

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

### 28° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 OTTOBRE 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, 3, 5 e <i>passim</i>
AZZARÀ (DC) .....	4, 5, 6 e <i>passim</i>
BOLLINI (PCI) .....	11, 12, 13 e <i>passim</i>
CORTESE (DC), relatore alla Commissione ..	2, 3, 4 e <i>passim</i>
FERRARI-AGGRADI (DC) .....	3, 8, 10
PICANO, sottosegretario di Stato per il bilan- cio e la programmazione economica .....	8, 9, 10 e <i>passim</i>
SPOSETTI (PCI) .....	3, 18

*I lavori hanno inizio alle ore 18,40.*

#### **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 27 settembre scorso.

Prego il relatore di riassumere i termini della discussione fin qui svolta.

**CORTESE, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, colleghi, mi pare che il senso di quanto è stato illustrato dal collega Zanella nella seduta precedente costituisca una modificazione soprattutto di quella parte del testo concernente le procedure di programmazione. Infatti, mentre nel testo riformulato dal relatore si era risolto in una determinata procedura l'obiettivo indicato all'interno del disegno di legge governativo tendente a garantire per taluni obiettivi, ritenuti di grande rilevanza e di grande impegno, un'azione coordinata sia in senso amministrativo che finanziario, gli emendamenti presentati dal Gruppo socialista individuano invece delle altre linee di azione.

La procedura proposta dal Governo prevedeva una facoltà del CIPE e del Ministro del bilancio di utilizzare in difformità talune risorse allocate in diversi stati di previsione del bilancio in modo coordinato e concentrato per la realizzazione di taluni obiettivi che venivano definiti con una determinata procedura. Nella riformulazione del testo la procedura di definizione degli obiettivi aveva un risvolto da un lato più rispettoso delle prerogative parlamentari e dall'altro più rispettoso delle prerogative delle Regioni e soprattutto degli enti locali. Riguardo poi alla utilizzazione delle risorse allocate nello stato di previsione del bilancio, qualora insorgesse la necessità di un'utilizzazione difforme, si prevedeva che fosse compito del Parlamento, in occasione della discussione e approvazione della legge finanziaria, decidere sul da farsi, e si prevedeva l'istituzione di una nuova tabella destinata a questo scopo.

Di fronte a questa impostazione, la novità proposta dal Gruppo socialista è che l'oggetto di queste procedure non è costituito più da alcune questioni o da grandi obiettivi, bensì da alcuni settori di attività dello Stato, sempre in tema di investimenti e di spese in conto capitale. Per fare un esempio, non si parla di acquedotti della Puglia, ma della politica acquedottistica; non si prende in considerazione il disinquinamento dell'Arno, ma un intervento globale per il disinquinamento dei fiumi.

SPOSETTI. Senatore Cortese, questa è una sua interpretazione?

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Sì, si tratta di una mia interpretazione a seguito di un serrato confronto e di un approfondito chiarimento che ho avuto con il senatore Zanella.

In altre parole, con la procedura che viene modificata non si identificano più precisi obiettivi intorno ad un determinato programma e a progetti di intervento, ma si individuano dei settori e di conseguenza per questi stessi si formulano programmi e progetti *ad hoc*. Quindi, si tratta di una programmazione che ha una visione diversa e una maggiore globalità; credo che sia proprio questo l'elemento interessante e stimolante contenuto nella proposta formulata dal senatore Zanella e da altri senatori. Si tratta di una programmazione incentrata non su questioni strategiche e tutto sommato parziali, ma per grandi settori definiti prioritari.

PRESIDENTE. In questo modo salta l'intera logica del provvedimento, perchè esso non tende ad espropriare un'amministrazione dei suoi compiti, ma a valorizzare quelle interrelazioni, quelle zone di interferenza nell'applicazione di varie leggi che insistono sulla stessa area o attorno allo stesso problema. Ad esempio, se si tratta di programmare la politica dei porti, il CIPE ha propri strumenti, e comunque ciò rientra nelle competenze di una certa amministrazione. La cosa più interessante di questo provvedimento è il tentativo di individuare zone in cui alcuni interventi di diverse autorità vengono ad incidere sulla soluzione di un certo progetto.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Mi è parso di capire che tale impostazione non viene persa di vista nella proposta socialista. Infatti, se un settore deve essere programmato, perchè definito prioritario con una procedura che è un po' diversa da quella prevista nel testo al nostro esame, sono sempre competenti il Ministro del bilancio ed il CIPE, cioè sostanzialmente gli animatori e le sedi istituzionali centrali di questa attività, ma da un lato resta il concerto con il Ministro competente per settore...

FERRARI-AGGRADI. Quindi, al Ministro competente viene fatta la concessione di essere ascoltato per un concerto!

CORTESE, *relatore alla Commissione*. ... e dall'altro la possibilità di convogliare su questo programma risorse amministrative, finanziarie e organizzative di altri settori che possano utilmente concorrere alla realizzazione del programma.

Oltre che modificare - se vogliamo - l'oggetto di intervento, affinchè non vengano presi in considerazione alcuni obiettivi ma l'intero settore, viene modificata la procedura, che ritorna ad essere in buona sostanza quella originaria prevista dal Governo: cioè al Parlamento, quasi per memoria rispetto alla riformulazione predisposta dal relatore, resta soltanto l'identificazione in sede finanziaria dei settori di attività, e poi il resto viene stabilito in sede ministeriale o al CIPE, abbandonando peraltro - almeno formalmente - quella facoltà che

veniva riconosciuta a quest'ultimo di stornare risorse. Comunque, mi è stato riferito che, in base all'articolo 17 della legge finanziaria 1988, questa facoltà è già in capo al CIPE. Ho cercato di approfondire tale questione, ma mi pare dubbia; pertanto a questo proposito vorrei essere confortato dal parere dei colleghi della Commissione e del Governo, anche perchè la legge finanziaria non riconosceva una facoltà così generalizzata. Ma questo è un problema di interpretazione di una legge già esistente. Sta di fatto, però, che nel testo degli emendamenti presentati dal senatore Zanella si abbandona una esplicita facoltà del CIPE di stornare poste di bilancio; questo è il nocciolo della questione.

La proposta socialista salva poi gli altri aspetti del disegno di legge, cercando naturalmente di ridare coerenza al testo, nel senso che gli accordi di programma, le conferenze di servizi e tutto il meccanismo di sveltimento delle procedure che era stato previsto viene a valere per gli interventi nei settori non dichiarati prioritari.

Infine, gli emendamenti Zanella non modificano nè la parte relativa al finanziamento della legge, naturalmente nei limiti in cui questo è stato ridotto dal succedersi delle finanziarie, nè quelle disposizioni che collegano l'attività del Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno con questa procedura di programmazione.

AZZARÀ. Signor Presidente, debbo dire che sono estremamente interessato all'esegesi fatta dal senatore Cortese, anche se non ho capito bene a cosa essa si riferisca: forse ad una serie di disegni di legge, in quanto gli emendamenti presentati dal collega Zanella configurano un nuovo testo, completamente differente da quello predisposto dal Governo.

