

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

18° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 MAGGIO 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, 7, 8 e *passim*

BOLLINI (PCI) 8, 9, 10 e *passim*

CORTESE (DC), relatore alla Commissione ... 2, 3,
4 e *passim*

VIGNOLA (DC) 6, 10, 11 e *passim*

I lavori hanno inizio alle ore 11,30.

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 la discussione, sospesa nella seduta del 14 febbraio scorso. Invito il senatore Cortese ad illustrare il testo sostitutivo da lui predisposto.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, nell'ultima seduta, nel corso di una prima discussione su questo disegno di legge, era stato dato mandato al relatore - ed il Governo si era associato a tale proposta - di procedere, sulla scorta delle osservazioni intervenute, ad una riformulazione del testo. Ciò è stato da me realizzato anche con qualche difficoltà, perchè la materia è complessa ed anche perchè, nell'approfondirla sempre di più, rischiano di sfumare i contorni dello stesso disegno di legge.

Si trattava di definire con la maggior precisione possibile cosa si tentava di realizzare con una iniziativa legislativa di questo tipo, se cioè si dovesse trattare di una legge generale sulle procedure della programmazione o invece di una legge di accelerazione delle procedure per la realizzazione di opere pubbliche, oppure se l'iniziativa dovesse comprendere entrambe queste finalità.

Nel procedere del lavoro si è cercato, in definitiva, di rimanere fedeli a quello che era l'obiettivo originario del Governo nel proporre il disegno di legge, cioè prevalentemente quello di una legge più di razionalizzazione che di sveltimento delle procedure, e quindi di esaltazione del ruolo del Ministero del bilancio e della programmazione economica nel controllo appunto della programmazione in materia di grandi opere pubbliche. Non si trattava quindi di riferirsi alla generalità della programmazione, ma di riportare entro una logica di programmazione, sia sostanziale che finanziaria, la realizzazione delle grandi opere pubbliche, prevedendo anche alcune procedure di sveltimento mediante l'utilizzazione di esperienze già intervenute.

Per meglio definire e strutturare queste finalità, si è anche cercato di ovviare a quelle improprietà che si erano riscontrate nel corso della discussione soprattutto sotto il profilo del rispetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali e sotto il profilo della costituzionalità, anche sostanziale, e non solo formale, delle procedure.

Anzitutto si è partiti dalla prima fase, cioè quella dell'individuazione degli obiettivi. Come si ricorderà, tali obiettivi nel testo originario venivano identificati con una deliberazione del CIPE. Adesso invece, nel testo che io propongo ai colleghi, gli obiettivi vengono fissati con il documento di programmazione economico-finanziaria, con una procedura interna al Governo nella fase della proposta del documento, e cioè sulla base di una relazione del Ministro del bilancio approvata dal Consiglio dei ministri, previa consultazione delle Regioni e delle province autonome interessate. Questa è la procedura con la quale si arriva a definire, nella proposta di documento di programmazione economico-finanziaria presentata alle Camere, gli obiettivi di cui al presente disegno di legge. In ogni caso, in qualunque modo si arrivi all'individuazione di tali obiettivi, è poi il Parlamento che, con le risoluzioni parlamentari di approvazione di quel documento, decide su tali obiettivi.

Pertanto, si è ritenuto che questa fosse una questione non capziosa, ma che fosse una questione sostanziale, perchè il riconoscere come tali alcuni obiettivi di preminente interesse nazionale da conseguire in sede di procedure straordinarie, anche lesive delle normali procedure e competenze, è un compito che può spettare soltanto al Parlamento, unico a poter individuare i pochi ed importanti obiettivi di questo tipo.

Dalle decisioni delle due Camere al riguardo deriva poi la fase di attuazione per il conseguimento degli obiettivi. Il CIPE, sempre su proposta del Ministro del bilancio, che resta il soggetto promotore di tutta l'attuazione del disegno di legge, quindi il soggetto attivo, entro 30 giorni deve fissare le linee dei programmi che sono conseguenti alla scelta del Parlamento e deve fissare i criteri per la loro predisposizione. I programmi vengono quindi deliberati all'indomani dell'approvazione della legge finanziaria. Pertanto, in primavera vi è l'approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria; durante l'estate, in sostanza, il CIPE elabora i criteri e le direttive e fissa le risorse finanziarie; solo dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria, il CIPE delibera i programmi conseguenti. Questo perchè anche la fase di approvazione della legge finanziaria assolverà ad un ruolo preciso in questa complessa procedura. In ogni caso i programmi, previa valutazione dei nuclei di valutazione, vengono approvati dal CIPE.

A seguito dei programmi, vi sono poi i progetti attuativi che sono invece presentati dalle singole amministrazioni, per cui vi è una loro responsabilità nell'ambito dell'attuazione dei programmi, siano esse amministrazioni statali o altri enti.

