

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

38° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 1991

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)

PRESIDENTE, Pag. 2, 6, 9 e *passim*

BOLLINI (Com.-PDS) 12, 13

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

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilan-
cio e per la programmazione economica* .. 11, 12

SPOSETTI (Com.-PDS) 8, 10

VIGNOLA (Com.-PDS) 7, 8, 9

ZANELLA (PSI) 5, 6, 9

I lavori hanno inizio alle ore 15,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

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

(Seguito della discussione)

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

Invito il relatore, senatore Cortese, a riferire alla Commissione.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, colleghi, il 9 ottobre la Commissione ha costituito un Comitato ristretto per la redazione di una proposta da sottoporre alla Commissione. Il Comitato ha lavorato ed ha prodotto in data 18 dicembre un testo che è stato distribuito; peraltro devo dire che su quel testo non si è operata una vera e propria votazione perchè tutti i Gruppi si sono riservati di riflettere ulteriormente e di presentare eventuali emendamenti.

Peraltro si è ravvisata concordemente l'opportunità di investire nuovamente la Commissione plenaria dell'oggetto ed eventualmente in quella sede di registrare le posizioni dei componenti la Commissione.

Io quindi illustrerò un po' sommariamente, peraltro (in quanto credo che il testo in questione sia in gran parte noto e che gli argomenti oggetto di questo testo sono stati largamente dibattuti in ripetute occasioni) lo schema e la filosofia di questa proposta che ancora una volta è proposta del relatore e non del Comitato.

Il Gruppo socialista ha annunciato alcuni emendamenti, quindi io lascio ai senatori socialisti l'onere di illustrarli.

Si è arrivati su questo testo, che è all'esame oggi della Commissione, ad uno schema del genere, ad una procedura che tende a realizzare dei progetti a loro volta parte di programmi organici intersettoriali, interministeriali, cui partecipano anche non solo diversi Ministeri ma altre amministrazioni dello Stato, altri enti come le Regioni, il tutto promosso e coordinato dal Ministero del bilancio e della programmazione economica.

La procedura parte da una scelta strategica di obiettivi e di settori operata in sede di risoluzioni parlamentari in occasione dell'approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria. Obiettivi e settori: su questo si è raggiunto un compromesso tra i diversi orientamenti presenti nel Comitato tra chi insisteva per avere come elemento guida di tutta la procedura l'individuazione di obiettivi della programmazione e chi invece riteneva che la programmazione deve essere oggetto di volta in volta, nei diversi esercizi finanziari, nei diversi anni, di alcuni settori considerati prioritari. Di fatto con questa

formulazione si lascia al Parlamento – cioè alle risoluzioni con cui è approvato il documento di programmazione economico-finanziaria di anno in anno – il compito di definire se si debba prevalentemente considerare degli obiettivi e quindi in definitiva una strategia intersettoriale o piuttosto focalizzarsi su alcuni settori prioritari.

Quindi la legge se fosse approvata in questo testo consentirebbe tutti e due i criteri.

Il Parlamento interviene quindi in questa sede dando gli indirizzi fondamentali; nei successivi trenta giorni il CIPE approva le linee generali dei programmi che devono conseguire quanto deciso nel documento di programmazione economico-finanziaria e individua altresì i Ministri che sono competenti in via principale per redigere e proporre i programmi. Questi Ministri hanno cinquanta giorni per redigere i programmi e trasmetterli al CIPE, lo faranno sentito le Regioni o, se le materie sono di competenza regionale, di intesa con le Regioni interessate di volta in volta ai singoli programmi. Nei settanta giorni successivi il CIPE approva questi programmi, che peraltro vengono istruiti dal Nucleo di valutazione di cui alla legge del FIO e quindi trasmessi dal Segretario generale della programmazione al CIPE, che viene, in questa sede, integrato dai presidenti delle Regioni interessate che quindi partecipano a pieno titolo alla seduta. Il CIPE, nella stessa occasione, individua i soggetti competenti alla redazione e all'esecuzione dei progetti che articolano questi programmi; tali soggetti possono essere sia i Ministeri, sia le amministrazioni dello Stato sia anche le Regioni od altri enti.