Ora, tenuto conto che l'esame del provvedimento in titolo è iniziato circa un anno fa, devo dire che, pur cercando di essere diligente in questo nostro lavoro, non vorrei passare tutto il tempo a fare dell'esegesi, delle critiche, delle valutazioni su fatti in merito ai quali concretamente nessuno di noi è stato finora chiamato a pronunciarsi. Allo stato attuale, infatti, non vi è un pronunciamento della Commissione su questo argomento. Pertanto, debbo dire con molta franchezza che non sono disponibile ad andare avanti in questo modo perchè qui non si tratta più di un problema di schieramenti politici, di Governo, di maggioranza o di minoranza, ma semplicemente di una questione di rispetto delle singole persone. Ed allora io chiedo a lei, nella sua qualità di Presidente, di metterci nelle condizioni di esaminare nel bene e nel male, vale a dire di approvare o di respingere, questo provvedimento. Il lavoro di approfondimento svolto finora è stato certamente interessante, resta però il fatto che dopo un anno non abbiamo ancora davanti un testo su cui pronunciarci. Quindi, o si passa ad esaminare il testo esistente con i relativi emendamenti, sui quali ciascuno sarà chiamato ad esprimersi, oppure si sarà fatto un esercizio defaticante ma inutile.

Aggiungo inoltre che trovo censurabile la prassi di chi presenta emendamenti senza curarsi di spiegarli e di venire a sostenerli, obbligandoci così a rifarci all'interpretazione di colleghi diligenti, che non è tuttavia quella autentica.

Per questi motivi, dunque, le chiedo, nella sua qualità di Presidente, di metterci nelle condizioni di poter svolgere con dignità il nostro

lavoro; diversamente accantoniamo questo provvedimento e facciamo cose più utili.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, vorrei riassumere brevemente la situazione. Sul provvedimento in esame è stata aperta la discussione generale; nel frattempo, il relatore ha presentato un nuovo testo profondamente rimaneggiato, su cui si è svolto un ulteriore dibattito, al termine del quale siamo stati richiesti di attendere una serie di valutazioni che i colleghi socialisti intendevano presentare. Sono trascorsi così alcuni mesi, perchè gli emendamenti sono arrivati solo qualche settimana fa; e poichè erano di difficile comprensione, il relatore ha svolto un'utile opera di chiarificazione.

Oggi, quindi, siamo pienamente nelle condizioni di discutere il provvedimento. Si poneva però l'esigenza di un ulteriore approfondimento, vista la particolare complessità della materia; in particolare, il relatore aveva indicato quattro nodi che riteneva dovessero essere sciolti prima di passare all'esame dell'articolato. Credo di poter dire, infatti, che ambizione comune di questa Commissione fosse che una legge di modifica delle procedure avesse un qualche significato. Lo sforzo del relatore dunque è stato quello di cercare, in un settore difficile (perchè, così come inizialmente questo disegno di legge era stato presentato, creava dei problemi notevoli nelle fonti del diritto e nel rapporto tra bilancio e attività amministrativa), di mettere ordine in un testo che presentava inizialmente dei notevoli problemi, che tra l'altro l'opposizione aveva messo bene in evidenza.

Quindi, in questo momento ci troviamo nella fase finale della discussione generale, dopodichè ci occuperemo del discorso sulle procedure dal momento che non è chiaro in quale sistema si collocano.

Questo provvedimento legislativo risente molto dell'atmosfera dei mondiali, e cioè dell'idea che per eccezioni si riesca a far funzionare l'amministrazione dello Stato, quando quest'ultima funziona per competenze e per un chiaro disegno di distribuzione delle stesse tra i vari Ministeri, all'interno di questi ultimi e tra le direzioni generali. Non si può immaginare di poter effettuare investimenti solo perchè esiste la disarmata volontà politica posta in essere da un comitato quale è il CIPE.

Credo che queste cose debbano essere risolte al più presto. Non esiste nessun problema politico genericamente inteso, ma bisogna capire dove tutto ciò ci porterà.

Quindi, ritenevo sufficienti una o due sedute di discussione generale, per poi passare alla fase di approvazione del testo al nostro esame.

Debbo dire che le successive versioni mi hanno convinto della necessità di distinguere chiaramente il momento degli stanziamenti, cioè quello legislativo, dal momento attuativo, cercando di considerare all'interno di quest'ultimo quelle poche eccezioni in cui vi è una sovrapposizione di competenza tra le varie amministrazioni.

Ciò che mi sembra interessante all'interno della proposta socialista è di non favorire mediante una procedura privilegiata l'intervento di autorità esterne a quelle che hanno la responsabilità della condotta di un certo pubblico intervento.

Qui abbiamo vari elementi che ci portano ad utilizzare una procedura che coinvolga il Ministero del bilancio. Innanzitutto, vi è l'idea di predisporre un fondo indeterminato - che potrebbe essere il vecchio FIO - per favorire i provvedimenti che entrano in questa procedura.

Una seconda idea potrebbe essere l'applicazione di procedure eccezionali per questi provvedimenti.

Da questo punto di vista mi pare interessante la proposta socialista, che fa poi parte di quel filone legislativo che si ricollega alla legge sulle procedure presentata dal governo Craxi.

Onestamente, non credo che si debba favorire il passaggio ad un livello CIPE-Ministero del bilancio di ciò che può essere fatto convenientemente dal Ministero dei lavori pubblici o da quello della marina mercantile, ma è interessante intervenire là dove vi sono dei nodi di sovrapposizione di competenze da parte di più Ministeri per poter realizzare un'unica opera. Infatti, non vi è un preciso interesse ad aggiungere una stazione in più - Ministero del bilancio e CIPE - nel già difficoltoso cammino degli investimenti pubblici! Ciò che mi pare interessante è chiarire che non si danno procedure all'amministrazione per cambiare la disposizione degli stanziamenti in bilancio. Ciò mi pare molto importante perchè non ha senso che vi sia un momento dell'anno in cui vi sono degli strumenti per diminuire o per aumentare i vari piani.

D'altra parte, mi pare giusto che vi siano delle procedure che possono essere seguite per qualunque provvedimento, e mi pare giusto limitare questi interventi là dove vi è una sovrapposizione di competenze.

Questa è la conclusione alla quale sono pervenuto alla fine dell'attuale faticosa e complicata discussione; probabilmente si tratta di un'ulteriore riduzione rispetto alla proposta avanzata dal relatore concernente l'estensione dell'applicazione del provvedimento legislativo al nostro esame.

Credo che se vogliamo in qualche misura venirne fuori, il metodo che era stato suggerito, cioè quello di esaminare quattro o cinque punti importanti, sia forse l'unico concretamente attuabile.

**AZZARÀ.** Signor Presidente, poco fa ho cercato di sollevare un problema - ma certamente mi rendo conto di non essere stato abbastanza chiaro nella mia esposizione - relativo all'applicazione della legge n. 362 del 1988 concernente la riforma contabile.

Poco tempo fa discutemmo a lungo un disegno di legge considerato di non grande impegno, cioè quello riguardante le piste ciclabili. Abbiamo visto quali possono essere gli effetti dell'approvazione differita di un disegno di legge previsto da una legge finanziaria. È tra i compiti del Governo, ma anche del Parlamento, rivedere le proprie posizioni programmatiche e di impegno di spesa.

Quando una normativa viene approvata in maniera differita, cioè dopo un lasso di tempo abbastanza lungo dalla proposta, evidentemente dobbiamo porci un primo interrogativo (e io, signor Presidente, lo pongo a lei ma non per avere in questo momento una risposta) per sapere quali siano i tempi, e se sia necessario apportare un'indicazione

anche temporale di approvazione delle leggi proposte con la legge finanziaria. Infatti, a mio avviso, non avrebbe senso predisporre delle leggi di accompagnamento alla finanziaria se queste poi hanno un loro *iter* completamente distorto o avulso rispetto alla legge cui fanno riferimento.

Questo è il primo problema che ho tentato di sottoporre all'attenzione dei colleghi; anche gli esempi che abbiamo vissuto ci dimostrano che questa discrasia dei tempi finisce con l'avere un significato particolare di programmazione.

D'altro canto, da ciò che abbiamo letto sui giornali, alla Camera dei deputati vi è un tentativo di approvare leggi di accompagnamento prima dell'approvazione della legge finanziaria cui si riferiscono. Non so se ciò sia possibile, ma lo ritengo sicuramente pericoloso; comunque non mi addentrerò in questa discussione.

**PRESIDENTE.** Tale manovra quest'anno si rende necessaria, perchè altrimenti la legge finanziaria non rispetterebbe l'articolo 81 della Costituzione. In altre parole, vi è un problema di non copertura della finanziaria se preliminarmente non vengono approvati alcuni provvedimenti.

**AZZARÀ.** Io vi sto sottoponendo soltanto alcune riflessioni, ma il problema non riguarda solo quest'anno, bensì concerne regole che debbono avere una valenza temporale non breve, che a mio avviso dovrebbero valere per un tempo non definito. Sicuramente penso che debba essere fatta una attenta riflessione su tale questione.

La seconda questione che vorrei sollevare, e che mi pare particolarmente interessante, concerne le procedure.

Sono perfettamente d'accordo che non debbano essere predisposte delle procedure *ad hoc* per ogni situazione. Purtroppo, la nostra legislazione, della quale ciascuno di noi è responsabile sia pure in misura maggiore o minore, ci sta portando ad approvare tutta una serie di leggi completamente diverse rispetto a quanto è stato predisposto con il provvedimento concernente l'ordinamento della contabilità generale dello Stato.

Signor Presidente, il problema che lei ci ha sottoposto non riguarda solo la normativa al nostro esame, però questa è un'occasione per porre un punto fermo su tale aspetto. A mio avviso, infatti, tutti i sistemi che ne discendono hanno delle implicazioni non indifferenti anche con questi meccanismi di affidamenti rapidi, senza controlli e senza una pubblicità adeguata.

In merito a questo, dunque, noi dovremmo pronunciarci, decidendo se questa deve essere una legge di procedure a carattere generale o contingente, relativamente al solo FIO. Questo è un interrogativo che pongo e al quale bisogna che il Parlamento dia una risposta.

Vi è infine un ultimo aspetto su cui vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi ed è quello concernente il conflitto, da sempre esistente nel nostro paese, tra insufficienza degli stanziamenti ed incapacità di spesa. Ebbene, in qualche maniera noi dobbiamo cercare di sciogliere anche questo nodo perchè, a volte, proprio il modo di procedere nell'esame dei provvedimenti, per una serie di circostanze su cui non mi soffermo,

determina, di fatto, un rallentamento della spesa. A mio avviso, invece, questo è un effetto che deve discendere da una scelta di governo della spesa ben precisa. Ciò significa - e concludo - che occorre precisare se con questo disegno di legge si intenda o meno rallentare la spesa relativa al FIO.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, intanto vorrei sottolineare che termini come «obiettivi», «settori», non definiscono esattamente i campi di competenza. Considerato però che nel documento di programmazione economico-finanziaria si parla di settori e non di obiettivi, si è ritenuto preferibile usare anche in questo provvedimento la medesima terminologia.

Ciò premesso, l'intendimento del Governo è quello di definire alcuni settori, rispetto ai quali raggruppare le competenze dei vari Ministeri e degli enti interessati in maniera che si proceda ad una programmazione coordinata, con una definizione rapida delle procedure di attuazione. Ogni anno, in tal modo, possono essere aggrediti alcuni settori prioritari, quali possono essere quello degli acquedotti, il sistema ferroviario, quello stradale, eccetera, su cui si fanno affluire tutte le risorse esistenti nei diversi capitoli dei vari Ministeri.

L'obiettivo è quello di definire minuziosamente il settore di intervento e le procedure di attuazione, lasciando poi la competenza a seguire quest'ultima ai diversi enti che sono titolari dei fondi, definendo però preventivamente i tempi e i titolari dell'attuazione stessa in modo da non lasciar adito a dubbi.

La novità rispetto alle procedure esistenti è data dal fatto che, mentre allo stato attuale i cosiddetti accordi di programma vengono costituiti sulla base di una convergenza volontaria tra i vari Ministeri, il provvedimento in esame prevede la necessità di tale convergenza. Una volta definiti da parte del Parlamento i settori di intervento, i Ministeri interessati sono obbligati a far affluire in un fondo comune tutte le disponibilità finanziarie esistenti, al fine di raggiungere determinati obiettivi. Gli attuali accordi di programma sarebbero invece possibili per i settori riconosciuti non di primaria importanza, mentre il FIO potrebbe diventare la fonte di finanziamento per alcuni obiettivi settoriali, in specie degli enti locali, rispetto a cui il Governo deciderebbe l'attribuzione delle risorse. Resta poi il Mezzogiorno, il quale, oltre a convergere negli obiettivi prefissati, ha anche una sua politica autonoma.

Riassunto così, in breve, il contenuto del testo originario, debbo dire che il Governo concorda con la nuova stesura elaborata dal relatore, come pure non è pregiudizialmente contrario agli emendamenti presentati dal Gruppo socialista, i quali, pur modificando in alcuni casi sensibilmente le procedure previste, non sono tali da sconvolgere l'impianto del provvedimento.

Per tali motivi, dunque, riteniamo che si possa procedere all'esame degli articoli e dei relativi emendamenti, in merito ai quali poi, caso per caso, ci pronunceremo.

FERRARI-AGGRADI. Non vorrei far perdere del tempo prezioso, però in coscienza debbo esprimere francamente il mio pensiero, perchè



vi sono alcuni passaggi all'interno del provvedimento al nostro esame che richiedono una grande chiarezza.

Quando venne istituito il FIO e al Ministero del bilancio vennero attribuite responsabilità operative, personalmente fui enormemente critico, perchè tale dicastero voluto da Einaudi aveva un altro preciso scopo, quello di stabilire le grandi linee di strategia, di operare le grandi scelte di sviluppo del nostro paese e di indicare le cose fondamentali da fare. Proprio su questa linea abbiamo avuto esperienze luminose sia dallo stesso Einaudi sia anche da altri Ministri - ad esempio Vanoni - a proposito della politica per il Mezzogiorno.

Ciò che è avvenuto non ha aumentato l'autorità di questo Ministero (a tal proposito ho vissuto un'esperienza diretta), ma il Bilancio aveva un'autorità formidabile dal momento che doveva dire sempre la prima e l'ultima parola e garantiva delle sintesi e delle strategie che hanno portato il nostro paese a realizzazioni notevoli sul piano interno, nonché su quello internazionale.

Nel momento in cui abbiamo un enorme bisogno di chiarezza, noi ci poniamo invece dei problemi che, a mio avviso, sono marginali, ripetitivi e non apportatori di chiarezza e di valide soluzioni.

In passato il Ministero del bilancio era determinante: non si poteva spendere un miliardo in più se non vi era la firma del Ministro responsabile. Ora ci troviamo di fronte ad un fatto che deve far riflettere. Vi sono enormi problemi, a cominciare dal Mezzogiorno, e si stanziavano invece in altri settori somme cospicue, dicendo ai quattro venti che si tratta di cose importanti ed urgenti per le quali occorrono procedure eccezionali.

Debbo dire francamente che, a mio parere, ci muoviamo in modo non efficace: o ritorniamo a delle impostazioni di grande respiro, lasciando a ciascuno la propria responsabilità e intervenendo per coordinare e per armonizzare le varie situazioni, oppure rischiamo di frenare lo sviluppo del paese.