Per l'attuazione, quando si tratti di programmi complessi che prevedono la partecipazione attiva di più soggetti istituzionali, si prevede un accordo di programma sulla falsariga di quanto già previsto per la legge sull'ambiente o in altre leggi di settore. Si struttura quindi la procedura per l'accordo di programma, che entra in vigore con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri sulla base dell'adesione volontaria della totalità dei soggetti interessati. Se vi è tutto ciò, l'accordo può costituire in pratica una sorta di sportello unico, sostituendo tutte le autorizzazioni, i visti, i nulla osta previsti dalle leggi statali e regionali, per cui tutto può avvenire in un'unica istanza, eccetto

le variazioni degli strumenti urbanistici e delle concessioni edilizie. Anche su queste ci si discosta dalla proposta governativa, nella quale invece, per l'attuazione degli obiettivi, la conferenza dei servizi poteva decidere anche in deroga alle vigenti normative in materia urbanistica. Qualora non si fosse arrivati ad una decisione unanime, il problema sarebbe stato risolto dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio stesso. Viceversa, secondo il testo da me proposto, si fanno salve le normative in materia urbanistica così come si fa salva - ma questo avveniva già anche secondo il disegno di legge di iniziativa governativa - la procedura per quanto concerne l'impatto ambientale.

Sono previsti anche poteri sostitutivi nella fase di attuazione da parte del Governo e la costituzione di gruppi di lavoro a livello centrale di natura straordinaria, legati funzionalmente e temporalmente all'attuazione dei programmi.

Quindi si costituiscono delle specie di *task forces* burocratiche e tecniche per la realizzazione dei programmi e le relative procedure di attuazione.

Per quanto riguarda il dirigente generale si applicano, per tutta la durata dell'incarico, le norme in materia di personale dirigenziale di ruolo. Egli è preposto al coordinamento del gruppo di lavoro e ne è responsabile.

Passando alla norma relativa alle procedure per il finanziamento dei programmi, per la realizzazione degli stessi si reputa necessaria la utilizzazione di risorse allocate in diversi stati di previsione del bilancio dello Stato e nei bilanci di altri enti (Regioni, province e comuni). Vi era il problema di riportare ad un'unica finalità, quella definita dal programma, l'utilizzazione di queste risorse. Il progetto di legge originario aveva risolto il problema mediante una formula alquanto «sbrigativa» che vedeva l'intervento del Ministro del bilancio. Tale formula era stata oggetto di critiche anche severe da parte dei componenti della Commissione durante la discussione generale del provvedimento; questo è stato uno dei motivi che ci ha portato all'elaborazione di un nuovo testo. Ciò ha richiesto un notevole impegno perchè non è facile giungere ad una finanza coordinata rispettando e mantenendosi conformi alle procedure di bilancio. Si è ritenuto quindi opportuno riportare il tutto alla legge finanziaria. Infatti all'articolo 4, comma 2, del nuovo testo al nostro esame si prevede una apposita tabella della legge finanziaria in cui, a fronte dei diversi programmi già fissati dal documento di programmazione economico-finanziaria ed approvati dal Parlamento, ove necessario si creano le risorse finanziarie corrispondenti e le nuove destinazioni rispetto a quelle esistenti nella legislazione vigente (quindi si fa un'opera di delegificazione). In tal senso si prevede una modifica della legge n. 468 del 1978, cioè si crea una nuova disciplina relativa a questa apposita tabella della legge finanziaria. Poichè i programmi vengono finanziati con questa pluralità di risorse e non attraverso un'unica posta di bilancio, il CIPE approva i programmi dopo l'approvazione della legge finanziaria, in modo da avere la certezza delle risorse sulle quali il Governo può contare e che può utilizzare.

Esaminando l'articolato si può rilevare che possono concorrere a gestire queste risorse per il perseguimento degli obiettivi sia le

amministrazioni statali e gli enti pubblici, sia il Ministro del bilancio e della programmazione economica (con i fondi di cui alla presente legge) sia il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Una volta approvati i programmi, per la loro attuazione si prevede la convocazione di apposite conferenze di servizi al fine di accelerare le procedure e l'attuazione. A tali conferenze di servizi possono partecipare i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti comunque tenuti a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni e nullaosta previsti dalle leggi statali e regionali. La conferenza dei servizi, anche nelle more dell'esercizio delle funzioni dei competenti organi di controllo, si pronuncia sui singoli progetti sottoposti al suo esame entro 90 giorni dalla prima riunione. Questo termine di 90 giorni mi sembra congruo perchè i diversi soggetti accreditati dagli enti che rappresentano assumano le decisioni in seno alla conferenza dei servizi. Se il presidente della Regione, per esempio, deve esprimere un parere lo può fare in quanto esponente di un ente che a sua volta deve seguire determinate procedure per affidare questo incarico (per esempio l'approvazione da parte del consiglio regionale).

La pronuncia della conferenza dei servizi sostituisce ogni altro parere, fatta eccezione per le procedure di variazione degli strumenti urbanistici e per le concessioni edilizie.

L'articolo 5 riguarda la realizzazione di programmi ambientali e di reti per il trasporto dell'energia e delle risorse idriche, per le ferrovie, le strade e le reti telematiche, non sottoposti a vincoli urbanistici ed ambientali.

Si è quindi proceduto a questa formulazione per individuare una risposta equilibrata alle opposte esigenze. La spinta per ottenere procedure straordinarie si riferisce alla circostanza di grandi opere di interesse nazionale (potrei citare il raddoppio dell'Autostrada del Sole, eccetera). Quindi, nella sproporzione tra il rilevante interesse nazionale ed una malintesa tutela e garanzia democratica di interessi che sono obiettivamente assai più modesti, cioè di fronte a questo conflitto di interessi, si intende garantire l'interesse prevalente, in questo caso quello nazionale.

Vero è che su questa base si rischia di abusare di procedure straordinarie non in nome di grandi interessi nazionali, ma di interessi piuttosto modesti. Occorreva pertanto isolare le vere grandi questioni di interesse nazionale, sottraendole persino ad una decisione del Parlamento, assunta di volta in volta. Lo stesso Parlamento, come la storia insegna, avrebbe infatti potuto contrabbandare spinte corporative ed esigenze modeste come questioni di grande interesse nazionale, e quindi far scattare procedure derogatorie e poco garantiste. Si è quindi voluto che lo stesso disegno di legge indicasse gli obiettivi di prevalente interesse nazionale. In tal senso, l'articolo 5 fa riferimento ai programmi relativi al risanamento ed al recupero ambientale, alla realizzazione di reti di trasporto dell'energia elettrica, di altre fonti energetiche e di risorse idriche, nonchè alle grandi reti ferroviarie, stradali e telematiche.

Debbo precisare che il comma 1 di tale articolo è provvisorio nella sua stesura, in quanto sono in corso accertamenti in questa materia e quindi mi riservo eventualmente di presentare un emendamento per

individuare la formulazione definitiva. Infatti, anzichè dire: «Per l'attuazione dei programmi di rilevanza nazionale», che è ancora generico, si potrebbe utilizzare la classificazione delle opere già esistente in alcune leggi di settore, e rinviare quindi ad essa. L'obiettivo è ovviamente quello di riferirsi alle categorie aventi queste caratteristiche, cioè le grandi reti stradali ed energetiche, e quindi limitare la normativa dell'articolo 5 alle vere opere di interesse nazionale e di collegamento tra le regioni, senza estensioni alle reti stradali di natura secondaria o cose del genere.

In questi casi la procedura è molto più rapida, in quanto la conferenza dei servizi può derogare anche agli strumenti urbanistici vigenti ed alle procedure per la concessione di autorizzazioni. Non ci si riferisce quindi alla generalità degli obiettivi fissati dal Parlamento ed ai conseguenti programmi di attuazione.

L'articolo 6 del testo da me predisposto mi sta particolarmente a cuore, perchè si è voluto trovare spazio ad una esigenza che è ormai molto forte, quella cioè di consentire all'amministrazione pubblica di dotarsi di esperienze, capacità e competenze tecniche per la progettazione. Io voglio estendere tale possibilità anche alle attività di controllo, di perizia, eccetera, nel caso in cui i normali uffici pubblici dello Stato non dovessero essere all'altezza della situazione di un programma particolarmente complesso. In tal caso, sotto il profilo tecnico, si potrebbe utilizzare la consulenza con strutture più specializzate. Ciò è stato fatto nell'intento di limitare il ricorso all'istituto della concessione che - come il relatore e gli esperti colleghi sanno - nella prassi corrente si presta a molte critiche per come è andato diffondendosi rispetto all'originale spirito dell'istituto stesso. Si ipotizza piuttosto di ritornare ad un uso più diffuso e puntuale delle procedure degli appalti e delle gare normali, ma di consentire alla pubblica amministrazione, che ricorreva alla concessione perchè incapace di progettare e di garantire tutta una serie di studi di natura tecnica, di utilizzare l'iniziativa privata e quanto offre il mercato riguardo appunto alle indagini preliminari, agli studi di fattibilità, eccetera, non solo al fine della progettazione, ma anche al fine del controllo in corso d'opera, delle perizie, e così via.

Proseguendo nell'esame del testo, seguono le norme di carattere finanziario. Anche in questo campo le quantità sono rimaste immutate. La dotazione del disegno di legge è rimasta immutata, così come determinata dalla legge finanziaria 1990. È modificata invece la ripartizione della dotazione iniziale. Infatti, mentre nel testo originario tutta la dotazione finanziaria del disegno di legge era indifferentemente destinata o al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 oppure al completamento di programmi di natura straordinaria non meglio identificati, secondo la nuova formulazione dell'articolo 7 il 70 per cento delle disponibilità complessive è riservato al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, mentre il rimanente, limitatamente ad un triennio di vigenza della legge (per cui è quasi una norma transitoria), è riservato alla realizzazione o al completamento di alcuni programmi FIO, di alcuni programmi già avviati che non si potevano drasticamente eliminare.

VIGNOLA. È un *argent de poche* per il Ministro del bilancio!

CORTESE, *relatore alla Commissione*. No, in quanto vi è una limitazione ben stabilita.

Per il resto, le norme finanziarie mi sembrano scontate. All'articolo 8 vi è una serie di norme relative alla saldatura tra le procedure di questo disegno di legge e quelle per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Se ne era già parlato durante la discussione svolta nella precedente occasione. Si tratta di suggerimenti al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che è particolarmente affezionato a questa normativa. Mi sembra che quanto previsto nell'articolo 8, salvo alcuni avvisi pleonastici di precisazione, sia utile per garantire un coordinamento fra i due interventi di natura straordinaria dei due centri di programmazione e di coordinamento, il Ministero del bilancio e, per quanto concerne la competenza sul territorio, il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Questo testo è abbastanza diverso da quello che avevamo esaminato qualche mese fa, ma può essere ancora migliorato e corretto. Nel lavoro di redazione si è tenuto presente il contributo nonchè le esigenze del Ministero del bilancio e di quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Le proposte contenute nel testo in esame sono il frutto di un lavoro coordinato, quindi anche dal punto di vista politico penso che siano proposte affidabili. Naturalmente in proposito anche il Governo dovrà esprimere il proprio parere.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il relatore per il lavoro svolto e fare qualche breve osservazione. Innanzitutto devo dire, a proposito dei due disegni di legge di accompagnamento della legge finanziaria per il 1990, recanti disposizioni in materia di alienazione dei beni demaniali e di interventi di investimento, che i testi usciti dal lavoro parlamentare si presentano oggi notevolmente migliorati rispetto a quelli originari. Si trattava di materie complesse che richiedevano la creazione di nuove procedure. I provvedimenti, presentati alle Commissioni finanze e tesoro e bilancio, erano pieni di buone intenzioni, ma dal punto di vista procedurale e di applicazione presentavano notevoli inconvenienti. Quindi il lavoro svolto in Commissione è stato estremamente utile.

Ritengo che il testo in esame dissolva quei dubbi e quelle esitazioni che erano state da me espresse all'inizio di questo dibattito. Rimane però il problema dell'ultimo articolo, quello relativo alle clausole finanziarie. Infatti se la finalità di questo provvedimento è quella di definire una procedura per la realizzazione delle grandi opere pubbliche, la clausola relativa al finanziamento della legge appare superflua, in considerazione anche del fatto che, poichè scopo del provvedimento è anche quello di movimentare una cospicua massa spendibile (migliaia di miliardi fra residui e giacenze in Tesoreria), non dovrebbe sussistere il problema di reperire idonee risorse finanziarie. Quindi a me sembra che una legge di procedura non debba introdurre nuovi finanziamenti. Non dimentichiamo che il volume degli investimenti, a prescindere dagli interessi su investimenti già effettuati, è dell'ordine di 30.000 miliardi l'anno, e in gran parte si tratta di investimenti di enti locali e Regioni. Se sommiamo i 1.700-1.800 miliardi l'anno a quelli che si possono reperire tramite il ricorso alla BEI, vediamo che si tratta del 10-15 per cento del totale degli

investimenti pubblici. Se è necessaria questa coda nell'amministrazione del FIO ritengo che si possa stralciare un terzo di questi finanziamenti (circa 500-600 miliardi) e finalizzarli per la realizzazione di progetti di grande rilievo.

Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'utilizzazione dei prestiti BEI. Però ritengo che per i rimborsi relativi ai mutui vi sia una sottovalutazione degli oneri per ammortamenti e interessi. Nel testo in esame (articolo 7, comma 5) tale somma ammonta a 120 miliardi. Su questo punto vorrei che il Governo ci fornisse dei dati tecnici, perchè lo ritengo alquanto discutibile.

Mi pare che con questa riorganizzazione dell'intervento pubblico nel settore degli investimenti, che permette di adottare procedure di spesa che evitano i termini di decadenza degli accantonamenti, abbiamo di fatto introdotto un meccanismo di maggiori investimenti, per cui non ritengo opportuno aumentarlo prevedendo ulteriori stanziamenti. Uno degli errori che in genere i Governi fanno è quello di considerare le correzioni di bilancio solo per l'anno in corso; in realtà la situazione della finanza pubblica necessita di riduzioni di spesa da considerare nell'arco dell'intero triennio. Ripeto, le mie perplessità riguardano solo questo articolo. La mia proposta sarebbe che per il finanziamento dell'integrazione si utilizzasse soltanto il finanziamento della BEI.

