un'opera C in quello del Ministro per il Mezzogiorno. In tale maniera, utilizzando tre flussi di diversa provenienza e finanziando ciascuno di questi un'opera nel suo complesso in modo distinto, si è realizzato un quadro di insieme.

Però ci potremmo anche trovare - e sicuramente avverrà - in casi in cui (il trasporto su ferro è l'esempio più classico, ma d'altronde chi vi

può provvedere se non l'Ente ferrovie dello Stato?) una singola opera abbia bisogno di una dimensione finanziaria che rappresenta la somma di tutti gli stanziamenti previsti. Se allora si dovesse rimanere con le quote separate nei singoli stati di previsione, come si fa a stabilire chi deve spendere per primo e chi per secondo? E può un ente - nel caso specifico l'Ente ferrovie dello Stato, o, nel caso di altre opere, una Regione - avere il dramma di sapere che i soldi ci sono e che però non si sa esattamente quali siano le procedure per usufruirne? Non si potrebbe piuttosto avere un solo fondo? Il Governo ha annunciato la volta scorsa che l'unico emendamento che presenterà a questo riguardo prevede che quel fondo non sia al Ministero del bilancio; correttamente, secondo me, deve andare alla Presidenza del Consiglio. Ritengo che possa però esserci un solo fondo che riunisca quote di risorse diversamente collocate negli stati di previsione ma omogenee per destinazione, che possono essere al servizio, per esempio, dell'Ente ferrovie dello Stato, di una certa Regione o di qualsivoglia altro ente che deve realizzare un'intera opera.

Ha ragione il Presidente quando afferma che non è detto che occorra per forza una dichiarazione di interesse nazionale per fare un'azione coordinata. Però è anche vero che esistono dei *gap* infrastrutturali (penso alle grandi infrastrutture a rete che sono state citate, penso ad alcuni interventi di grande risanamento ambientale, penso anche a quello del Po, che è una grande questione che ha determinato i guasti che si conoscono) per i quali c'è bisogno che tutte le amministrazioni centrali dello Stato ma, aggiungo, anche le amministrazioni regionali intervengano. Qual è il motivo per il quale, dovendo intervenire sul trasporto su ferro delle aree a rischio di Gela e di altre città della Sicilia, l'amministrazione straordinaria della Sicilia non deve concorrere a un piano anche con risorse proprie? Una delle tante critiche giuste, provenienti da più parti riguarda l'assenza regionale nello schema sia di decisione sia di eventuale gestione.

Quindi io do l'adesione del Governo a che nel processo decisionale le Regioni acquisiscano un ruolo diverso.

Per concludere su questo aspetto, dico che dinanzi ad alcune grandi opere che hanno bisogno di risorse di un certo rilievo il realizzatore è unico e non può che essere un ente strumentale o un Ministero di spesa (nel caso specifico, la Regione), poichè diventerebbe difficile lasciare le quote nei singoli stati di previsione. Concordo inoltre sulla redazione (che peraltro presenterò anche alla Commissione bilancio, se il Presidente me lo consente) di uno schema di accordo di programma tra i Ministri del Mezzogiorno e del bilancio per alcuni tipi di interventi che attengono alla depurazione delle acque, ai parchi nazionali, alle aree a rischio ambientale, eccetera.

PRESIDENTE. Ma questo sulla base della legge n. 64?

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Sì, sulla base di quella legge.

PRESIDENTE. Perciò, se aveste avuto al Nord queste situazioni, non lo avreste potuto fare?

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. No, non avremmo potuto farlo. Voglio dire però che questa è veramente delega ai Ministri *pro tempore*, perchè tutto viene lasciato alla buona iniziativa di questo o di quel Ministro. Comunque, se vi è un passaggio parlamentare (e nella discussione è emersa l'esigenza che non ci sia un'autonoma decisione del CIPE o del Governo in quanto tale, ma che ci sia un passaggio parlamentare) che definisca i settori entro i quali è possibile decidere programmi di interesse nazionale, e quindi vi è la certezza che è il Parlamento a fare alcune scelte, questo obbliga anche il Ministro che non abbia sufficiente buona volontà o l'amministrazione regionale (come quella siciliana, che ha 10.000 miliardi di giacenze in tesoreria) a concorrere anche con proprie risorse alla realizzazione dei programmi.

PRESIDENTE. Ma perchè il Ministro del bilancio vuole avere tempo durante il corso dell'anno? Se questi programmi o progetti li inseriamo in bilancio, non otteniamo un effetto molto più forte? Lo dico perchè uno dei punti più delicati della questione è proprio questo. Capisco il carattere un po' «bigotto» delle mie affermazioni e mi associo ai rilievi che sono stati fatti al senatore Bollini, però esiste un impianto, nei rapporti Governo-Parlamento, che ha certe caratteristiche.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Non c'è dubbio; e anche qui, in un momento di riflessione, credo che la competenza sua, Presidente, e quella del senatore Bollini possano esserci di aiuto. Questo significa che, se voglio immettere nella legge di bilancio un capitolo che abbia all'interno le risorse per un programma, devo definire il programma prima della legge di bilancio. Ma non so come posso intervenire all'interno della legge di bilancio se prevedo interventi anche, per esempio, della Regione Sicilia o degli altri enti decentrati.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Se il Ministro mi consente, su questo passaggio, che poi è stato al centro dell'intervento del presidente Andreatta, direi che forse va fatta una riflessione, e mi riservo di approfondire il punto.