Dico queste cose riferendomi non all'attuale Ministro, ma soprattutto a quanto è stato realizzato prima di lui. Abbiamo l'impressione che, poichè il Ministero del bilancio ha perduto di autorità, si sia voluto dare un qualche compenso.

A tal proposito, un esempio l'ho avuto osservando quanto è stato realizzato nella mia provincia a proposito di modeste opere di bonifica e di interventi non essenziali nel settore agricolo. È questo il modo migliore per affrontare e risolvere i problemi di fondo? Non voglio proporre delle soluzioni specifiche, ma dobbiamo chiarire la materia al nostro esame e stare attenti a non introdurre nuovi metodi e nuove procedure per cifre che rischiano di essere modeste e per programmi che non sono coordinati in una precisa strategia.

Personalmente appoggio sempre quello che il Governo e la maggioranza decidono di fare, ma sono veramente preoccupato proprio per ciò che il Parlamento sta portando avanti con alcuni interventi.

*PICANO, sottosegretario di stato per il bilancio e la programmazione economica.* Mi pare che il nostro intento sia di definire alcuni settori strategici in campo nazionale facendovi convergere tutte le risorse dei vari Ministeri, in maniera da rafforzare le infrastrutture del paese invece

di elargire, come è successo con il FIO, somme di denaro a destra e a sinistra risolvendo problemi particolari senza affrontare alcun problema a livello nazionale, quale può essere quello dei trasporti.

FERRARI-AGGRADI. A proposito dei trasporti, ricordo che vi fu un Ministro del bilancio che con grande coraggio realizzò il piano delle autostrade e addirittura lo portò ad esecuzione prima ancora che vi fossero appositi stanziamenti di bilancio.

Questo avvenne anche in altri settori diversi da quello autostradale. In questo momento non noto grandi iniziative per risolvere problemi di fondo.

PRESIDENTE. Vorrei esprimere con altre parole lo sconcerto che ha poc'anzi esternato il senatore Ferrari-Aggradi e che io condivido.

Sul provvedimento al nostro esame, per profonde diffidenze di tutti, abbiamo cercato di venire a capo di una serie di interrogativi che sono stati avanzati fin dall'inizio.

Da parte del Governo abbiamo notato una certa indeterminatezza, in quanto ci sono stati proposti dei temi molto generici; e per cercare di capire che cosa voleva risolvere questa normativa abbiamo chiesto in più occasioni che ci venissero fatti degli esempi.

Quest'anno ci aspettavamo che, in risposta ad un comportamento che poteva apparire non collaborativo di questa Commissione, ci venissero presentate alcune possibili operazioni in occasione della discussione dei documenti di bilancio. Se esisteva un problema di urgenza, ad esempio, nel settore idrico, pensavamo che le somme destinate al FIO potessero essere stornate a favore di progetti idrici di natura intercomunale, per sollecitare amministrazioni pronte ad intervenire nell'ambito del loro territorio ma non nell'ambito dello sfruttamento di un bacino, e che di conseguenza fossero introdotte, sempre nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del bilancio, somme per progetti idrici intercomunali, anzichè 900 miliardi per il FIO. Ho il sospetto che, per quanto riguarda le opere pubbliche, negli ultimi anni il nostro paese abbia accumulato una progressiva incapacità, in particolare nel Mezzogiorno, di proporre progetti che possono essere finanziati da una banca.

Allora, se dietro questo tipo di progettazione vi fossero state delle esigenze reali e precise, l'occasione per manifestarle era la presentazione della manovra di bilancio 1991; si poteva definanziare il Ministero dei lavori pubblici o quello della marina mercantile e contemporaneamente portare in fondo globale accantonamenti mirati ad obiettivi in settori prioritari.

Questo era un modo per porre il Parlamento di fronte ad un esempio concreto. Ciò non è stato fatto e ci troviamo nella stessa situazione dello scorso anno, pur avendo avuto il Ministero del bilancio la possibilità di manifestare con un esempio questa attività di progettazione con la finanziaria di quest'anno.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Nessuno vuole essere espropriato dei propri poteri!

**PRESIDENTE.** Per quanto mi risulta, non è stata proposta una modifica di bilancio; si potevano defanziare taluni Ministeri, creare, attraverso gli strumenti normali e le procedure che già esistono, alcune riserve e impegnarle nel fondo globale per progetti ad hoc. In questo modo avremmo cominciato a capire che forse era meglio non attendere la presentazione del bilancio, ma era meglio concedere quei poteri che siamo piuttosto restii a concedere in termini di trasferimento da un'amministrazione all'altra. Il fatto che ciò non sia avvenuto ci ha lasciato un po' perplessi perchè, ripeto, poteva essere questa la maniera per dimostrare l'utilità di tale operazione.

La mia preoccupazione è che si dia inizio ad una fase di programmazione ulteriore che renderà poi più difficile, di fronte agli ostacoli che nel caso della realizzazione di opere pubbliche nascono spesso, spostare le risorse da un'opera all'altra. Temo cioè che si possa verificare quello che avviene per la Cassa per il Mezzogiorno dove i programmi del CIPE costituiscono un elemento di ritardo nell'utilizzazione degli stanziamenti perchè, una volta effettuata questa programmazione su carta, che destina ad una Regione, per una determinata opera, delle risorse, queste rimangono bloccate e non vi è la possibilità di trasferirle ad un'altra opera anche se la Regione non le utilizza. Infatti, il solo fatto di essere contenute in una delibera del CIPE fa sì che la resistenza degli interessi locali divenga molto più forte. Non che il CIPE, quindi, non possa rivedere la programmazione dei piani triennali della Cassa, ma di fatto è molto difficile togliere fondi ad una certa opera che ha delle difficoltà a partire, magari per responsabilità degli amministratori locali, perchè in qualche modo attorno alla sua realizzazione si sono create delle aspettative. Questa eccessiva evidenza dei momenti di programmazione rischia di trasformarsi, dunque, in un elemento di ritardo nell'attuazione delle opere.

Al di là, comunque, di queste perplessità, che attengono però più che altro al merito del disegno di legge, resta da decidere come proseguire nei nostri lavori. Il relatore ha proposto un metodo: quattro questioni a cui dare prioritariamente una risposta; il Governo, dal canto suo, invece ci ha invitati a passare all'esame dell'articolato. Vorrei, dunque, che i Gruppi si esprimessero su questa duplice linea, indicando quale, a loro avviso, deve essere la procedura da seguire.

**BOLLINI.** Personalmente, sono favorevole all'indirizzo del relatore perchè ritengo saggio, prima di cominciare a deliberare, conoscere le ragioni che stanno dietro le posizioni assunte. Tra l'altro, vengo da un'esperienza fatta ieri all'università Bocconi che mi ha dato molto da pensare.

Il professor Scandizzo insieme al Ministro del bilancio presentava il documento detto «piano a medio termine», che dell'originario progetto di legge di cui stiamo discutendo è il punto chiave perchè è sulla base di esso che viene predisposto il programma triennale degli interventi che verranno poi presentati, sollecitati ed attuati. Ebbene, debbo dire che, di fronte alle critiche franche, oneste, sincere e certamente disinteressate che sono state rivolte a tale documento dal mondo accademico, mi sono sentito a disagio per il fatto di essere un rappresentante della Commissione bilancio del Senato. Non avevo mai assistito ad una

distruzione così radicale della struttura, delle ragioni, degli obiettivi di un progetto che mi pareva che una qualche utilità potesse anche averla. Cito per tutti il professor De Mattia, il quale ha detto all'incirca: «Non si offenda, Ministro, ma se questo progetto fosse stato presentato al consiglio di amministrazione di una grande azienda, il proponente sarebbe stato licenziato. Non si capisce, infatti, cosa si vuole, quale sono le scelte, le strategie; non si vede, in sostanza, su quali basi è stato costruito questo piano».

Ecco come viene giudicato un piano il quale avrebbe dovuto essere il fondamento di indicazioni e obiettivi per il futuro; un documento, quindi, che, se fosse stato approvato, non avrebbe rappresentato per l'economia italiana e per il bilancio dello Stato alcunchè di positivo poichè nulla, in realtà, veniva in esso esattamente definito.

Quando, dunque, il collega Cortese nel suo progetto accantona il piano a medio termine e fa riferimento al documento di programmazione economica per trovare una fonte di ispirazione, probabilmente pensa ad un documento diverso da quello che tradizionalmente ci è stato presentato. In ogni caso, però, egli riconduce al Parlamento il potere di fissare gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale da cui poi fa discendere il potere del CIPE di precisarli e di organizzare le risorse e le procedure. I colleghi socialisti contrappongono a obiettivi generici il concetto di settore; francamente debbo dire che, esaminando i loro emendamenti, ne avevo dato un'interpretazione esattamente opposta a quella del relatore. Mi pareva cioè che la dizione dell'originario progetto, che parlava di obiettivi territoriali e settoriali prioritari per lo sviluppo economico e sociale del paese, comprendesse l'intero universo delle possibilità di azione, e che viceversa l'intervento in uno o più settori fosse qualcosa di più ristretto e delimitato. Il relatore invece sostiene che è il contrario; ebbene, questo non riesco a capirlo. Ripeto, a me sembra che i colleghi socialisti abbiano ridotto la fetta dell'intervento; ma può darsi che la mia interpretazione sia erronea.

Al di là di questa pur importante questione, il punto decisivo rimane quello delle modalità di reperimento delle risorse destinate agli obiettivi o ai settori prioritari. A questo proposito, mi è parso di capire che vi siano tre soluzioni. La prima è quella prospettata dal Governo, la quale a mio avviso è inconsistente giuridicamente ed improponibile da un punto di vista costituzionale, in quanto non tiene conto delle imputazioni legislative di spesa ai singoli dicasteri e del fatto che la possibilità di stornare tali accantonamenti non rientra tra i poteri del Governo, bensì tra quelli del Parlamento.

La seconda ipotesi è quella avanzata dal collega Cortese, che riconduce al Parlamento il potere di stabilire una difformità di uso delle risorse, mentre i colleghi socialisti hanno scelto una strada ancora diversa, quella di considerare le leggi come sedi di quantificazione delle risorse a disposizione. Qui nasce la questione che il collega Cortese ha cercato di interpretare, e cioè che i colleghi socialisti hanno in realtà in mente l'uso di un potere che secondo loro è già posto in capo al Ministro del bilancio da una legge del 1988.

A proposito del tentativo di interpretazione del senatore Cortese - che personalmente ho apprezzato - vorrei conoscere alcune cose. Innanzitutto, vorrei sapere qual è l'interpretazione del Governo circa il

comma 34 dell'articolo 17 della legge finanziaria 1988 che recita: «Al fine di promuovere la tempestiva realizzazione di programmi coordinati di investimento, il CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i ministri interessati, può deliberare nella stessa seduta in cui approva l'assegnazione dei fondi ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130, sugli altri progetti immediatamente eseguibili giudicati ammissibili al finanziamento dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, congiuntamente con la Commissione tecnico-scientifica del Ministero dell'ambiente, per quelli di protezione e risanamento ambientale, a valere sulle risorse finanziarie recate dalle leggi di settore e dalla legge 1° marzo 1986, n. 64. Ai progetti finanziati ai sensi del presente comma si applicano le norme sulle modalità ed i tempi di esecuzione valide per gli altri progetti immediatamente eseguibili».

Dalla lettura di questa norma sembrerebbe che, originariamente, si avesse in mente una partecipazione tecnica del Ministro dell'ambiente nella valutazione di altri progetti immediatamente eseguibili che in qualche modo influisse nell'uso di risorse disponibili. Potrebbe anche essere un'interpretazione valevole non solo per un settore come quello della protezione ambientale.

La seconda domanda che vorrei rivolgere al rappresentante del Governo è la seguente: che cosa è accaduto nella prassi? Coloro che hanno redatto gli emendamenti del Gruppo socialista ci hanno detto che in effetti un varco c'è e il Governo è già passato. A parte l'interpretazione della norma scritta, trovato un varco questo è già stato forzato, e la cosa potrebbe ora agevolmente ripetersi. Ciò vorrebbe dire che l'ipotesi interpretativa ventilata dal collega Cortese a proposito dell'emendamento socialista in realtà verrebbe trasformata adesso in una prassi costante correlata a questo comma 34. Se il Ministro del bilancio aveva già determinati poteri, non vi è alcun bisogno di una riconferma con una nuova norma; oppure non aveva questi poteri, e allora in un certo qual modo questa nuova norma chiude o apre operazioni equivoche.

Il «progetto Pomicino» ruota intorno ad alcune questioni essenziali che occorre chiarire. Innanzitutto, il piano a medio termine è strumento valido per determinare scelte di politica economica? Il parere di economisti milanesi è negativo. Il problema del potere del Parlamento di decidere l'allocazione delle risorse non è risolto. D'altra parte non si possono porre in essere storni amministrativi, come vuole il progetto Pomicino, e neppure le altre forme non limpide presentate nei vari emendamenti. Infine, vi è la questione delle procedure.

Mi rivolgo al rappresentante del Governo per ribadire che è necessario fornire risposte precise. Vorrei degli esempi su come e per che cosa concretamente verrebbe utilizzato dal Ministero del bilancio il potere che si chiede con questa legge. Volete fare l'esempio degli acquedotti? Bene, allora vediamo quali leggi si occupano degli acquedotti, come sono distribuite certe risorse, cosa deve essere fatto in futuro e quali ostacoli debbono essere superati, perchè il concetto di settore - è stato già sottolineato, ma lo ribadisco nuovamente - include l'esproprio del potere del Ministero di spesa competente in materia.

Questo progetto di legge è stato presentato per accrescere il potere del Ministero del bilancio sotto il profilo della programmazione - come

invocava il senatore Ferrari-Aggradi, ed io sono pienamente d'accordo con lui - cioè per affrontare un problema di carattere generale, ma in realtà vuol dare più potere nella gestione materiale concreta degli interventi. Ciò può suscitare elementi di conflitto tra le varie amministrazioni e provocare paralisi, cioè l'effetto opposto a quello che si vuole perseguire, e trasforma il Ministero del bilancio in ministero di spesa.

La terza questione concerne il problema delle procedure. Io parteggio per una tesi diversa da quella proposta. Alla fine del mese la Commissione sui problemi legati alla ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto sembra sia pervenuta all'unanime conclusione che le procedure straordinarie rappresentino una ragione di debolezza dello Stato di fronte ai problemi della corruzione e dell'inquinamento mafioso, quindi invocherà da parte del Parlamento l'adozione di precise misure per stabilire procedure ordinarie non derogabili per meglio garantire certezza del diritto.

Signor Presidente, dirò un'ultima cosa prima di concludere il mio intervento.

L'altro giorno il Consiglio dei ministri ha varato un disegno di legge, proposto dal ministro Prandini, relativo al coordinamento degli investimenti pubblici, con il quale si propongono nuove procedure concernenti nuove tecniche di appalto. Io mi domando: quanta parte di questa materia, che sarà assegnata alla Commissione lavori pubblici del Senato, si sovrappone ed entra in conflitto con quanto noi oggi stiamo discutendo? C'è quindi un problema di coordinamento e di coerenza.

Non so se ho inteso bene, ma nell'intervento svolto dal collega Azzarà ho riscontrato un elemento di rimprovero, in quanto secondo lui la Commissione programmazione economica e bilancio del Senato, invece di accelerare la discussione, di mettere ordine in questa materia, fino ad ora ha svolto solo un'azione dilatoria. Il rimprovero non è accettabile.

In una materia così delicata, dove si intrecciano rapporti tra Governo e Parlamento alla luce della Costituzione, che interferisce nelle competenze di vari Ministeri, e che riguarda l'intero problema degli investimenti pubblici, degli appalti e quindi della trasparenza, si doveva pretendere da parte del Governo un testo più meditato e più coordinato. L'importanza dell'argomento esige l'adozione di una normativa capace di rappresentare effettivamente un progresso nel settore della progettazione e dei programmi di intervento dello Stato.

Allo stato dei fatti, se non ci verranno forniti dei chiarimenti, la mia parte politica non presenterà alcun emendamento, perchè il testo al nostro esame non è emendabile. Ancora non abbiamo concretamente capito - a prescindere dal finanziamento del FIO - a che cosa serve questa normativa; vi siete limitati a dirci che essa può tornarci utile in vista di un'accelerazione delle procedure.

Collega Cortese, rilegga il testo del disegno di legge relativo alle piste ciclabili e noterà che vi è un articolo concernente la conferenza dei servizi, e più o meno nel testo che ci è stato qui proposto.

Il passare del tempo non comporta di per sè un danno, l'importante è comprendere il significato esatto della proposta al nostro esame.

Per queste ragioni prego il Sottosegretario di fornirci una sua più incisiva collaborazione, perchè quando afferma di ritenere che gli emendamenti presentati dal Gruppo socialista non sono in contrasto con il testo governativo dice cosa che non corrisponde a verità. La proposta al nostro esame suscita contrasti e conflitti che non sono stati non dico risolti, ma neppure esattamente individuati. Quindi, mi sembra che il nostro invito a risolverli prima di passare alla votazione del testo costituisca una proposta ragionevole.

Se ciò non avverrà, si approverà un testo che potrà servire a qualche Ministro per la prossima campagna elettorale, ma certamente non sarà di nessun aiuto a risolvere i problemi del paese.

AZZARÀ. Senatore Bollini, lei non ha interpretato correttamente il mio pensiero. Io non ho affermato che bisogna approvare questo testo, ho semplicemente detto che dobbiamo prendere una decisione al riguardo, qualunque essa sia.

PRESIDENTE. Prima di dare nuovamente la parola al Governo, vorrei dire che quando i legislatori toccano il funzionamento del sistema debbono essere molto attenti a non accrescerne la complessità. Ora, poichè nessuno di noi ha grande esperienza amministrativa, mi domando se non sia utile acquisire il parere del Consiglio di Stato in merito alle conseguenze di questo provvedimento.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Signor Presidente, premesso che ritengo opportuno un approfondimento in merito alla strategia generale che è alla base del provvedimento, vorrei però aggiungere alcune cose. Nel documento di programmazione economico-finanziaria è detto che vengono individuati settori strategici su cui concentrare le risorse. Pertanto, spetta al Parlamento definire, ogni uno, due o tre anni, comparti su cui convogliare tutte le disponibilità per far fare un balzo in avanti al paese.

Per esemplificare, un settore potrebbe essere quello delle infrastrutture per le imprese; penso ad esempio ai consorzi industriali. Ebbene, in questo caso si tratterebbe innanzitutto di dotare l'area del consorzio di tutti i servizi necessari - strade, depuratori, energia, eccetera - e quindi di collegarla con le varie vie di accesso in modo che le merci possano rapidamente giungere sui mercati di consumo e, altrettanto rapidamente, le materie prime pervenire da quelli di approvvigionamento. Si potrebbe portare avanti, dunque, un discorso integrato a proposito delle aree al servizio delle industrie, dando così finalmente una risposta generalizzata alle esigenze delle imprese italiane, con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Un altro settore potrebbe essere quello dei sistemi aeroportuali, che attualmente prevede competenze e risorse distribuite tra più amministrazioni. Se noi definissimo tale sistema settore strategico per il 1991, daremmo a tutti i Ministeri competenti le risorse necessarie per fornire una risposta globale al problema aeroportuale italiano. In questo caso però - ed è questa la differenza fondamentale rispetto agli attuali accordi di programma, che sono su base volontaria - si tratterebbe di

una convergenza necessaria cui le diverse amministrazioni non possono sottrarsi. In sostanza, vi sarebbe un obbligo per i singoli Ministeri di percorrere le procedure del coordinamento degli interventi, della accelerazione della spesa e dell'individuazione dei responsabili.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Questo è un punto su cui occorre fare chiarezza in quanto sono state fatte al riguardo due ipotesi differenti. Nel testo originario del Governo, negli interventi che il Ministro ha fatto in questa Commissione e nei numerosi colloqui che ho avuto con lui è sempre stato chiaro che l'obiettivo era quello del coordinamento orizzontale, interministeriale, della spesa al fine di realizzare dei progetti integrati. Ad esempio, per rimanere nell'ipotesi fatta dal sottosegretario Picano, vi sono alcuni aeroporti che si considerano strategici per lo sviluppo del trasporto aereo del paese; ebbene, su questi si convogliano anche altre voci di spesa, quali quelle per le ferrovie, per le strade, per le linee telefoniche e per quanto altro occorre per realizzare un aeroporto integrato nel territorio. Viceversa, mi è parso di capire che nell'ipotesi elaborata dal professor Fiaccavento si faccia riferimento ad una programmazione organica di tutte le risorse destinate al sistema aeroportuale italiano, per cui anche l'aeroporto turistico minore, che ha pur sempre uno stanziamento di 100 milioni, o rientra in quella valutazione o quell'anno non spende.

Come si vede, si tratta di una impostazione diversa dalla precedente, che io non rifiuto *a priori*, ma che è a mio avviso per un verso più ambiziosa, perchè sostiene che in tal modo la spesa non si disperde in mille rivoli, e per un altro più improbabile nella pratica. Se, ad esempio, individuiamo i 6-7 aeroporti strategici in Fiumicino, Milano, Napoli, le Isole e - che so - Venezia (visto che ci abito) e vogliamo far fare loro un balzo in avanti, un salto di qualità, lavoriamo con un intervento straordinario intersettoriale, intertabellare di bilancio, fermo restando che l'ordinaria amministrazione, l'attività di sviluppo consueta va per i rami tradizionali ed è indipendente da questa manovra strategica...

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. La cosa può non essere in contraddizione; possiamo dire che quest'anno aggrediamo il sistema aeroportuale di primo e secondo livello e poi, l'anno successivo, quello di terzo livello.

PRESIDENTE. Se preparo un progetto sono già nella logica di attuazione. So per esperienza diretta qual è la mentalità del Ministero del bilancio. Se vado a fare una programmazione integrata di tutti gli interventi negli aeroporti, faccio un nuovo libro della programmazione. La forza dell'idea «cerchiamo di attuare alcuni progetti utilizzando gli stanziamenti di bilancio» era nel passare da una logica di pre-progetto ad una di progetto. Se quest'anno decidiamo che ci sono dei colli di bottiglia nello sviluppo del Sud dovuti agli aeroporti, si affronta il problema relativo a due aeroporti. Si comincia allora ad avere non valutazioni generiche di un economista tutt'fare, ma stime calcolate su tavoli da disegno. Si va alla tecnica di integrazione dei sistemi di trasporti, delle intermodalità su uno o due aeroporti. È il personale



stesso che non può essere quello del Bilancio attuale, deve essere cambiato perchè deve fare la progettazione specifica di un aeroporto e vedere se la mancanza di intervento dell'ANAS o delle Ferrovie dello Stato davvero rende quell'aeroporto superfluo, non utilizzato in pieno. Questo è il punto. Temo, altrimenti, che con un'ulteriore programmazione di tutto il sistema aeroportuale italiano, che in qualche caso potrà essere necessaria, fondamentalmente si scivoli al di fuori di una procedura di attuazione che cerca di essere più efficace di quella che avviene per sovrapposizioni di competenza. È proprio la mentalità ad essere diversa, perchè se debbo analizzare un progetto uso professionalità diverse da quelle che userei per raccomandare integrazioni tra le varie amministrazioni di tutti gli aeroporti italiani. Cerco di fare un lavoro ingegneristico più che burocratico ed economico.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Una volta definiti i vari punti, si deve scendere nella programmazione operativa. È chiaro che se mettiamo mano al sistema aeroportuale italiano destinando 1.000, 2.000, 3.000 miliardi aggrediamo alcuni nodi alla volta: per esempio, quest'anno quelli del Sud, oppure quello del sistema aeroportuale di Roma e Milano. Cioè, dopo che abbiamo indicato dei settori specifici, a seconda delle risorse che vogliamo destinare, compiamo le scelte.

PRESIDENTE. Ma mentre individuare dei settori richiede studi preparatori del Bilancio, sembrava che elemento di carenza fosse l'attuazione.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. A proposito dell'osservazione fatta sui fondi FIO, vorrei dire al senatore Bollini che questa, come lui notava, è la prassi che ormai si adotta. Vengono cioè finanziati progetti che hanno una copertura prevista dal FIO, mentre per i progetti ritenuti idonei su cui non c'è la copertura si fa l'accordo con gli altri Ministeri per vedere di adottare le stesse procedure che si adottano per i fondi FIO sulle leggi di spesa che hanno gli altri Ministeri. Ma questo non vale solo per il Ministero dell'ambiente. È in relazione alle questioni di protezione e risanamento dell'ambiente che la legge dice: avviati «i progetti immediatamente eseguibili giudicati ammissibili al finanziamento dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, congiuntamente con la Commissione tecnico-scientifica del Ministero dell'ambiente», non per le altre. Per i progetti che vanno a finire sui capitoli di bilancio del Ministero dell'ambiente è dunque necessario il parere di quella Commissione, ma non per le università, per i trasporti o per il Mezzogiorno.

BOLLINI. Non è accaduto forse che uno stanziamento che destinava risorse per una qualche università attraverso una diversa valutazione del FIO sia passato alle scuole elementari?

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Francamente mi pare strano; se c'è un capitolo di bilancio per le università, lo stanziamento va in quel settore.

PRESIDENTE. Quello che è avvenuto è che i fondi dell'università, della Cassa del Mezzogiorno e del FIO sono stati utilizzati per un'operazione congiunta sulle università meridionali. Credo che questo sia l'unico esempio che abbiamo di accordo di programma tra varie amministrazioni che hanno aumentato i fondi disponibili nel settore.

SPOSETTI. Il senatore Bollini si riferiva ad un altro fatto.

PRESIDENTE. Questo provvedimento faceva pensare che si potessero con una certa procedura amministrativa spostare fondi da un capitolo all'altro. Poichè i colleghi socialisti hanno escluso tale possibilità che dicono essere già contenuta in un'altra legge, la richiesta, non solo del senatore Bollini, ma nostra comune, è di sapere se in passato quella norma è stata utilizzata per stornare fondi da un capitolo all'altro di bilancio; ma non credo sia avvenuto.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Io credo sia stato detto che questo non è accaduto, ma che la potenzialità di quella norma va esattamente in questa direzione.

SPOSETTI. Perchè allora per i campionati mondiali di calcio, a proposito di un residuo, alla Camera dei deputati è stato necessario un emendamento al decreto, così da consentire il prelevamento dal bilancio dell'ANAS e il trasferimento all'ANAS stessa?

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Perchè non si è fatto ricorso a quella norma, non si è intesa la sua portata.

SPOSETTI. Vi è la necessità di una legge. Dopo i campionati mondiali di calcio, dopo le grandi opere, facciamo un'altra operazione del genere, e poi si arriverà al provvedimento in discussione alla Camera su Roma capitale, di cui la stampa si è occupata molto in questi ultimi giorni. Si è parlato di approvazione, di non approvazione, di rinvio, di esproprio, di 50 per cento; si prelevano risorse e si concentrano su un'area piccola rispetto al territorio nazionale; ma quante di queste cose si fanno?

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Non facciamo il processo a tutte le leggi che dobbiamo esaminare! Volevo dire che non è possibile che il CIPE abbia finanziato progetti al di fuori di quello che prevedeva la legge di settore. La legge è chiara e dice che i progetti immediatamente eseguibili ed ammessi al finanziamento sono a valere sulle risorse finanziarie recate dalle leggi di settore e dalla legge n. 64. Se una legge prevede fondi per le elementari, il FIO non può utilizzarli per finanziare le università.

PRESIDENTE. Sarà bene riconfermarlo e chiarire che così è.

BOLLINI. Se la legge reca il titolo: «Provvedimenti per l'edilizia scolastica», e poi nel testo si parla dell'edilizia universitaria, della scuola media e della scuola elementare, la legge di settore comprende l'una e

l'altra cosa, anche se per caso al suo interno vi è un'allocazione di risorse diverse e distinte, perchè magari una parte di risorse era in giacenza ed un'altra in scarsità.

**PRESIDENTE.** A me sembra onestamente, leggendo questa norma, che essa si riferisca alla possibilità di utilizzare specifici stanziamenti dello Stato per opere previste dalla legge in relazione a progetti che vengono presentati ma che non vengono integralmente finanziati dal FIO, perchè non si vada al di là della destinazione legislativa delle risorse.

L'unico esempio di intervento programmatico che conosco è quello delle università, in cui si è predisposto un piano complessivo utilizzando tre fonti di finanziamento, ed anzichè avere tre procedure separate per finanziare una certa università, il tutto si è integrato in un unico procedimento.

**CORTESE, relatore alla Commissione.** Chiariti i termini di tale questione, vediamo di chiarire anche qual è l'orientamento desiderato e prevalente, cioè che non abbia comunque ad esservi una interpretazione estensiva di questa norma. Se le cose stanno così, l'insieme degli emendamenti presentati dal Gruppo socialista - almeno per quanto concerne questa parte, tenendo presente questa interpretazione - tutto sommato farebbe giustizia di tutta questa confusione.

Io mi sono dovuto arrampicare sugli specchi per cercare una via d'uscita parlamentare, per cui vi è solo da porre in essere un coordinamento da parte del Ministero del bilancio rispettoso delle allocazioni di talune voci di spesa, salvo chiarire la portata di questa norma.

Se per quanto riguarda l'aspetto di contabilità le cose sono state chiarite, per quanto riguarda l'aspetto di programmazione bisogna discutere se accentrare l'attenzione su alcuni obiettivi strategici di natura intersettoriale per garantire il coordinamento orizzontale della spesa, o se fare piuttosto una programmazione organica, anche se globale, all'interno di ciascun settore o per alcuni settori dichiarati prioritari.

Sono queste le alternative su cui bisogna operare una scelta.

**PRESIDENTE.** Io avrei un'ulteriore preoccupazione, e cioè di non dare a queste procedure nessun privilegio. In altre parole, se introduciamo (e su questo desidererei, tenuto conto dei mondiali, avere una risposta da un organo che potrebbe essere il Consiglio di Stato) le procedure della conferenza dei servizi, esse possono dar luogo ad uno sviamento dell'attività amministrativa? Si creano difficoltà nell'operatività dei vari Ministeri che debbono tutelare precisi interessi pubblici?

Se tali difficoltà non sussistono, allora la procedura della conferenza dei servizi deve essere generalizzata e non limitata a queste opere. Non vorrei che si scegliesse una certa strada per godere di una procedura più rapida. Se questa procedura diventa normale nei rapporti fra le varie amministrazioni per quanto riguarda la realizzazione di questi investimenti, diciamo esplicitamente, in un articolo all'interno del disegno di legge al nostro esame, che per quanto riguarda la

costruzione di opere si procede sempre alla conferenza dei servizi con precisi poteri.

Del resto, all'interno di un testo sulle procedure, che ho citato poc'anzi, è stata introdotta questa tecnica di raccordo tra le varie amministrazioni.

AZZARÀ. Signor Presidente, bisogna distinguere tra la titolarità e la gestione della spesa. La conferenza dei servizi concerne soltanto un problema di gestione, di attuazione, ma non attiene alla titolarità della spesa. Peraltro, vi sono delle procedure già collaudate, e, per quanto mi ricordo, se ne può riscontrare un esempio in almeno due leggi. La stessa questione relativa alle università nel Mezzogiorno discende - se non vado errato - dalla legge n. 84 del 1988, la quale prevede questi accordi di programma e quindi lascia in capo a tutti i soggetti titolari la potestà di concorrere alla determinazione di un programma. La parte dei servizi è la fase successiva che serve anche a superare una serie di ostacoli.

Vi è poi un'altra legge speciale, la n. 80 del 1984, che prevede esattamente le stesse cose. Debbo però dire che nessuna di queste leggi modifica la titolarità della spesa. Quest'ultima normativa da me citata attiene anch'essa soltanto alla possibilità di utilizzare strumenti straordinari per l'attuazione di un programma. Nel caso in questione il presidente della Regione poteva utilizzare dei poteri speciali su richiesta dei titolari dei vari settori di spesa per accelerare tutta una serie di procedure, per esempio in materia ambientale, ponendo dei termini. Ma questo è l'aspetto successivo.

Qui mi pare che il problema non concerna l'attuazione del programma, che è un fatto a valle; qui il problema vero è rappresentato dalla titolarità dell'indicazione delle risorse finanziarie.

La vera modifica concerne la decisione della spesa e non la titolarità della stessa. D'altra parte, mi pare che anche qui sorgano dei problemi giuridici particolarmente delicati (stiamo tornando sempre sugli stessi argomenti) perchè vi sono determinate competenze proprie di alcuni enti. Rimango molto perplesso se si tratta di valutare il fatto che una autorità - può benissimo essere questo o quel Ministro - possa appropriarsi di una titolarità che la legge non le riserva. Questo è un aspetto molto delicato.

Forse durante il mio primo intervento non sono stato molto preciso, ma mi pare che tutto il discorso sia andato in questa direzione. Il problema delle procedure è alquanto delicato, ma rimane a sè stante, mentre il problema della spesa è diverso. Personalmente non so se si possa continuare ad andare avanti in questa discussione tenendo legati i due aspetti.

Il problema della spesa è un qualcosa di completamente diverso, sul quale evidentemente dobbiamo approfondire la nostra conoscenza dal momento che non possiamo parlare di una generica proposizione di obiettivi strategici.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Innanzitutto, debbo dire che non è compito del Governo, bensì del Parlamento definire gli obiettivi e i settori strategici. Successivamente il CIPE, e non il Ministro del bilancio, decide che i

programmi devono contenere gli oggetti, le finalità, le localizzazioni degli interventi, le risorse finanziarie, nonché le relative procedure occorrenti alla loro realizzazione.

Quindi, noi non definiamo *a priori* quali debbono essere le procedure di attuazione, ma possiamo anche dire che queste ultime sono anche quelle della conferenza dei servizi, dello sportello unico, eccetera. Di conseguenza, ogni amministrazione fa i suoi appalti secondo le normali procedure, ma è necessario che vi sia un coordinamento e che il paese affronti alcuni nodi strategici ponendo in essere un intervento integrale, di modo che ogni anno possa risolvere concretamente due o tre grandi problemi che lo attanagliano: ad esempio, porti, aeroporti, depurazione delle acque, eccetera.

Quindi, lo ripeto, ogni anno dobbiamo scegliere un preciso obiettivo sul quale concentrare determinate risorse, coordinando il lavoro di vari enti e costringendoli ad interessarsi maggiormente di quel progetto. Nel caso, ad esempio, dell'acquedotto campano-laziale, le due Regioni interessate debbono rivolgere la loro attenzione verso tale progetto, e quindi sono obbligate a predisporre determinate risorse in tale direzione.

**PRESIDENTE.** Vi è una grande difficoltà nel trasformare un'amministrazione che agisce al margine in una che viceversa agisca per progetti, grandi o piccoli che siano, e la realtà è che questo desiderio politico di farla operare in tal senso non è sufficientemente articolato in termini di procedure. Pertanto, vi è da parte nostra il timore di affrontare un argomento così delicato con strumenti inadeguati, con la conseguenza di scompagnare e demoralizzare l'amministrazione.

**PICANO, sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.** Signor Presidente, vorrei sottolineare l'estrema urgenza del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Se il Ministero ci avesse comunicato chiaramente quali erano le sue intenzioni, sicuramente sarebbe stato più facile per noi capire a cosa serve questo strumento.

**PICANO, sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.** Il Governo darà certamente una risposta ai quesiti posti, ma torna a sollecitare una rapida approvazione del disegno di legge.

**PRESIDENTE.** Voi tutti sapete che la tradizione di questa Commissione è contro i comitati ristretti, però in queste condizioni mi sento molto in difficoltà a passare alla discussione dei singoli articoli. Quindi si potrebbe costituire un comitato per l'esame delle varie proposte.

**BOLLINI.** Ben venga tutto ciò che può servire ad aiutarci a capire cosa stiamo facendo.

**CORTESE, relatore alla Commissione.** In effetti, il comitato ristretto è forse lo strumento più celere per uscire da questo imbarazzo. Nel

merito, ritengo che la riscrittura del testo proposta dai colleghi socialisti possa essere, in linea di massima, accettata; l'unica perplessità che avanzo riguarda la scelta di una programmazione globale per settori.

**PRESIDENTE.** Mi pare che il relatore abbia centrato i due aspetti di fondo, vale a dire innanzitutto che vi è una generale contrarietà a permettere storni tra capitoli di bilancio, e quindi che occorre scegliere se programmare per settori o per specifici interventi.

Poichè non si fanno osservazioni, sarà costituito un comitato ristretto per l'esame delle proposte che sono state avanzate. Invito dunque i Gruppi a designare quanto prima i loro rappresentanti in seno a tale organismo.

Il seguito della discussione del disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 20,40.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI LENZI**