Nell'articolo riguardante gli interventi nel Mezzogiorno vi è una norma che mi sembra pleonastica, quella contenuta nel comma 4 in cui si fissa un importo di 10.000 miliardi sui prestiti da attivare in base alla legge n. 64 del 1986. Questa legge però, all'articolo 17, prevede già la possibilità per il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di indebitarsi all'estero. Quindi, la fissazione anche in questo articolo di una cifra mi sembra superflua rispetto al contenuto del testo iniziale. Tutto ciò che può farsi per evitare che quella che io ritengo essere una riorganizzazione delle procedure diventi una legge di spesa a me sembra che dovrebbe essere fatto.

BOLLINI. Signor Presidente, vorrei chiedere dei chiarimenti perchè non sono sicuro di aver capito bene il nuovo testo.

Innanzitutto, l'articolo 1 stabilisce che nel documento di programmazione economico-finanziaria si indicano gli obiettivi. Al comma 3 dello stesso articolo risulta che gli obiettivi sono contenuti in una relazione. Pertanto, il documento di programmazione economico-finanziaria non contiene gli obiettivi, che sono invece contenuti in una relazione come puro fatto conoscitivo.

CORTESE, relatore alla Commissione. Deve però tener conto di quanto è scritto nel comma 2.

BOLLINI. Procedendo in ordine, il comma 1 recita: «Il documento di programmazione economico-finanziaria, di cui all'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e le relative deliberazioni parlamentari, indicano gli obiettivi territoriali e settoriali, prioritari per lo sviluppo economico e sociale del paese, con particolare riguardo ai territori meridionali...». Gli obiettivi

vengono proposti al Parlamento in una relazione e nel documento di programmazione economico-finanziaria.

PRESIDENTE. Si potrebbe parlare di «documentazione».

BOLLINI. Io non intendo entrare nei particolari, ma solo capire la logica. Una relazione non può essere approvata, mentre viene approvato il documento di programmazione economico-finanziaria.

Successivamente si dice che il CIPE, entro 30 giorni dalle deliberazioni parlamentari relative al documento di programmazione economico-finanziaria, determina le linee dei programmi di investimento. In pratica il Parlamento approva gli obiettivi mentre il CIPE approva le linee dei programmi entro 30 giorni. Poi si aggiunge che nella relazione previsionale e programmatica sono allegate le delibere del CIPE.

All'articolo 2, comma 1, si prevede che entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria il CIPE delibera i programmi di investimento. Ma la legge finanziaria cosa decide? A parte il fatto che si prevede in pratica una modifica della legge n. 468, la legge finanziaria dovrebbe proporre la riduzione di determinate spese e l'aumento di altre a fronte di un dato conoscitivo per il Parlamento rappresentato da semplici obiettivi. Siccome i programmi vengono dopo, il Parlamento si trova ad autorizzare spese in assenza di norme sostanziali.

Quanto alla deliberazione dei programmi, si dice che entro 60 giorni il CIPE deve deliberare i programmi stessi, e fin qui tutto bene. Poi si aggiunge, al comma 3 dell'articolo 2, che il CIPE «approva i programmi». A questo punto io non capisco più cosa succede: se l'articolo 2, comma 1, dice che «il CIPE delibera i programmi» mentre l'articolo 2, comma 3, dice che il CIPE «approva i programmi», voglio sapere se c'è diversità tra le due dizioni. Occorre capire se vi è una differenza, perchè mentre nella prima deliberazione la somma su cui si deve agire è quella messa a disposizione dalla legge finanziaria, nella seconda si dovrebbe trattare anche di risorse aggiuntive. Vorrei allora capire se vi è ed eventualmente il perchè di questa scissione fra i due apporti finanziari.

All'articolo 2, comma 4, si dice poi: «In sede di approvazione dei programmi, il CIPE individua i soggetti competenti alla realizzazione dei singoli progetti compresi in ciascun programma». Quindi, se ho capito bene, abbiamo gli obiettivi (articolo 1, comma 1), le linee dei programmi (articolo 1, comma 3), la deliberazione dei programmi, la approvazione dei programmi, l'approvazione dei progetti ed infine (articolo 2, comma 5) i progetti attuativi dei programmi. Il dato fornito al Parlamento è soltanto quello contenuto in una relazione allegata al documento di programmazione economico-finanziaria, il quale indica dei generici obiettivi. A questo è ridotto il potere parlamentare!

PRESIDENTE. Vi è poi l'intervento del Parlamento in fase di approvazione della legge finanziaria.

BOLLINI. No, perchè il disegno di legge finanziaria decide sulla base degli obiettivi, degli stanziamenti già determinati...

PRESIDENTE. Agisce anche sulle linee.

BOLLINI. Fa quindi riferimento a nulla di sostanzialmente configurabile; non si capisce in pratica chi decide lo spostamento di risorse. Il tutto nell'intento di snellire e delegificare. L'introduzione delle modifiche proposte è secondo me sconvolgente circa la natura deliberativa della legge finanziaria stessa, perchè l'emendamento consente di fare tutto. Praticamente, non ci sono limiti di intervento nella riduzione e nell'accrescimento degli stanziamenti, ed il tutto lo si può realizzare a dispetto di obiettivi assolutamente inesistenti.

Comunque, questa legge conduce ad una situazione dove tutto viene accelerato per i grandi investimenti, mentre invece per realizzare il ponte sulla Ghisolfa o piccole opere è necessario predisporre la legge e seguire defatiganti procedure. Nel momento in cui il Parlamento dovrebbe avviare processi di delegificazione per le piccole opere, si realizza esattamente il contrario, per cui si delegifica per le grandi opere e si scarica invece sul Parlamento l'insieme delle decisioni minime di investimento. Se ho capito bene (e non intendo per ora entrare nel merito della procedura) mi sembra che ci sia qualcosa che non funziona.

Concordo con il rilievo secondo il quale questo testo è qualcosa di diverso rispetto all'originario e certe istanze di correttezza amministrativa sono meglio rispettate, ma mi sembra che le norme di salvaguardia meritino una maggiore attenzione. Posso rivedere la mia valutazione: ma mi sembra che, mentre l'obiettivo che si vorrebbe perseguire è corretto, si stia procedendo in modo un po' discutibile. La proposta originaria era finalizzata ai grandi progetti, a ovviare al grave ritardo di determinati investimenti, in modo da avviare procedure più rapide. Qui però si tratta di altro: capisco che il Ministro del bilancio vuole realizzare qualcosa, e lo vuole subito, però non sa bene cosa!

In sostanza, vi sono nel testo elementi non precisi, ma mi sembra che tutto il senso della proposta sia poco chiaro.

VIGNOLA. Devo esprimere qualche perplessità sull'articolo 3. Esso stabilisce che per la completa attuazione dei programmi il Ministro del bilancio ed i soggetti interessati promuovono la conclusione di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, determini i tempi, le modalità e il finanziamento relativo. Inoltre stabilisce che l'accordo è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che il Ministro del bilancio e della programmazione vigila sulla esecuzione dell'accordo di programma. Ma a questo punto il comma 5, che prevede la nomina di un commissario *ad acta*, non ha ragione di esistere, tanto più che ai commi successivi vengono definiti le modalità ed i tempi di attuazione di programmi.

Un altro punto di questo articolo 3 che mi crea dei dubbi è quello relativo alla responsabilità dei dirigenti funzionari dello Stato ed anche di quelli nominati al di fuori dell'amministrazione dello Stato. A chi devono rispondere costoro? Quali responsabilità hanno? Tutto questo forse sarebbe opportuno precisarlo.

Inoltre, secondo me, non ha ragione di esistere la norma relativa alla riserva di una quota di finanziamento a favore del Ministero del

bilancio, perchè introduce un elemento di discrezionalità che potrebbe rivelarsi perfettamente inutile.

Sarebbe opportuno infine riflettere più attentamente sulla possibilità di rifinanziare l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Valuto però positivamente l'impianto di questo testo che, rispetto a quello precedente, si presenta più incisivo ed efficace. In questo senso desidero manifestare al relatore il mio vivo apprezzamento.

PRESIDENTE. Penso che alle osservazioni critiche sollevate dai colleghi Vignola e Bollini possa rispondere il relatore in maniera esauriente. Comunque, per quanto riguarda l'articolo 3 il problema rimane ancora aperto.

La preoccupazione del collega Bollini circa il rischio di creare difficoltà procedurali all'*iter* della legge finanziaria mi sembra realistica. Sarà infatti difficile opporsi a proposte emendative presentate dalla maggioranza o dalla minoranza che rientrino fra gli obiettivi previsti in quella tabella. A questo punto possono essere presentati centinaia di emendamenti di merito a cui il Governo non può opporsi con una semplice dichiarazione.

CORTESE, relatore alla Commissione. Desidero ringraziare gli intervenuti per avere contribuito, anche con le loro critiche, ad una verifica del testo. Certamente alcune cose andranno modificate, ma nella sostanza non mi sembra che vi siano grandi problemi.

Ripeto, il comma 2 dell'articolo 1 è il primo atto, mentre il comma 1 costituisce la fase successiva. Infatti il comma 1 stabilisce che il documento di programmazione economico-finanziaria e le relative deliberazioni parlamentari indicano gli obiettivi, territoriali e settoriali, prioritari per lo sviluppo economico e sociale del paese. Il comma 2 invece stabilisce che questi obiettivi vengono proposti al Parlamento, nel documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di una relazione del Ministro del bilancio previa consultazione delle Regioni e delle province autonome interessate. Questa seconda parte, che costituisce il primo atto del Governo, non significa che la relazione del Ministro del bilancio debba far parte integrante del documento di programmazione economico-finanziaria (in cui vengono indicati gli obiettivi), ma è semplicemente una relazione che accompagna tale documento.

Per quanto riguarda la natura degli obiettivi, mi rendo conto della validità della obiezione concernente l'elasticità del termine, la sua possibile maggiore o minore pregnanza. Su questo, a dire il vero, si è ragionato molto, ma certo è ottima cosa approfondire insieme l'argomento perchè vi è il rischio di un esautoramento sostanziale del Parlamento nel momento stesso in cui si fa omaggio alla sua autorità. Siamo riusciti a riportare in ambito parlamentare una scelta che nel testo originario era affidata al CIPE, ma è ovvio che se la scelta fosse limitata solo al titolo del programma sarebbe una sorta di scatola vuota, una presa in giro. Infatti, qualcuno ha detto che gli obiettivi dovrebbero essere maggiormente «vestiti». Su questo si può ancora ragionare. Ritengo che i sei mesi previsti nel documento di programmazione economico-finanziaria debbano essere identificati o motivati, e non

possano concernere progetti non aventi il carattere della rilevanza nazionale. Comunque, su questo argomento non esauriremo certo la discussione in questa sede.

Per quanto riguarda le altre obiezioni del senatore Bollini, voglio dire che i termini «delibera» e «approva» per me sono sinonimi, per cui è possibile fare pulizia nel testo. Nella mia originaria intenzione essi avevano lo stesso identico significato, per cui è equivalente utilizzare i due termini.

Mi si chiedeva poi, in definitiva, su cosa delibera la legge finanziaria con questa nuova tabella. Delibera sulla base di obiettivi? Sul nulla? Sulla genericità? Io direi di no, perchè tra l'approvazione da parte del Parlamento degli obiettivi previsti nel documento di programmazione economico-finanziaria e la legge finanziaria vi è un'altra fase non prevista certo a caso. Il comma 3 dell'articolo 1 prevede la determinazione delle linee dei programmi di investimento. Vi è cioè una deliberazione da parte del CIPE, prima dell'esame della legge finanziaria, la quale in sostanza individua questi obiettivi e li precisa un po' meglio. Infatti, il comma 3 dell'articolo 1 recita: «Il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, entro 30 giorni dalle deliberazioni parlamentari relative al documento di programmazione economico-finanziaria determina le linee dei programmi di investimento da realizzare nell'anno e nel triennio successivi, fissa i criteri per la predisposizione degli stessi ed emana le direttive per il coordinamento dei programmi stessi, considerando gli investimenti ordinari e straordinari, compresi quelli comunitari». Ci si riferisce quindi anche agli investimenti ordinari e straordinari con cui le attività devono essere supportate.

Pertanto, oltre alla relazione che accompagnerà la legge finanziaria proposta dal Governo (perchè se nella legge finanziaria il Governo propone una tabella vi sarà una relazione), è prevista questa delibera del CIPE. Gli obiettivi saranno meglio articolati e definiti da tale delibera che - secondo me - non può che essere successiva all'approvazione della legge finanziaria. In quel momento, il CIPE può approvare i programmi perchè dispone da un lato degli obiettivi e dall'altro delle somme necessarie. Non potrebbe approvarli prima perchè sarebbero non finanziati, quindi rimarrebbero in astratto.

Prevedendo tutto ciò, ho cercato di salvare la procedura che era proposta nella relazione al disegno di legge originario.

VIGNOLA. Esiste però un problema. In che rapporto si pone lo stanziamento annuale della legge finanziaria con quello triennale? Esiste un problema da verificare sotto questo aspetto?

CORTESE, *relatore alla Commissione*. È un giusto interrogativo sul quale occorrerà riflettere.

PRESIDENTE. La legge finanziaria è però triennale, e quindi opera sugli stanziamenti per il triennio.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Bisognerà vedere se i programmi hanno natura annuale o triennale.

VIGNOLA. Trattandosi di grandi opere, non credo che possano essere progetti annuali. Questo potrebbe aiutarci comunque a risolvere anche i problemi posti prima dal Presidente.

BOLLINI. Non si tratta di grandi opere: le grandi opere non sono indicate nella legge. È rimasta soltanto una aspirazione in tal senso!

PRESIDENTE. Si parla di «programmi di rilevanza nazionale».

CORTESE, *relatore alla Commissione*. È stato rilevato dal senatore Bollini e raccolto dal presidente Andreatta il rischio di far rientrare dalla finestra la legge finanziaria «grassa» dopo che con la legge n. 362 del 1988 l'avevamo fatta uscire dalla porta. Il rischio è però nella vita, non nella legge. D'altronde, già adesso questo sta avvenendo, magari non più nell'articolato della legge finanziaria, ma nell'apparato tabellare. Già quest'anno le grandi manovre sulle poste tabellari le hanno viste tutti, perchè in definitiva nei fondi speciali si inseriscono delle risorse finanziarie, delle poste con una determinata finalizzazione e poi già lì si verificano battaglie parlamentari, discussioni, eccetera. Qualunque sia la griglia normativa da noi prevista, vi sarà sempre un tentativo in questa direzione.

D'altra parte, si era obiettato al disegno di legge del Governo che il Parlamento veniva completamente esautorato. Abbiamo riportato in Parlamento la fissazione degli obiettivi e gli storni di spesa. Si è trovata questa formula, ma se ne può certo proporre un'altra. È vero che si potrebbe, in sede di esame della legge finanziaria, avere uno scontro di campanilismo e di interessi corporativi, però vi è un doppio passaggio, perchè occorre prima che vi sia una discussione sul documento di programmazione economico-finanziaria che fissa gli obiettivi, e quella è una sede che mal si presta ai localismi in quanto si tratta del documento che dovrebbe prospettare le linee strategiche dello sviluppo economico e le conseguenti decisioni strategiche di natura finanziaria. Successivamente questi obiettivi devono essere ripresi e supportati finanziariamente dalle scelte della legge finanziaria. I due tempi comportano quindi anche una doppia lettura, per cui i colpi di mano parlamentari non saranno tanto possibili. Erano queste le obiezioni del ministro Cirino Pomicino di fronte a queste proposte, perchè in Parlamento si sarebbe potuta aprire la fiera delle varie richieste; le motivazioni «antiparlamentari» della procedura partivano proprio dalla preoccupazione di quanto sarebbe potuto avvenire in Parlamento. Il Parlamento comunque garantirà il coordinamento degli obiettivi strategici e non si perderà sul clientelismo.

Vi sono due «corni» della questione che non credo saranno mai risolti se non da un clima politico, piuttosto che dalle leggi che si possono approvare. Mi sembra però difficile riuscire a realizzare un coordinamento con la responsabilizzazione del Parlamento se non rischiando in qualche modo sul fronte del parlamentarismo deteriorato, quindi di una legge finanziaria «abusata», cioè «grassa». Il rischio oggettivamente c'è.

BOLLINI. Lei parla di coordinamento finanziario, ma qui si è perso del tutto. Se per esempio si deve costruire una casa, non si può

cominciare con un progetto generico senza sapere bene quello che si vuole fare. Nel testo in esame, all'articolo 1, comma 1, si parla di obiettivi territoriali, settoriali, prioritari per lo sviluppo economico e sociale del paese, e questo va bene...

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Se questa è una critica pregiudiziale la rispetto, perchè è giusto che in generale si cerchi di fare delle buone leggi. Per quanto riguarda questo provvedimento io mi sono dovuto porre nella sua logica.

PRESIDENTE. Forse è opportuno procedere fin dall'inizio ad un coordinamento delle attività delle varie amministrazioni in relazione agli obiettivi prioritari nazionali che si intendono raggiungere, in modo da limitare il campo.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Ci troviamo di fronte a due questioni: una è la procedura e l'altra è la conversione strategica delle risorse su un unico obiettivo. Come sostiene anche il collega Bollini, se si vogliono stanziare, per esempio, mille miliardi per un'opera, anzichè disperdere gli stanziamenti fra i vari enti interessati, si cerca di focalizzarli su un unico obiettivo. Su come procedere poi si crea una conferenza dei servizi, si fa un accordo di programma in modo da coordinare sia questi finanziamenti, evitando una loro dispersione, sia gli aspetti burocratici.

PRESIDENTE. In pratica, di fronte a comprovate difficoltà amministrative di coordinamento per la realizzazione degli obiettivi si adotterebbe questa procedura. Se invece queste difficoltà non sussistono, tale procedura non verrebbe adottata: questo è il punto focale della normativa.

Forse sarebbe opportuno definire gli obiettivi (termine che gode di una pessima fama nella nostra legislazione) sui quali si pronuncia il Parlamento con più specifico riferimento ai programmi ed ai progetti.

BOLLINI. Secondo me il testo necessita di alcune correzioni. Per esempio, vi è una parte su cui non ho fatto osservazioni ma che mi pare la più controversa, ed è quella relativa alle procedure.

In generale comunque ritengo opportuna una ulteriore riflessione su questo provvedimento.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla prossima settimana.

I lavori terminano alle ore 12,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. GIOVANNI LENZI