Nei sessanta giorni successivi questi soggetti così designati presentano i progetti al Ministero del bilancio e della programmazione economica. Il Nucleo di valutazione interviene per una seconda occasione e istruisce e valuta i progetti secondo criteri di efficienza della spesa. Eventualmente, ove ancora necessario, in trenta giorni viene convocata una conferenza dei servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni che hanno titolo a rilasciare permessi, assensi, nulla osta e quant'altro, per definire gli aspetti amministrativi e tecnici dei progetti che ne avessero bisogno.

Al termine di questa procedura che somma in totale trecento giorni dal giorno in cui il Parlamento approva le risoluzioni conseguenti al documento di programmazione economico-finanziaria, il CIPE approva i progetti e fissa le scadenze, i termini di esecuzione dei progetti medesimi. Quindi abbiamo una procedura che occupa trecento giorni.

C'è anche tutta una serie di articolazioni, di modalità di dettaglio sulle quali non mi soffermo che riguardano scadenze, poteri sostitutivi ed altre disposizioni.

Oltre a questo che è il corpo principale del provvedimento, il disegno di legge prevede anche una procedura relativa alla definizione degli accordi di programma per i casi diversi da quelli concernenti gli obiettivi e i settori prioritari individuati dal Parlamento, ma come modalità privilegiata di accelerazione delle procedure e di coordinamento anche delle volontà delle pubbliche amministrazioni. Infatti, non si tratta soltanto di un'accelerazione ma di un coordinamento, dello sviluppo di sinergie e quindi in definitiva di programmazione.

L'accordo di programma è promosso dal Ministro del bilancio e ad esso concorrono tutti i soggetti e le amministrazioni interessate; viene approvato con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del bilancio e pertanto ha una forza sostitutiva di tutti i passaggi burocratici, e di tutti i pareri che, secondo le ordinarie procedure, si renderebbero viceversa necessari. L'accordo è poi affidato nella sua esecuzione alla vigilanza del Ministro del bilancio, almeno questo mi pare fosse stato deciso nei testi precedentemente esaminati dalla Commissione.

Nell'ambito delle procedure relative all'individuazione degli obiettivi prioritari, sin negli accordi di programma è prevista la possibilità di incaricare dei dirigenti del coordinamento operativo e dell'esecuzione dei programmi e anche di affidare questo ruolo di coordinamento e di esecuzione a soggetti estranei all'amministrazione, secondo determinate procedure seppur con alcune cautele.

Inoltre è stata rivisitata, pur mantenendola nella sostanza, la norma dell'articolo 5 che prevede una procedura particolarmente rapida in tema di programmi riguardanti i servizi a rete; tra le reti vengono comprese quelle per il trasporto dell'energia mentre è stato stralciato ciò che riguardava centrali e stabilimenti di produzione dell'energia, che sono invece oggetto di apposite leggi. Anche per questi si prevede una conferenza dei servizi, che assume un potere particolarmente forte in quanto le sue determinazioni vengono assunte anche in variazione degli strumenti urbanistici e quindi sono immediatamente efficaci per le concessioni edilizie conseguenti.

È stato mantenuto l'articolo in cui si prevede che per lo studio, la progettazione e la redazione dei programmi in senso vasto si possano affidare incarichi alle società di progettazione e di ingegneria.

Tralasciando gli articoli che riguardano il finanziamento vengo all'articolo 8 che prevede un'adeguamento di queste procedure e la loro utilizzazione per la realizzazione di obiettivi prioritari nel Mezzogiorno, adeguando le procedure stesse con l'inserimento in posizione più attiva e pregnante del Ministro per il coordinamento degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, in modo da dare anche a questo comparto di interventi pubblici quella efficienza e razionalità con cui si intendono realizzare gli interventi promossi dal Ministro del bilancio.

Vi è poi la parte finanziaria, la quale nella stesura del 18 dicembre risulta datata, in quanto la legge finanziaria ha modificato le appostazioni di bilancio, e che quindi andrà rivista di conseguenza; al riguardo mi riservo di presentare eventualmente una proposta di modifica, sulla quale si è discusso a lungo e che costituisce uno dei nodi della questione. La soluzione qui proposta prevede che le risorse comunque messe a disposizione dalla legge finanziaria, per un triennio siano destinate almeno per il 70 per cento al conseguimento degli obiettivi nei settori prioritari menzionati dall'articolo 1, che rappresentano l'oggetto centrale di questo disegno di legge. Per la restante parte – cioè al massimo per il 30 per cento – e limitatamente al primo triennio – queste somme vengono destinate alla realizzazione e al completamento, su proposta degli enti locali interessati, dei progetti immediatamente eseguibili, ritenuti idonei dal CIPE a seguito della valutazione del Nucleo di valutazione. Tutto sommato vi è un'analogia con ciò che è

avvenuto per il fondo investimento occupazione, pur con dei completamenti in quanto il fondo investimenti e occupazione doveva finanziare progetti immediatamente eseguibili, ma in presenza di code di opere non realizzate o comunque per progetti che non sono arrivati nei termini si è consentita una residua disponibilità.

Il finanziamento della legge è stato enormemente falciato come fondo speciale nella Tabella B della legge finanziaria, ma può ancora contare sulla possibilità di utilizzazione di una linea di credito presso la Banca europea di investimenti e quindi la legge in questione può ancora disporre di una sua dote finanziaria.

Ho illustrato molto sommariamente questo provvedimento e ricordo che il Gruppo socialista ha presentato alcuni emendamenti, che per chiarezza ritengo opportuno sia un esponente di quel gruppo ad illustrare. Mi riservo soltanto di esporre alcune osservazioni, anticipando che per alcuni si tratta di integrazioni estremamente apprezzabili e positive, mentre per altre questioni più strategiche dovrei esprimere alcune riserve, che però preferisco precisare dopo l'illustrazione degli emendamenti.

ZANELLA. Non abbiamo grandi cose da dire, nel senso che per alcuni emendamenti si tratta di aggiustamenti di non grande rilevanza, per la sostanza delle cose, mentre per altri, molto più robusti ed in particolare per quello che riguarda la riscrittura dell'articolo 7, con la stesura da noi proposta si riaffermano quei principi e quegli orientamenti che avevamo già espresso all'inizio della discussione quando abbiamo chiesto un'ulteriore fase di riflessione sul provvedimento.

Quindi non devo fare grandi aggiunte alle cose già dette e scritte precedentemente.

Mi rendo conto che possono esservi delle preoccupazioni da parte del relatore in merito a questa proposta, però questo stato di cose noi lo avevamo anche espresso in fase di Comitato ristretto: attualmente la posizione del Gruppo socialista è questa, noi riteniamo che si debbano riaffermare alcuni principi di programmazione e di intervento organizzati ed articolati nel modo che già è stato illustrato.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. A parte alcune questioni di dettaglio che si possono esaminare in sede di esame degli articoli e degli emendamenti, la questione fondamentale riguarda il finanziamento; viene cioè sostituito l'articolo 7 nel testo socialista con un testo nuovo in base al quale vi sono due elementi. Uno è che si utilizza il fondo speciale esistente nella Tabella B destinata a questa legge nella «finanziaria», si utilizzano quei fondi come prime rate del servizio di un debito per le finalità della legge, non solo il debito da accendere con la BEI, ma anche un altro che si autorizza il Ministro del tesoro a contrarre sul mercato. Quindi evidentemente si moltiplicano le risorse disponibili e la legge diventa più interessante sotto il profilo della sua dote finanziaria, su questo non c'è dubbio, ripercuotendosi tra l'altro questi oneri negli esercizi successivi perchè nell'esercizio 1991 non vi sarebbero oneri mentre inizierebbero nel 1992 per la logica stessa dei piani di ammortamento di questi debiti.

PRESIDENTE. Come rientra questo nel saldo netto da finanziare?

ZANELLA. Con la copertura 1992-1993.

PRESIDENTE. C'è una copertura del servizio del debito ma dove è l'autorizzazione ad indebitarsi, se si tratta di enti pubblici, non dello Stato? Questo può capitare se si segue questa procedura perchè sul bilancio dello Stato vi sono solo i riflessi in termini di interessi. Qui invece è lo stesso Ministro del tesoro, quindi lo stesso Stato che effettua delle operazioni di indebitamento, che sono autorizzate nell'ambito del vincolo dell'articolo 1 della legge finanziaria. Quindi se si tratta del Governo che chiede prestiti sul mercato interno - prescindendo da quelli internazionali per i quali esiste l'autorizzazione a 4.000 miliardi di indebitamento internazionale e su questo *plafond* ricadono quelli BEI - c'è il problema di avere un'autorizzazione ad indebitarsi. Allora bisogna togliere qualche altra cosa dal fondo globale o dall'articolato della legge per fare spazio, nell'ambito del vincolo del saldo netto da finanziare, per questi finanziamenti.

C'è un problema che dovremo affrontare nella Sottocommissione pareri.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. La seconda questione, che forse è la più rilevante dal punto di vista della sostanza, è che comunque il finanziamento disponibile è esclusivamente destinato non a finanziare i programmi di cui alla procedura relativa all'articolo 1 e conseguenti, cioè a obiettivi e settori prioritari, ma a finanziare progetti immediatamente eseguibili proposti da amministrazioni pubbliche ed enti che sono ritenuti rilevanti dal CIPE ai fini dello sviluppo economico e sociale, sulla base di un parere Nucleo di valutazione. Mi sembra una norma del tutto giustapposta non solo a questo testo che ho illustrato, ma anche alla proposta originaria del Governo. Il Governo aveva proposto una legge per il coordinamento orizzontale della spesa tra i Ministeri e gli enti ed anzi difendeva, rispetto ad alcune perplessità che si erano manifestate in Commissione, l'opportunità che la legge avesse una sua dote finanziaria perchè quello costituiva la massa strategica a disposizione del Ministro del bilancio ai fini di poter far convogliare meglio i fondi di diversi stati di previsione della spesa di diversi settori in un'unica finalità. Viceversa in questo caso la dotazione della legge non entra nella sinergia di cui al testo della legge ma è unicamente mirata a questa, la cui procedura è molto secca, cioè c'è una decisione del CIPE su proposta del Bilancio.

Questa è un'altra cosa, io non sono nè favorevole nè contrario, ma è la riproposizione del FIO per cui non si giustificava la bardatura della legge, che tra l'altro resta non finanziata in questa ipotesi ed allora non valeva più quell'argomento che il ministro Pomicino tanto insistentemente aveva portato.

Pertanto sono contrario a questa norma, non ne vedo la *ratio*, tutto questo è nato per superare il FIO e quindi onestamente questa proposta mi ha sconcertato perchè è arrivata nella fase finale di una discussione che dura da un anno.

Avevo inoltre perplessità anche sull'emendamento aggiuntivo del secondo comma dell'articolo 4, mentre apprezzo l'emendamento sostitutivo del comma 7 dell'articolo 4, cioè il tentativo di rendere non interministeriale, ma interistituzionale, la scelta mi sembra condivisibile.

Resto perplesso per quanto riguarda l'emendamento soppressivo del quarto comma dell'articolo 6, vorrei capirne le motivazioni, perchè anzi era stata fissata come garanzia che non ci fossero controllori controllati e che non ci fossero interessi conflittuali in capo ad uno stesso soggetto e quindi, ripeto, la soppressione del quarto comma dell'articolo 6 andrebbe spiegata.

Su queste cose potremo comunque tornare nel corso della discussione degli articoli.

VIGNOLA. Signor Presidente, io vorrei prima di tutto dare atto al senatore Cortese di avere con pazienza ed intelligenza guidato i lavori del Comitato tenendo conto in una qualche misura delle obiezioni, delle riflessioni, che vi erano già state nel corso del dibattito in Commissione oltre che nello stesso Comitato ristretto.

Una qualche soluzione ha trovato il problema della titolarità da parte dei Ministri e delle diverse amministrazioni dei fondi che vengono assegnati dal bilancio dello Stato e resi utilizzabili dalla proposta di elaborazione dei programmi di cui all'articolo 1.

Infatti si identifica il Ministro competente che ha una maggiore titolarità di risorse al fine della realizzazione del programma, e che diventa così il titolare del programma, e le amministrazioni che concorrono alla sua realizzazione conservando il diritto alla elaborazione dei progetti che concorrono alla formazione del programma stesso.

Questo mi pare un risultato del lavoro che abbiamo svolto nel Comitato ristretto, che però è un risultato parziale rispetto alla soluzione che avevamo intuito di poter dare in modo organico alla materia, cioè quella in base alla quale, identificato il Ministro titolare del programma, spetta allo stesso titolare - con il concorso del Ministro del bilancio e dei fondi aggiuntivi che vengono istituiti in bilancio per incentivare il programma - promuovere l'accordo di programma. In questo modo si sarebbe previsto a mio parere una soluzione più organica non solo per la questione delle titolarità, ma anche per la gestione del programma stesso. Senonchè nel testo che il relatore ci ha presentato questo aspetto non viene affrontato; per la verità viene affrontato in un emendamento socialista, laddove all'articolo 2, comma 4 si propone di aggiungere: «anche mediante accordi di programma». Con questo emendamento questa soluzione verrebbe in qualche modo inserita nel provvedimento, anche se solo in termini incidentali.

Il fatto di non avere che parzialmente accolto le riflessioni che avevamo cercato di portare nel Comitato ristretto mi pare che lasci monca l'operazione che ci propone. Tra l'altro fa comparire ad un certo punto la conferenza dei servizi la cui titolarità spetterebbe al Ministro del bilancio. Sicchè si verrebbe a configurare una sorta di molteplicità di responsabilità tra il Ministro titolare del programma identificato dal CIPE, i concorrenti al programma con propri progetti e infine il Ministro del bilancio che convoca la conferenza dei servizi interferendo

o intervenendo impropriamente nell'ambito della gestione del programma.

Ho voluto richiamare queste riflessioni per proporre intanto il mio suggerimento di dare una soluzione a tutta la vicenda attraverso gli accordi di programma, che mi sembra la soluzione più razionale e che salvaguarda la titolarità delle risorse e le capacità autonome di elaborazione dei progetti, conservando allo stesso tempo al Ministro del bilancio non solo una iniziativa di proposta attraverso la relazione presentata a norma dell'articolo 1 nell'ambito della manovra di politica economica, ma anche la titolarità dei fondi del cosiddetto FIO, che in questo modo verrebbe ad essere trasformato ed utilizzato come uno strumento di incentivazione di interventi nella elaborazione di programmi e nella realizzazione degli accordi di programma.

La mia proposta pertanto salvaguarda anche i nuclei di valutazione e il loro ruolo sulla valutazione dei programmi e dei progetti e quindi non sottrae al Ministro del bilancio l'iniziativa e la capacità di intervento e di controllo, anche nella elaborazione e realizzazione dei programmi. Al contrario, prevedere l'intervento del Ministro del bilancio attraverso la conferenza dei servizi mi pare una soluzione abnorme, che sovrappone poteri di diversi Ministeri e introduce elementi di gestione anomala e straordinaria.

Ho voluto dire queste cose non solo per riproporre l'impostazione che mi era parsa potesse essere risolutiva, ma anche per sottolineare le contraddizioni che si aprono con la soluzione che ci viene oggi presentata. Sono anch'io d'accordo con l'onorevole Cortese nell'esprimere una riserva sulla parziale resurrezione del FIO; per la verità già nel testo del Governo veniva in qualche modo conservato tanto è vero che parlai di *argent de poche* del Ministro per la sua disponibilità del 25 per cento. Nel momento in cui trasformiamo il FIO in uno strumento di incentivazione e promozione di programmi, mi pare che mantenere questo dato introduca un elemento di sovrapposizione.

SPOSETTI. La legge sulle autonomie locali, la n. 192 del 1990, prevede tutt'altra cosa rispetto a quello che si sta facendo dal giugno dell'anno scorso ad oggi: la legge contiene un riferimento alle Regioni, cui va aggiunto il fondo, ma senza quei frammentari interventi dei vari Ministri quali sono previsti da questo testo.

VIGNOLA. Infine sono anche d'accordo sulle riserve che l'onorevole Cortese faceva per quel che riguarda la soppressione del quarto comma dell'articolo 6; per la verità la soluzione proposta dall'articolo 6 è di per se insufficiente e ricordo all'onorevole Cortese che il senatore Azzarà aveva prespettato una esigenza di maggior approfondimento su questo articolo. Credo pertanto che in questa direzione dovremmo fare di più e quindi non soltanto avrei delle riserve sulla soppressione del comma 4 ma anche sul complesso dell'articolo 6, che a mio avviso dovrebbe essere meglio elaborato.

Infine mi consentirà il collega Zanella di continuare ad avere delle perplessità sulla identificazione dei settori. Se parliamo di obiettivi nell'ambito dei settori forse già potremmo essere più vicini, ma settori nel loro complesso e accordi di programmi per la realizzazione di

obiettivi di settore mi pare una soluzione talmente gigantesca e talmente prevaricante rispetto all'impostazione del documento di politica economica e alla realizzazione del programma, che correremmo il rischio di creare una struttura enorme e non governabile nel corso degli anni. Pertanto su questo punto vorrei quanto meno un chiarimento e un'approfondimento maggiore da parte del collega Zanella.

Ovviamente, queste mie considerazioni sono limitate al testo che l'onorevole Cortese ci ha presentato e agli emendamenti del collega Zanella.

Riserviamoci tutti di dedicare una seduta avendo fatto una riflessione più attenta nell'ambito dei Gruppi. Per quanto mi riguarda ho bisogno di sentire i colleghi del mio Gruppo per avere un approfondimento maggiore in questa materia.

ZANELLA. Signor Presidente, desidero intervenire a proposito della soppressione del comma 4 dell'articolo 6. Chiedere la soppressione in termini così secchi lasciava adito ad interpretazioni che non erano nelle nostre intenzioni: noi non intendiamo sopprimere il comma 4 per concedere ai soggetti del comma 3 di operare anche a livello di esecuzioni di opere, la soppressione del comma 4 per noi dovrebbe introdurre una garanzia sulla professionalità, la capacità e l'esperienza che è contenuta nel comma 3, anche per i soggetti che dovranno sovrintendere all'esecuzione delle opere. Al comma 3 si dice che per gli scopi di cui al comma 1 le amministrazioni possono stipulare convenzioni con università ed istituti di ricerca anche stranieri di nota capacità ed esperienza; nella sostanza poi al comma 4 si impedisce a questi soggetti di avere anche l'esecuzione delle opere.

PRESIDENTE. Ma questi soggetti non hanno capacità di eseguire le opere. Volevamo semplicemente distinguere una fase di progettazione ed una fase di esecuzione.

ZANELLA. Noi condividiamo questa impostazione, diciamo solo che al comma 4 bisogna stabilire le capacità, l'esperienza, la professionalità anche per coloro i quali dovranno poi sovrintendere all'esecuzione delle opere. Si tratta di recuperare il concetto di professionalità.

PRESIDENTE. Il relatore potrebbe allora cercare una formula adeguata. Direi che sostanzialmente quando c'è un progetto esecutivo si passa agli appalti; per questo è importante avere una progettazione molto precisa.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Bisognerebbe cominciare a pensare, non certo in questo provvedimento, ad una vera e propria regolamentazione pubblica per società di controllo di opere pubbliche, allo stesso modo delle società di certificazione dei bilanci per società per azioni, per avere dei soggetti esclusivamente abilitati.

VIGNOLA. La Corte dei conti inglese non ha soltanto un controllo di legittimità, ma anche un controllo di merito. Forse quella strada potrebbe essere percorribile.

SPOSETTI. Signor Presidente, prima che il Sottosegretario si allontani, è possibile avere informazioni precise sugli orientamenti e modalità con le quali sono state costruite quelle intese e quegli accordi che lei gentilmente ci ha fatto avere dal Ministro del bilancio? Mi riferisco in modo particolare all'intesa per i parchi tecnologici e scientifici, per l'ultima vicenda per Napoli e prima ancora per le università nel Mezzogiorno. Si tratta di tre intese, l'ultima dovrebbe essere un'intesa soltanto politica, le altre due invece dovrebbero essere gli accordi fra Ministeri che definiscono risorse proprie dei Ministeri.

Il problema è come il Ministro della ricerca scientifica stabilisce che 600 miliardi sono «per» determinati obiettivi e la cosa si inserisce in questa discussione.

PRESIDENTE. Pensavo anche io di sollevare il problema. Quale è il timore con questi meccanismi? Che nell'amministrazione pubblica si dia una maggiore enfasi a compiti nuovi di sviluppo, perchè le risorse disponibili sono piuttosto inadeguate rispetto alle esigenze complessive del paese. C'è invece un certo «prurito» politico di dare i nomi a cose nuove; nel caso specifico per i parchi scientifici nel Mezzogiorno sono state impiegate cifre piuttosto rilevanti in leggi per la ricerca scientifica. Allora varrebbe la pena, confrontando i capitoli di questa legge con quello che è stato stralciato per i parchi scientifici nel Mezzogiorno, riuscire a vedere se nella natura di questi strumenti ci sia un tentativo di ribaltare l'ordine logico delle risorse. Cioè una volta che un argomento è stato qualificato (in futuro, adesso no) da una particolare attenzione da parte del Parlamento, in una logica di tipo marginalista di impiegare le risorse al meglio dove i problemi si presentano, si introduce una logica quantistica, un certo volume di risorse critiche per risolvere un problema con la libertà programmatica del Ministero del bilancio rispetto alla mentalità da fanteria di occupazione dell'intero territorio che hanno invece i Ministeri di spesa.

Vorrei capire, proprio guardando questi esempi, se questi aspetti di programmazione in uno Stato che non usa la logica della programmazione, ma che usa la logica della «manutenzione», la logica dell'usare le risorse con una certa distribuzione sui problemi, non finisca in qualche misura con il forzare la mano, togliendo risorse per le normali operazioni di riparazione del paese.

Allora l'esame logico e politico di questi tre esempi di programmazione attraverso contratti, potrebbe essere di qualche utilità per integrare le considerazioni della relazione e quindi chiederei se fosse possibile da parte del relatore cercare di applicare le cose che lo schema offre su queste concrete esemplificazioni. La nostra Commissione aveva molto insistito con il Ministro del bilancio per avere le esemplificazioni, adesso ce le abbiamo: sarebbe interessante che una persona, pur se impegnata ma in fondo neutrale rispetto a queste cose valutasse se questa serie di rischi che ho sottolineato in questi casi specifici non si siano in qualche modo realizzati. Se non siano cioè

insite nella natura di questo strumento le operazioni a «macchia di leopardo», le operazioni di concentrazione per risolvere i problemi, dimenticando che l'amministrazione può raggiungere livelli diffusi di capacità di intervento. In qualche modo è la logica politica che si sovrappone a quella amministrativa, il carattere modesto ma comprensivo presente nelle scelte al margine dell'amministrazione.

Guardando quei progetti, ci si potrebbe domandare ad esempio se il Ministro della ricerca non avrebbe avuto mille modi più interessanti di investire 600 miliardi rispetto a questo *bric à brac* dei parchi tecnologici...

CORTESE, *relatore alla Commissione*. È una logica napoleonica opposta ad una austroungarica.

PRESIDENTE. Io vorrei capire le cose, se fosse possibile mettersi in contatto con le persone che hanno lavorato a questi programmi, sarebbe interessante capire se davvero non ci sia qualche pericolo in questo senso.

Condivido gran parte dell'intervento del senatore Vignola e devo dire che dove l'amministrazione può procedere da sola non si vede perchè debba essere stimolata. E quindi dove esistono strumenti con cui le amministrazioni possono raggiungere un equilibrio nel coordinamento dei loro mezzi, perchè devono intervenire come *deus ex machina* delle terze persone? In alcune edizioni iniziali del testo la linea alternativa dell'accordo di programma mi pare che fosse presente.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. L'articolo 4 riguarda la generalità delle amministrazioni e non gli obiettivi strategici fissati dal Parlamento.

PRESIDENTE. L'altra preoccupazione è che non nascano delle spese facoltative nei comuni attraverso questo meccanismo, ma gli scopi devono essere quelli delle singole leggi d'intervento; bisognerebbe assicurare che non ci sia prevaricazione rispetto alle competenze delle Regioni o dei comuni e che non si possano inventare nuove funzioni pubbliche attraverso questa struttura amministrativa, cioè che non si introducano nuove funzioni pubbliche che non abbiano ricevuto dalla legge una specifica approvazione. In altre parole mi preoccupa che attraverso questa norma non si attui una forma di sviamento di potere per cui attraverso questa riorganizzazione dei fondi si perseguano in realtà degli interessi che la legge non aveva indicato.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Rileggeremo attentamente il testo della legge alla luce di queste considerazioni.

PICANO, *sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica*. Ascoltate le varie osservazioni che i membri della Commissione hanno avanzato, il Governo vorrebbe riservarsi una valutazione più completa anche degli eventuali emendamenti che il Gruppo comunista si è riservato di presentare.

Gli emendamenti del Gruppo socialista, tranne quello che propone la soppressione del comma 4 dell'articolo 6 e quello concernente la rimodulazione dell'articolo 7 per i quali ci rimettiamo alla Commissione, trovano il Governo sostanzialmente consenziente.

PRESIDENTE. Qui non si è proposto uno stralcio del FIO per qualche anno, ma la chiusura degli interventi del FIO; questa è stata la ragione per cui il Ministro ha avuto un'accoglienza forse non sollecita, ma interessata da parte di questa Commissione. Credo che su questo il Ministero non possa essere incerto, perchè questo provvedimento ci è stato presentato come la chiusura di una linea di intervento e l'apertura di un diverso modo di essere presente da parte del Ministero del bilancio. Mi rendo conto che non è possibile avere una risposta oggi, però c'è un problema di filosofia del provvedimento. Personalmente ritengo che da lungo tempo si sarebbe dovuto chiudere il FIO: mi sembrava che la formula cauta tendente a trovare per un triennio un finanziamento agli ultimi residui del FIO preludesse ad un orientamento verso la chiusura. Vorrei sapere se per caso qualche parte del Ministero la pensa diversamente.

PICANO, sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica. Può darsi che qualche parte del Ministero la pensi diversamente, ma l'orientamento del Ministro si muove nella logica precedente. Mi riservo comunque di fornire prossimamente alla Commissione delle ulteriori indicazioni.

BOLLINI. Vorrei che il Ministro chiarisse un problema che continuo a sollevare, quello relativo al comma 2 dell'articolo 1. In esso è previsto che: «Il documento di programmazione deve contenere l'indicazione dei capitoli di bilancio dello Stato dai quali è possibile attingere le risorse necessarie alla realizzazione dei programmi». Un capitolo di bilancio si costruisce sulla base di leggi che quantificano le risorse necessarie alle leggi stesse e non perchè sia possibile al Ministero attingere per un altro obiettivo.

CORTESE, relatore alla Commissione. «Attingere» può essere una espressione impropria.

BOLLINI. Qui secondo me tutto è improprio e vorrei che fosse assolutamente chiaro che attingere delle risorse dai capitoli può essere fatto soltanto per quella piccola parte di risorse di adeguamento al fabbisogno che sono sottratte alla determinazione delle leggi: del resto rientra già nel potere del Governo operare queste correzioni attraverso le variazioni di bilancio o l'assestamento.

Invece, indicare dei capitoli cui si vuole attingere, per finanziare obiettivi diversi da quelli previsti in bilancio, è una procedura assolutamente inaccettabile e giuridicamente improponibile.

CORTESE, relatore alla Commissione. Si può sostituire «attingere» con «utilizzare» ma credo non vi sia in questo meccanismo il rischio di deviare dalle finalità delle leggi finanziate con questi capitoli di bilancio.

Si tratta invece, nel rispetto delle leggi, di utilizzarle per le finalità più proprie.

BOLLINI. Ma gli obiettivi sono diversi da quelli istitutivi.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. Abbiamo superato quella fase in cui il testo era stato giustamente criticato perchè si risolveva in una sorta di variazione di bilancio eseguita da organismi assolutamente incompetenti come poteva essere il CIPE. Si tratta di destinare queste somme dei vari capitoli per le finalità che gli sono proprie: ad esempio se c'è una legge che prevede la costruzione di acquedotti in un progetto integrato, si utilizzano i capitoli che si riferiscono alla costruzione di acquedotti.

BOLLINI. Sarà nelle intenzioni ma qui non c'è scritto.

CORTESE, *relatore alla Commissione*. A me pareva abbastanza chiaro, però lo possiamo chiarire ulteriormente.

PRESIDENTE. È chiaro che non si possono creare disponibilità finanziarie e utilizzarle in modo indifferente: ciascuna legge finanzia quella parte delle opere che rientra nei propri scopi. Se c'è da fare un sistema di acquedotti di sbarramento finanziati dal Ministero dei lavori pubblici e di canali di adduzione finanziati sui fondi del Ministero dell'agricoltura, i finanziamenti devono attingere ciascuno dal Ministero e dalla legge cui ineriscono le opere. Non c'è la possibilità di finanziare tramite i fondi dell'Agricoltura una carenza nei finanziamenti del Ministero dei lavori pubblici. Questo non è possibile, come non è possibile nessuna distrazione.

In ogni caso, anche allo scopo di approfondire questi argomenti, propongo di rinviare l'esame del provvedimento alla prossima settimana, dando incarico al relatore di compiere un'analisi su alcuni contratti di programma.

Non essendoci osservazioni, il seguito della discussione è pertanto rinviato.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOIT. GIOVANNI LENZI