PRESIDENTE. Mi pare che il relatore abbia detto quello che ha detto anche il senatore Barca, cioè di inserire il programma nel documento di programmazione economico-finanziaria.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. L'idea è di mettere gli obiettivi che siano definiti dal CIPE nel documento di programmazione economico-finanziaria, in modo che il Parlamento, nel momento in cui lo approva, approvi anche gli obiettivi. Questo è l'orientamento che è emerso.

PRESIDENTE. Si deve tener conto del fatto che se il Governo presenta a giugno un programma, a settembre esso stesso lo può mettere in bilancio: non so come, e dobbiamo approfondire la

questione perchè nessuno sa che cosa voglia dire inserire i progetti nel bilancio.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Anticipo un concetto che mi ero annotato per la replica, ma che può servire ai miei interlocutori.

Uno dei difetti che da sempre si cerca di combattere è il procedere negli investimenti pubblici per stanziamenti di carattere generale, che originano poi progetti che hanno un loro *iter* spesso lungo e complesso e che registrano, dal momento della decisione dello stanziamento in bilancio al momento della realizzazione dell'opera, un arco temporale lunghissimo. Faccio un esempio: si decide di stanziare un miliardo per fare una scuola media nel quartiere San Paolo a Roma (che può essere nel bilancio dello Stato, nel bilancio della Regione o nel bilancio del comune: è la stessa cosa); dal momento in cui si stanziava il miliardo, quando della scuola media c'è solo l'idea, fino al momento in cui i ragazzi entrano a scuola passano almeno sei o sette anni, perchè occorre la variante urbanistica, nel caso del bilancio dello Stato magari si tratta di un fondo speciale, quindi occorre una legge, poi occorrono i progetti, occorrono i visti tecnici ed amministrativi e poi, finalmente, la procedura di appalto; dopodichè si lascia un anno di tempo all'impresa per fare la scuola. È questo il meccanismo ben noto, che origina vari problemi fra cui il fatto che nell'arco dei 6-7 anni il miliardo stanziato diventa insufficiente, e prima che le ulteriori decisioni politico-amministrative intervengano ad adeguare lo stanziamento, il programma si interrompe. Tutto ciò provoca in tutti una frustrazione.

Si è tentato più volte di trovare un meccanismo per invertire questa tendenza. Il FIO, al di là dei difetti registrati dal Presidente, e che io condivido in pieno, aveva però avuto una intuizione positiva, cioè finanziava progetti cantierabili a monte dello stanziamento...

SPOSETTI. Sulla carta.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Sulla carta, certo; ma scontava il fatto che tutto l'*iter* decisionale, tecnico, eccetera dovesse essere già eseguito nel momento in cui interveniva la decisione di spesa; per cui tra la decisione di spesa e la realizzazione del progetto non passavano cinque, sei o sette anni ma soltanto i tempi strettamente tecnici, cioè un anno.

Io credo che questa sia la strada giusta, e molte Regioni e molte amministrazioni locali sono già disposte a seguirla. Non che sia stato realizzato pienamente l'intento, ma i bilanci che si fanno oggi sono, in questo senso, molto più efficienti di quelli di dieci o quindici anni or sono, quando appunto non erano che dei manifesti di intenzioni riguardanti le scuole, le strade, i servizi, poi si cominciava a pensare alle modalità di attuazione e tutto avveniva a valle dello stanziamento.

Oggi il bilancio dovrebbe tendere ad essere la registrazione, in termini di competenza, di progetti già esistenti, già definiti, con la conseguenza che la competenza e la cassa dovrebbero identificarsi sempre di più, in quanto tutta la fase relativa alla programmazione e alla progettazione dovrebbe essere condotta anticipatamente. Questo comporta, ovviamente, tutta un'altra serie di complicazioni e di costi; però

credo che, all'interno di questa riconsiderazione generale che si è avviata, una preoccupazione in questo senso debba essere tenuta presente. Affermare che si vuole elettrificare il Sud, limitandosi a prevedere uno stanziamento a tal fine, equivale infatti a mettere i soldi in soffitta. Se invece si individuano dei progetti già definiti, in favore dei quali si stanziavano i fondi necessari, l'intervento ha una pregnanza molto maggiore.

PRESIDENTE. Potrebbe essere utile per i nostri lavori che gli uffici ci procurassero una documentazione sulle discussioni avutesi in merito all'articolo della legge n. 468 che parlava di «progetti». Nell'analisi del provvedimento, condotta da vari esperti, c'è stato il tentativo di capire quale significato attribuire a quella frase scivolata dentro la legge dalla penna feconda di Lombardini o di Spaventa. I vari esperti di contabilità, cioè, hanno cercato di capire cosa quel riferimento ai progetti volesse dire; vediamo, dunque, quali sono state le conclusioni cui essi sono pervenuti.

ANDRIANI. Esistono delle Regioni che già hanno realizzato i bilanci per progetti; quindi la possibilità di seguire questa strada esiste.

CIRINO POMICINO, *ministro del bilancio e della programmazione economica*. Signor Presidente, vorrei chiedere alla cortesia della Commissione se è possibile concludere la discussione generale del provvedimento la settimana prossima, in quanto il relatore ed il Governo debbono poi avere il tempo sufficiente, facendo tesoro delle indicazioni emerse, per presentare un testo profondamente innovato.

SPOSETTI. Signor Presidente, vorrei sottolineare la necessità che all'ordine del giorno siano inseriti al più presto i provvedimenti riguardanti la Calabria ed il Friuli.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno altre osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI