

(N. 293-A)

Resoconti IV

**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1980
E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 1980-1982**

**ESAME IN SEDE REFERENTE
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
PER L'ANNO FINANZIARIO 1980**

(Tabella n. 4)

Resoconti stenografici della 5^a Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

I N D I C E**SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 DICEMBRE 1979**

PRESIDENTE	<i>pag.</i> 193, 196, 197 e <i>passim</i>
FERRARI AGGRADI (DC)	196
ROMEO (PCI)	196
SPEZIA (DC), <i>relatore alla Commissione</i>	194

SEDUTA DI GIOVEDI' 24 GENNAIO 1980

PRESIDENTE	<i>pag.</i> 197, 211
ANDREATTA, <i>ministro del bilancio e della programmazione economica</i>	203
BOLLINI (PCI)	199, 200, 211
CALICE (PCI)	202
CAROLLO (DC)	208
FERRUCCI (PCI)	197
RIPAMONTI (DC)	201
SPEZIA (DC), <i>relatore alla Commissione</i>	202

SEDUTA DI MERCOLEDI' 19 DICEMBRE 1979**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DE VITO**

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— **Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 (Tabella n. 4)**

*(Esame e rinvio)**I lavori hanno inizio alle ore 10,20.*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno

finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 — Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 ».

Prego il senatore Spezia di riferire alla Commissione.

S P E Z I A *relatore alla Commissione.* Onorevoli colleghi, le crescenti incertezze del quadro politico generale, non agevolano certo il compito di tregua fra le forze politiche, che l'attuale Governo si è assunto fin dal suo insediamento, ma non possono invece che aumentarne le difficoltà, in un momento peraltro di crescente tensione economica e politica anche sul piano internazionale.

Di fronte pertanto agli adempimenti legislativo-costituzionali del Governo in ordine al bilancio dello Stato, non può non esservi una puntuale risposta del Parlamento; per cui anche l'esame (al di là beninteso delle diverse posizioni) della Tabella 4 sullo « stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 », assume, a mio avviso, il significato di un positivo atto, pur se doveroso, del Senato della Repubblica. Questa considerazione è peraltro avvalorata maggiormente dal fatto che anche questa Tabella del bilancio di previsione, viene discussa in tempi diversi dalla legge finanziaria.

Entrando nel merito della Tabella, rilevo che sulle spese del Ministero del bilancio e della programmazione economica si registrano, per l'anno finanziario 1980, maggiorazioni di 1.250,6 milioni per la parte corrente e di 484.877,6 milioni per il conto capitale, rispetto al bilancio 1979. Pertanto la previsione complessiva di spesa di competenza del Ministero risulta essere, per il 1980, di milioni 1.853.572,7 di cui 7.814,3 milioni per la parte corrente e 1.845.758,4 milioni per il conto capitale.

Le maggiori spese per la parte corrente includono, oltre a miglioramenti economici ai dipendenti, una spesa di 913,4 milioni per « adeguamento delle dotazioni di bilancio alle esigenze di gestione », le cui principali voci si compendiano nei capitoli: 1133 (di 60

milioni); 1125 (di 124 milioni); 1136 (di 450 milioni); 1147 (di 100 milioni); 1156 (di 233 milioni per manutenzioni ed adattamento locali).

Per le maggiori spese in conto capitale rilevo che contro una diminuzione di spesa di milioni 59.826,7 si registra una maggiore spesa di milioni 98.704,3, quale conseguenza delle nuove disposizioni per la finanza regionale di cui alla legge n. 356 del 1976, e di milioni 446.000 per il fondo sanitario nazionale di cui alla legge n. 833 del 1978.

Rilevo inoltre che i trasferimenti correnti riguardano quasi esclusivamente (per 3.235 milioni su un totale di 3.238) contributi all'ISPE, all'ISCO ed al CIRIEC, enti ai quali (per i primi due) lo Stato contribuisce peraltro in via ordinaria e per i quali questa Commissione ha avuto modo di esprimere anche recentemente la richiesta di un loro migliore coordinamento, se non addirittura di una loro diversa strutturazione.

Per quanto riguarda invece le spese in conto capitale, i trasferimenti si riferiscono al « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » per milioni 1.399.758,4 (capitolo 7081) ed al « fondo sanitario nazionale » per milioni 446.000 (capitolo 7082) per una competenza risultante, per l'anno finanziario 1980, di milioni 1.245.758,4.

Qualche considerazione è inoltre necessario esprimere, sui residui passivi presunti al 1° gennaio 1980, definiti in milioni 525.091,8. Va peraltro subito rilevato che i residui passivi al 1° gennaio 1979, ammontavano a milioni 1.587.325,9 per cui risulta evidente la notevole riduzione dei medesimi, in questo anno. La Corte dei conti infatti nella sua relazione all'esercizio finanziario 1978 del Ministero, annota che: « la formazione di cospicui residui di stanziamento (...) può ricollegarsi al mancato completamento di adempimenti ricognitivi e operativi *concernenti parte dei fondi trasportati dagli stati di previsione di altri Ministeri per effetto del primo provvedimento di variazione di bilancio riferito all'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica numero 616 del 1977* »; la consistente diminuzione dei residui passivi presunti al 1° gen-

naio 1980, conferma peraltro la casualità dei notevoli residui dell'anno precedente.

Questa valutazione ha valore indubbiamente se riferita ai trasferimenti in conto capitale, ma non ha certamente consistenza per quanto riguarda le spese correnti; per queste ultime viene denunciato un residuo presunto di milioni 4.774,1 di cui ben milioni 3.620,67 riguardano il solo capitolo 1134, concernente « spese per la elaborazione dei progetti pilota relativi a rilevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse ». A questo proposito la Corte dei conti, sempre con riferimento ai residui 1978, rileva ancora: « Quanto alle spese correnti, complessivamente ascese a 6,6 miliardi, va posta in rilievo, sulla base della disaggregazione dei relativi dati, l'ulteriore riduzione degli stanziamenti che più direttamente si ricollegano alla programmazione economica, nonché la loro persistente, limitata utilizzazione ». Il rilievo riguarda evidentemente in modo preponderante proprio il capitolo 1134, che oltre a soffrire la mancata presentazione del secondo programma economico nazionale, ha dovuto registrare lo spostamento in ambiti di competenza prevalentemente regionale, i settori di intervento dei progetti stessi. (Agricoltura, edilizia residenziale, eccetera).

A questo proposito è da sottolineare sia la variazione in diminuzione dello stanziamento (capitolo 1134) che porta la competenza per l'anno 1980 « per memoria » e sia la utilizzazione di parte dei residui per una serie di grandi progetti pilota, il primo dei quali dovrebbe essere quello riguardante gli « anelli di acqua calda » per la utilizzazione dell'acqua calda delle centrali elettriche, per il riscaldamento delle aree metropolitane.

Allo stesso capitolo (1134) verranno pure addebitate tutte le spese di funzionamento, dell'ufficio per l'assistenza tecnica e giuridica ai comuni destinatari dei finanziamenti per la realizzazione di un programma straordinario di edilizia (articolo 64 della legge finanziaria).

A questo punto vorrei anche esprimere una osservazione di carattere generale che riguarda una particolare utilizzazione contabile dei residui passivi, per cui si può verifi-

care di avere una autorizzazione di cassa notevolmente inferiore alla cifra risultante dalla sommatoria della variazione in aumento della competenza dell'anno precedente e dei residui presunti dell'anno in corso (capitolo 1147).

Va ricordato peraltro che la consistenza presunta dei residui al 1° gennaio 1980, concorre, insieme alle somme previste per la competenza del 1980, a determinare il volume della massa spendibile ai fini della valutazione delle autorizzazioni di cassa iscritte anche nella tabella di previsione che stiamo esaminando. A questo fine è significativo il fatto che contro una « somma spendibile » di milioni 2.378.664,5 (che è il risultato della somma dei residui presunti al 1° gennaio 1980 di milioni 525.091,8, più le previsioni di competenza 1980 di milioni 1.853.572,7), sono stabilite autorizzazioni di cassa per il 1980 di milioni 1.880.743,6 pari al 79 per cento della somma spendibile.

Non va peraltro sottaciuta, sempre ai fini di rimuovere le ragioni più evidenti per la formazione dei residui passivi, la denuncia che si alza da più parti in ordine alla spesso difficile « attuabilità amministrativa delle leggi », difficoltà che qualche volta rasenta addirittura la impossibilità di attuare alcune leggi, con particolare riguardo a quelle di spesa. A questo proposito è necessario che il parlamentare sia garantito, a questo fine, da un organo di alto livello tecnico. Non vi è altro modo per ovviare a questo inammissibile e gravissimo inconveniente. Infatti all'opera del legislatore politico, deve essere attribuita la sostanza politica delle leggi (con i suoi, spesso superflui, lacci e laccioli, nelle leggi di spesa), ma non la forma tecnica e quindi anche la sua eventuale non « attuabilità amministrativa ».

Prima di chiudere queste brevi note ritengo pure doveroso richiamare alcuni temi di fondo che rimangono aperti e sui quali anche questa Commissione si è più volte soffermata; mi riferisco alla organizzazione dell'apparato di governo ed al problema, specifico per noi, della programmazione.

Il decreto presidenziale n. 617 del 1977 concerne la « Soppressione di uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali »,

conseguente al trasferimento ulteriore alle Regioni di funzioni statali, operato appunto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Ritengo pertanto che sia doveroso utilizzare questo strumento legislativo per definire le nuove funzioni e la conseguente organizzazione dei Ministeri, che dovrebbe trovare ovviamente soluzione in un disegno di legge concernente i poteri e la organizzazione della Presidenza del Consiglio.

Relativamente al problema della programmazione si deve ricordare che è ormai definitivamente chiusa la disputa se questa dovesse essere realizzata dentro o fuori la pubblica Amministrazione. Infatti la Corte dei conti annota, sempre nella citata relazione all'esercizio finanziario 1978: « Il processo di ricostruzione di un sistema di direzione programmata dell'economia, avviato dal legislatore con l'estensione di meccanismi di programmazione di settore e con la costituzione, nel 1977, in seno al CIPE, di comitati interministeriali a competenza settoriale, quali il CIPES, per la politica economica estera, il CIPAA, per la politica agricola ed alimentare ed il CIPI, per la politica industriale, ha trovato, nel 1978, un'ulteriore espressione nelle modifiche apportate dalla legge n. 468 del 5 agosto alla disciplina della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

Nel nuovo contesto, le programmazioni di settore dovrebbero acquistare il rilievo di strumenti di un sistema globale fondato su più incisivi collegamenti tra la manovra della finanza pubblica e la politica economica generale attraverso un continuo raccordo delle decisioni programmatiche e delle loro eventuali correzioni con i nuovi strumenti della legge finanziaria e del bilancio pluriennale, con leggi pluriennali di spesa e con il bilancio annuale ora previsto anche in termini di cassa ».

Aggiungerei doverosamente a quanto ricordato dalla Corte dei conti, l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che determina il « modo » del concorso delle istituzioni ai diversi livelli, per una programmazione partecipata e perciò democratica.

Sulle ragioni e la necessità di un rigoroso metodo di programmazione democratica, vorrei rifarmi ad alcune osservazioni della nota aggiuntiva del 1962 del ministro La Malfa. Rilevato che anche nel 1961 « l'economia italiana sia stata globalmente caratterizzata dal permanere di un elevatissimo ritmo di accrescimento, con un saggio financo superiore a quello degli anni scorsi », aggiungeva: « chi ha la responsabilità della politica economica del Paese non può tuttavia ignorare che tale impetuoso sviluppo si è accompagnato al permanere di situazioni settoriali, regionali e sociali di arretratezza e di ritardo economico le quali, evidentemente non riescono a trarre sufficiente stimolo dalla generale espansione del sistema ».

Se ciò era vero in un momento di « elevatissimo ritmo di espansione » è certamente più vero ed evidente in un momento di crisi come l'attuale e quindi la nostra adesione al metodo della programmazione partecipata non può non essere che più convinto e determinato.

Alcuni nuovi significativi incrementi di stanziamento della Tabella 4 si muovono in questa direzione per cui invito la Commissione ad esaminare favorevolmente lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il senatore Spezia per la sua attenta relazione.

R O M E O. Signor Presidente, non per mancare di rispetto all'onorevole Sottosegretario, ma rifacendomi alla tradizione e, soprattutto, ad una norma del Regolamento, chiedo che la discussione sulla tabella n. 4 avvenga in presenza del Ministro.

P R E S I D E N T E. In effetti, quanto lei dice senatore Romeo è un giusto richiamo al quarto comma dell'articolo 126 del Regolamento.

F E R R A R I - A G G R A D I. Ringrazio il senatore Romeo per l'inizio del suo intervento, quando ha detto: « non per mancare di rispetto all'onorevole Sottosegreta-

rio ». Il sottosegretario Abis, infatti, segue i problemi del bilancio da molto tempo, dando un grande contributo, per cui credo che avremmo potuto fare il nostro dibattito anche alla sua presenza. Ma, data l'esistenza di una certa prassi, di un articolo del Regolamento e l'importanza della materia e degli argomenti che possono essere sviluppati nel corso del dibattito, mi associo a questa richiesta.

PRESIDENTE. Come ho già detto, ciò è stabilito dall'articolo 126 del Regolamento, il quale al quarto comma recita: « Alle sedute delle Commissioni riservate all'esame del bilancio partecipano i Ministri competenti per materia. In tali sedute si redige e si pubblica il resoconto stenografico ».

La ragione, quindi, è regolamentare e, ad un tempo, politica e non vi è mancanza di rispetto nei confronti dell'onorevole Sottosegretario, di cui tutti conosciamo la preparazione.

Ciò detto, non facendosi osservazioni, rinvio il seguito dell'esame della tabella ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,20.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 GENNAIO 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DE VITO

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 (293)

— Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 (Tabella n. 4) (Seguito e conclusione dell'esame)

I lavori hanno inizio alle ore 11.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Sta-

to per l'anno finanziario 1980 e bilancio pluriennale per il triennio 1980-1982 — Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 ».

Riprendiamo l'esame del suddetto stato di previsione sospeso nella seduta del 19 dicembre 1979, nel corso della quale il senatore Spezia ha svolto la sua relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale.

FERRUCI. La tabella al nostro esame è una tabella certamente non complessa.

Siamo di fronte ad una estrema esiguità degli stanziamenti a causa anche dell'estrema esiguità degli organici del Ministero, anche se il relatore senatore Spezia ha segnalato per il 1980 « alcuni nuovi e significativi incrementi di stanziamento ».

Un minimo di rilevanza la tabella l'acquista soltanto per la parte che riguarda la spesa per i trasferimenti in conto capitale. Voglio con ciò riferirmi al fondo per i piani di sviluppo regionale.

Infatti gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica sono in gran parte assorbiti dal comparto della spesa in conto capitale che attiene solamente a trasferimenti alle Regioni. Le cifre della tabella n. 4, sono ben poca cosa, mentre il Ministero del bilancio e della programmazione economica dovrebbe assolvere ad un compito assai vasto per garantire il perseguimento di determinate priorità in campo economico.

Il Ministero del bilancio, se ha una ragione di essere, deve esprimere una capacità di guida, di direzione dello Stato nella vita economica o, perlomeno, deve costituire il punto centrale dal quale gli organi di Governo e le forze economiche e sociali prendono forza e slancio per una politica di programmazione. Non può limitarsi quasi esclusivamente alla collaborazione per la formulazione del bilancio; anche se poi in realtà il bilancio continua ad essere predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato mentre il Ministero del bilancio si limita a mettervi lo « spolverino ».

Dico ciò perchè il Ministero di cui trattasi è il Ministero non solo del bilancio ma anche della programmazione economica. Ma è proprio questa seconda e più qualificante funzione che tale Ministero è spesso ben lungi dall'assolvere. Si fa talvolta un gran parlare di programmazione economica. Ma chi se non il Ministero del bilancio dovrebbe, in primo luogo, operare concretamente su questo piano? Restano invece in aria persino i discorsi che dovrebbero diventare assai concreti in rapporto agli strumenti tecnici e scientifici, perchè un'azione programmatica vada al di là della semplice accademia.

Questo Ministero nel 1967 era stato concepito come essenziale centro di propulsione ed elaborazione della politica economica e come principale organo di verifica e di coordinamento delle azioni programmatiche.

Ma chi può dire che nel 1980, cioè a 13 anni di distanza da quei propositi, ci siamo perlomeno avvicinati a quelle idee, a quei disegni?

Qui non si tratta solo del fallimento delle prime esperienze globali. Non ci sembra, difatti, che gli strumenti di cui dispone oggi il Ministero, il ruolo che dovrebbe assolvere oggi il Ministero siano all'altezza delle questioni che stanno sul tappeto.

È lo stesso assetto del Ministero a dover essere riconsiderato per adeguarlo alle funzioni a cui dovrebbe far fronte.

Oggi come oggi, talvolta si ha l'impressione di un'attività fittizia del Ministero.

È opinione generale che le strutture attualmente esistenti siano inadeguate; di qui la necessità di potenziare, qualificare, rafforzare il Ministero della programmazione economica.

Resta poi in piedi il più generale problema del riordino di tutti i Ministeri economici, la cui mancata soluzione è fonte di non poche disfunzioni. Il Ministero delle partecipazioni statali è superato oppure no? Il Ministero della programmazione economica deve subire delle modifiche? Il Ministero del tesoro deve restare così com'è? È un discorso che non può rimanere in aria in

eterno. Il riordino dei Ministeri economici è un'esigenza reale.

Tornando alla tabella 4, desidero ricordare che negli anni scorsi si era detto che le voci più significative degli stanziamenti avevano finito per diventare residui. Nella presentazione della tabella 4 di quest'anno si sostiene che il fenomeno si è attenuato. Difatti, si può leggere che: « rispetto al volume dei residui passivi di pertinenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica in essere al 1° gennaio 1979, quali risultano dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1978, si evidenzia una consistente diminuzione ». Il che non è male, però il problema resta. Cioè resta la caratteristica di un Ministero che risparmia soldi perchè non riesce a spenderli. Siamo addirittura di fronte ad un ridimensionamento delle attività del Ministero.

La relazione della Corte dei conti per il 1978 parla chiaro: « Il conseguente ridimensionamento delle attività del Ministero è persistito anche nel recente periodo in cui si sono sviluppate le programmazioni di settore, per lo più ricondotte, in pratica, sotto la prevalente influenza dei poteri spettanti ai singoli ministri.

Invero, proprio in tale fase è stata più volte ribadita, in sede governativa e parlamentare, l'esigenza di ridefinire l'assetto del Ministero e degli organismi di ricerca ad esso facenti capo per adeguarlo alla ripresa della politica di programmazione, ma tale aspetto è rimasto invariato e anche nel 1978 non ha subito modifiche ».

Ciò che significa? Significa che l'attività del Ministero e l'attività di programmazione in generale non hanno trovato un vero e proprio impulso neanche durante il processo di ricostruzione di un sistema di direzione programmata dell'economia. Cioè quando con l'esaurirsi della pianificazione globale si è passati, dopo qualche anno di completa inattività, all'attuazione di politiche settoriali (con la legge n. 193 del 1976 sull'intervento nel Mezzogiorno, con la legge sull'AIMA e la politica agricola, con la legge sulla riconversione industriale), neanche allora si è pensato di predisporre strumenti per una verifica generale. Cioè neanche quando sono

stati messi in moto meccanismi di programmazione di settore si è avuto un segno tangibile di una ripresa generale dell'attività programmatrice, nel senso di utilizzare le programmazioni di settore nel quadro di un sistema più globale.

Difatti un quadro di riferimento globale anche in quel caso si imponeva per la verifica delle compatibilità, sia nel breve, sia nel medio periodo.

Le cose, poi, sono evidentemente peggiorate. Ma neanche nelle minime cose il Ministero del bilancio e della programmazione economica si è impegnato con una certa serietà.

Si può leggere, difatti, nella relazione della Corte dei conti che: « Neppure sono state utilizzate le disponibilità del capitolo 1142 relativo alle spese per studi, indagini, rivelazioni ascendenti, dopo il ridimensionamento operato dal terzo provvedimento di variazione del bilancio a 217 milioni (erano 300 nella previsione iniziale). I residui di stanziamento, cui pure dà luogo il capitolo, sono così saliti a 550 milioni ».

Tuttora limitata è risultata, poi, rispetto alle pur ridotte previsioni (185,3 milioni) la spesa per corrispettivi per speciali incarichi di studio e di ricerca (capitoli 1135, 1146 e 1148: 96,6 milioni)'.

Sempre secondo la Corte dei conti, persino nell'organico del personale persistono carenze in alcune qualifiche della carriera direttiva.

Nella tabella 4 del 1980 il famoso stanziamento per i progetti pilota (capitolo 1134) ha subito una qualche modifica. Da più anni ci si era chiesto che senso avesse continuare a stanziare 200 milioni senza avere la capacità di spendere mai niente, arrivando a 3.620 milioni di residui. Quest'anno non viene stanziata più quella cifra nella competenza. Prendiamo atto che viene messa solo per memoria, però 300 milioni sono nell'autorizzazione di Cassa. Ci sono questi progetti pilota e quali sono? Sarebbe bene che quest'anno su questo problema si facesse chiarezza. Diversamente, non si vede perchè questo stanziamento di 300 milioni debba figurare, sia anche solo nell'autorizzazione di cassa.

E per finire, riaffaccio la necessità della riforma degli istituti che si interessano dello studio della situazione economica del Paese.

Voglio riferirmi alle questioni riguardanti l'ISPE, l'ISCO e il CIRIEC.

Bisogna chiarire il ruolo e le funzioni che devono assolvere questi istituti nell'ambito della politica di programmazione.

Sottolineo, inoltre, la necessità di un riordino di questi enti nel loro complesso per avere strumenti adeguati nell'indagine statistica e nell'elaborazione economica.

So che il Ministro ha parlato di questa materia nella seduta del 5 dicembre scorso della Commissione bilancio della Camera. Ha parlato della crisi che attraversa l'ISPE ed ha proposto lo scioglimento dell'ISPE stesso, con il trasferimento del personale nei ruoli della Presidenza del Consiglio. Ha detto che la situazione dell'ISCO è ben diversa, perchè questo istituto ha una sua vocazione ben precisa nell'ambito dell'analisi congiunturale (a questo proposito l'ISCO avrebbe le strutture compatibili con questo compito).

La nostra proposta al riguardo è stata già formulata nella 5ª Commissione della Camera. Noi riteniamo imprescindibile, in uno stato moderno, l'esistenza di un ente nazionale per la ricerca socio-economica; il che non implica il divieto per i singoli Ministeri di ricorrere a gruppi di ricercatori per particolari esigenze.

L'ISPE secondo noi dovrebbe essere non soppresso ma ristrutturato.

Comunque, noi ringraziamo in anticipo il Ministro se vorrà esporre il suo pensiero al riguardo in questa nostra Commissione per darci delle idee più precise.

B O L L I N I . Vorrei chiedere due cose al ministro Andreatta.

La prima riguarda i cosiddetti ispettori del Bilancio. Vorrei domandare se il Ministro può dirci dove è finita l'iniziale proposta di costituzione di una Commissione per le questioni della spesa pubblica. La Commissione l'aveva approvata, ma il ministro Morlino ci fece rinviare la decisione con l'impegno di elaborare una proposta più precisa alla Camera (proposta che non fu fatta), o di presen-

tare una diversa proposta con il nuovo bilancio (impegno che non fu mantenuto); sempre il ministro Morlino ci spiegò poi che tutto avrebbe trovato una soluzione adeguata con la riforma della Presidenza del Consiglio. In realtà, si è capito che: i motivi veri non erano quelli adottati dal Ministro del bilancio ma erano altri.

Nella relazione previsionale e programmatica c'è ora una proposta per la creazione di un corpo di ispettori presso il Ministero del bilancio. Qualche spiegazione è stata data e qualche polemica è stata suscitata. Ho visto anche le risposte che lei ha dato, onorevole Ministro, e debbo dire che la proposta ha un certo interesse. Bisogna però presentarla e realizzarla in una maniera forse più convincente, perchè non vorrei che il corpo di ispettori facesse la fine di analoghe proposte che all'interno dello stesso Ministero del bilancio furono adottate nel passato.

Lei ricorderà che nel passato, quando i compiti della programmazione sembrano essere importanti, si sottolineò l'assenza di personale specializzato. Fu fatta, allora, una apposita legge che consentiva l'assunzione di personale specializzato e qualificato anche universitario, con contratto privato e con trattamenti particolari. Esiste una interessantissima documentazione dalla quale risulta che, rimossi gli ostacoli legislativi, di questo personale si è poi, via via, ogni anno, fatto uno scarsissimo utilizzo.

Ora, gli ispettori per l'attuazione dei programmi di spesa sono assunti in virtù della legge cui mi riferivo? Con quali trattamenti? Che struttura s'intende dar loro?

Desidererei, inoltre, avere una risposta in ordine ad un aspetto secondario che tuttavia riveste un certo interesse. In una interrogazione è stato detto che lei, signor Ministro, avrebbe intenzione di assumere fra gli ispettori anche dei militari, dei generali. Poichè non so se questo corrisponda a verità, gradirei una spiegazione in proposito.

La seconda questione è relativa all'attuazione dell'articolo 34 della legge n. 468 del 1978 riguardante la partecipazione delle Regioni alla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Debbo dire subito che, forse più per difficoltà di natura tem-

porale che d'impegno politico, anche quest'anno la partecipazione delle Regioni alla formazione del bilancio dello Stato è stata uguale a quella degli anni passati e non si è registrato alcun miglioramento.

C A R O L L O Per miglioramento cosa intende, senatore Bollini?

B O L L I N I Voglio dire che, praticamente, v'è stato soltanto un passaggio di carte

L'onorevole Ministro ha svolto una pregevolissima relazione alla Commissione interparlamentare per le questioni regionali in cui ha trattato anche questa materia. Tuttavia, debbo rilevare che, nonostante le dichiarazioni fatte in sede di Consiglio dei ministri, il rapporto e l'impegno reciproco di collaborazione fra Stato e Regioni per la formazione del bilancio non ha fatto passi in avanti. E' vero che le proposte e gli impegni dell'onorevole Ministro sono da accogliersi positivamente anche se, a mio avviso, destano qualche preoccupazione. Innanzitutto, perchè l'onorevole Ministro crede di vedere nel confronto tra l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978 e l'articolo 34 della legge n. 468 del 1978 un certo passaggio di accento dai problemi della programmazione regionale a quelli del bilancio pluriennale, quando è evidente che l'articolo 34 rappresenta soltanto una specificazione e un'attuazione del principio più generale sancito nell'articolo 11 del decreto n. 616 del 1978 non abbiamo, quindi, attuato alcuna degradazione di competenze, sotto il profilo della collaborazione Stato-Regioni, nè abbiamo stabilito che le Regioni non dovevano più occuparsi di programmazione per limitarsi al solo bilancio, ma nella specifica sede la legge che disciplina il bilancio della Stato abbiamo tentato di dare una soluzione ai problemi sulla collaborazione delle Regioni al processo di formazione del bilancio dello Stato.

Il contrasto in una certa misura è potuto insorgere allorché il ministro Andreatta ha cercato di dare una parzialissima attuazione ad una norma che egli afferma discendere dalla legge n. 468. In realtà non si tratta

di questo, perchè la legge suddetta non faceva altro che richiamare e attualizzare una precedente norma concernente le questioni della procedura per la programmazione nella quale era stabilito che entro luglio il CIPE deve approvare lo schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio. Su tale progetto preliminare occorre quindi intavolare una discussione ed una trattativa con le Regioni. Tutto ciò quest'anno o non si è fatto o è avvenuto in termini talmente limitati e parziali da non conseguire alcun risultato positivo.

Mi sembra vi siano dei tentativi di attribuire queste inadempienze alla mancanza di una disciplina generale delle procedure e di una legge speciale sulla programmazione: se ci mettiamo su questa strada il rapporto Stato-Regioni nel processo di formazione del bilancio non conseguirà in tempi brevi alcun risultato. Dalle dichiarazioni del Ministro rilevo inoltre che è stata costituita una segreteria tecnica. Vorrei — la mia domanda è specifica — che l'onorevole ministro fornisca qualche notizia su quello che intende far fare ai propri uffici, perchè è chiaro che il momento nel quale si stanno per definire il progetto di bilancio e si prendono le decisioni è proprio il momento in cui è possibile iniziare il confronto con le Regioni.

Nelle osservazioni critiche del Ministro colgo una questione che anche noi avevamo presente, cioè di evitare che le Regioni giungano all'incontro per la formazione del bilancio dello Stato come postulanti, solo per conoscere a quanto ammontano le somme stanziare per ciascuna Regione. Viceversa, vi deve essere una comune responsabilità a livello nazionale per un esame complessivo di tutti i problemi regionali e nazionali. Vorrei, quindi, sapere che cosa si intende fare concretamente per superare le difficoltà procedurali sopra ricordate. Quando si vuole attuare effettivamente un processo di programmazione, bisogna tenere presente che lo Stato gestisce in proprio soltanto il 10-12 per cento degli investimenti, mentre una parte cospicua di risorse è trasferita anche alle Regioni e ai Comuni. Se non si riesce a stabilire una collaborazione reale, è evidente

che qualunque progetto di programmazione ben difficilmente potrà conseguire dei risultati. Poichè attribuisco molta importanza all'impegno volto a creare un clima di attiva collaborazione tra Stato e Regioni nel processo di formazione del bilancio chiedo all'onorevole Ministro una esauriente spiegazione.

R I P A M O N T I . Onorevole Ministro, ella ricorderà che il Presidente del Consiglio nelle dichiarazioni programmatiche rese al Parlamento si è impegnato ad aggiornare il piano triennale — il documento Pandolfi — per il triennio 1980-1982 e, conseguentemente, a presentare il bilancio pluriennale entro il 31 gennaio 1980.

Gradirei sapere a che punto si trova la preparazione del documento programmatico, dato che la legge n. 468 prevede che con il bilancio pluriennale, impostato sulla base del quadro economico definito nel documento programmatico, si passi dal bilancio tendenziale al bilancio programmatico. Nell'impostazione di detto documento, assume un preciso significato la partecipazione del sistema autonomistico in applicazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Presso la Commissione interparlamentare per le questioni regionali è in corso un interessante e approfondito dibattito sull'applicazione dell'articolo 11 e un contributo notevole è stato offerto dalla relazione presentata dal Ministro del bilancio.

Dal momento che quasi tutte le Regioni hanno impostato il programma di sviluppo triennale vorrei sapere se il Ministero ha recepito gli elementi indicati dalle Regioni come contributo alla programmazione nazionale, ed ancora se dall'esame e dall'Assembleaggio dei programmi regionali si è constatata un'azione coerente nell'impostazione della programmazione regionale rispetto alle indicazioni dei documenti programmatici esistenti ed alle previsioni di breve e medio periodo prospettate nelle relazioni previsionali e programmatiche.

La seconda osservazione riguarda l'impegno che il Governo ha assunto di accentrare nel Ministero del bilancio il controllo della politica degli investimenti, per verificare se

alle indicazioni ed alle prescrizioni delle leggi è seguita, poi, l'attuazione nei tempi previsti degli investimenti stessi; vorrei sapere se il Ministro del bilancio sta svolgendo questa funzione, che, a mio avviso, è fondamentale ai fini stessi dell'impostazione della legge finanziaria. Infatti con la legge finanziaria possono essere modificati gli impegni pluriennali di spesa non soltanto in ordine alle priorità, ma anche in relazione all'andamento della spesa stessa.

Soprattutto, al di là dell'esigenza di modificare gli impegni pluriennali, v'è la necessità di mantenere le priorità di destinazione delle risorse. Se l'azione è puramente ricognitiva e di constatazione dell'andamento reale della politica degli investimenti ai diversi livelli decisionali, si può riscontrare, ad esempio, che con la legge finanziaria si spostano nel tempo investimenti giudicati prioritari nell'impostazione della politica di sviluppo e di riequilibrio del nostro Paese.

Per quanto riguarda la politica per il Mezzogiorno ed i provvedimenti per la ristrutturazione e la riconversione industriale si viene a constatare l'ulteriore spostamento dal 1980 al 1981 ed anni seguenti, delle risorse destinate a questi settori. Dato che il problema del Mezzogiorno e la politica di ristrutturazione e di riconversione costituiscono due obiettivi ritenuti fondamentali nel documento programmatico e queste priorità sono state ribadite nella relazione previsionale e programmatica, ritengo che il Ministero del bilancio e della programmazione economica abbia il preciso compito di verifica delle azioni programmate, nonchè di proposta di modifiche da apportare a disposizioni di legge o all'organizzazione operativa, per fare in modo che gli obiettivi prioritari vengano conseguiti.

CALICE. Vorrei rivolgere, rapidamente, al signor Ministro due domande che ho avuto modo di porre anche alla Commissione interparlamentare per le questioni regionali, alle quali per mancanza di tempo, non è stata data risposta. Nel 1980 scade la legge che rfinanzia l'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno ed, in proposito, è aperto un dibattito; desidero sapere qual è

la sua posizione, onorevole Ministro, in ordine all'ipotesi di riportare la programmazione delle Regioni meridionali entro il quadro complessivo di riferimento del CIPE e, per esso del Ministero del bilancio e della programmazione economica, superando in sostanza la mediazione, anche gestionale, della Cassa per il Mezzogiorno.

Al riguardo, vi è un'altra osservazione da fare. Ed è la seconda domanda. Lei ricorderà che in un allegato alla relazione alla Commissione Chiarelli sulle partecipazioni statali vi era un documento di grande interesse, almeno dal mio punto di vista, redatto dal Segretario generale della Camera dei deputati di quel tempo, Maccanico, nel quale parlando dei poteri ispettivi e di controllo del Parlamento — riferendosi, evidentemente, ai poteri di autoregolamentazione sull'organizzazione delle Commissioni — veniva formulata un'ipotesi di aggiustamento della Commissione bilancio e programmazione, con rilevanza esterna, anche se da attuare con altre decisioni e iniziative richieste dallo stesso ruolo e dalle funzioni del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Ricordo, infatti, che quel documento per quanto concerne le funzioni della Commissione finanze e tesoro e della Commissione bilancio e programmazione economica, proponeva di riportare alla Commissione bilancio e programmazione tutta la politica economica industriale del Paese, comprensiva delle partecipazioni statali e degli enti pubblici economici e — ecco il senso ed il rapporto con la prima domanda — anche della questione delle localizzazioni industriali, soprattutto, nel Mezzogiorno. Vorrei, pertanto al riguardo dei chiarimenti.

SPEZIA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, desidero esprimere solo qualche sottolineatura ed aggiungere, a quanto è stato già esposto nella relazione che, per quanto riguarda le spese da attribuire al capitolo 1134, deve essere preso in considerazione anche l'ultimo comma dell'articolo 64 della legge finanziaria, relativo alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia. Quest'ultimo comma recita

testualmente: « Tutte le spese di funzionamento dell'ufficio (dell'ufficio che si interessa di tutte le pratiche) compresi gli onorari determinati come sopra, fanno carico sulle disponibilità esistenti nel capitolo 1134 dello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica ».

Per quanto concerne i rapporti con le Regioni è stato rilevato — rileggendo l'articolo 34 della legge n. 468 non si può non essere d'accordo — che i tempi sono molto ristretti per di più cadono in un periodo particolare; infatti il secondo comma stabilisce che entro il mese di luglio il Ministro del tesoro di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al CIPE lo schema delle linee d'impostazione e il progetto di bilancio annuale e pluriennale, allegandovi le relazioni programmatiche di settore; entro lo stesso termine gli schemi anzidetti debbono essere trasmessi alle Regioni. Su di essi la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 marzo 1970, n. 281, esprime il proprio parere entro il mese di agosto. E' evidente che i termini sono tali per cui difficilmente potrà esservi un contributo delle Regioni. Pertanto, ritengo che la nostra Commissione dovrebbe riprendere in esame la legge n. 468 e rivedere, in tale occasione, anche questi termini.

Mi pare sia stata sottolineata da alcuni onorevoli colleghi la necessità di un migliore accorpamento dei Dicasteri che presiedono in modo generale ed in modo specifico alla politica economica. Vorrei dire ancora che questo è un problema che va affrontato nel quadro della revisione dei poteri e dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, tanto più urgente peraltro in quanto il decreto presidenziale n. 617 del 1977, concernente la soppressione degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione statale, anche se non si riferisce al Ministero del bilancio, non potrà evidentemente non coinvolgere tutti i Dicasteri.

Prima di lasciare la parola al ministro Andreatta per la sua replica, vorrei concludere chiedendo ancora alla Presidenza della Commissione un intervento, con riflessi pos-

sibilmente concreti, affinché il nostro lavoro di parlamentari possa essere sostenuto da validi sussidi tecnici, per la definizione più tecnicamente valida e coerente delle soluzioni politiche prospettate appunto e doverosamente in sede parlamentare.

Nella mia relazione infatti ho detto che ai fini di rimuovere le ragioni più evidenti per la formazione di residui passivi, va considerata anche la denuncia che si alza da più parti in ordine alla spesso difficile attuabilità amministrativa delle leggi, difficoltà che qualche volta rasenta addirittura l'impossibilità di attuare alcune leggi, con particolare riguardo a quelle di spesa. A questo proposito, mi scuseranno i colleghi se mi ripeto, è necessario che il parlamentare sia garantito appunto da un organo di alto livello tecnico; non vi è altro modo per ovviare a questo grave inconveniente.

Infatti, all'opera del legislatore politico deve essere attribuita la sostanza politica delle leggi — e quindi anche i molti e spesso superflui « lacci e laccioli » delle leggi di spesa — ma non certo la forma tecnica.

Ritengo, signor Presidente, che si tratti di un problema assolutamente prioritario, ed in quanto tale, lo propongo nuovamente alla sua considerazione.

A N D R E A T T A, ministro del bilancio e della programmazione economica. Signor Presidente, onorevoli senatori, sono grato al relatore ed a coloro che sono intervenuti nella discussione per aver saputo cogliere l'importanza di trattare problemi di natura generale che meritano un dibattito in Parlamento al di là della modestia del rituale dell'esame della Tabella n. 4 del Ministero del bilancio.

Credo che mai, come nel caso del Ministero del bilancio, si sia verificato un vuoto tra le ambizioni, le pretese del Parlamento per quel che concerne i compiti di direzione e controllo che tale Ministero deve assolvere, e la realtà dei mezzi organizzativi della copertura amministrativa messa a sua disposizione.

Dalla legge di costituzione e organizzazione del Ministero del bilancio fino ad oggi

quasi ogni importante legge di spesa ha posto nuove funzioni a carico di tale Dicastero; contemporaneamente, sono nati nuovi comitati che, formalmente presieduti dal Presidente del Consiglio, vengono poi presieduti di fatto, per delega, dal Ministro del bilancio e dispongono, come segreteria, di uno *staff* costituito da funzionari di tale Ministero.

Il bilancio complessivo è di 6 miliardi e di questi più della metà è impegnata per mantenere in vita due organismi — l'ISCO e l'ISPE —; a fronte di questa carenza di mezzi stanno, per l'appunto, le pretese di organizzare i 130.000-140.000 miliardi della spesa complessiva dello Stato, le politiche economiche del Paese, gli interventi nel campo industriale.

Se poniamo a confronto queste cifre con quelle che il bilancio della Banca d'Italia impegna per il suo ufficio studi appare evidente che il rapporto che si determina è tale per cui, difficilmente, la qualità dei risultati può essere soddisfacente.

Ecco dunque che molta della « disaffezione » che si è determinata (che in parte è generale e in parte è propria degli anni '70 con la prevalenza dei problemi della stabilizzazione dell'economia rispetto a quelli dello sviluppo che interessa, direi, tutte le economie industriali occidentali ed in parte anche quelle socialiste) al di là di questo fatto oggettivo, ripeto, io credo che la impossibilità di ottenere un prodotto qualitativamente valido da parte di questa organizzazione abbia, alla fine, determinato la progressiva perdita di incisività, di produttività della programmazione nel nostro Paese.

A fronte di questo vi è la concreta attività del Ministero del bilancio che, direi, è una modesta ma impegnata attività di istruttoria nei confronti delle decisioni dei comitati; si tratta di una attività che non si esplica attraverso grandi documenti ma che impone un minimo di effettiva collegialità, quale raramente si ha in seno al Consiglio dei ministri. Voglio dire che gli atti relativi all'attuazione dei programmi settoriali, alla politica delle partecipazioni statali ed a quella industriale vengono quasi sempre portati al CIPI, al CIPAA, al CIPES, eccetera e, nei

limiti in cui la macchina del Ministero del bilancio riesce a produrre analisi, si verifica un contraddittorio con il Ministro competente (spesso sgradevole sia per il Ministro del bilancio sia per la controparte) che tuttavia produce i suoi effetti. Benjamin Franklin diceva che la libertà degli americani poggia sull'invidia tra il Presidente e la Magistratura o tra il Congresso ed il Presidente. In altri termini, solo creando meccanismi in cui, in qualche modo, tesi ed antitesi vengono a raffrontarsi si ottengono risultati positivi; è anche vero, però, che questo è possibile nei limiti in cui esiste un'effettiva attività di istruttoria.

Aggiungo, in base alla mia esperienza di parlamentare ed ora di Ministro, che questo è un aspetto molto importante dell'attività del Dicastero del bilancio che coinvolge problemi di alta amministrazione ed impegna, rispetto alle 93 unità che costituiscono l'organico della carriera direttiva, soprattutto le 10-12 persone del Ministero che hanno una formazione ed una preparazione economica ed analitica.

Uno degli aspetti più gravi della funzionalità del Dicastero del bilancio è che esso si è costituito anche grazie all'apporto di personale proveniente da altri Ministeri ed anche se ha bandito, in passato, un paio di concorsi che hanno permesso l'acquisizione di personale giovane con relative capacità può contare, ripeto, su uno *staff* di stato maggiore con reale capacità di analisi e conoscenza della tecnica necessaria per seguire il corso delle azioni della complessa macchina dello Stato, di non più di 10-12 persone impegnate, quasi tutte, nel lavoro di istruttoria concernente i problemi di alta amministrazione economica.

Un altro punto importante sul quale hanno insistito numerosi oratori riguarda il controllo sulla efficienza e sulla efficacia delle leggi di investimento e, in generale, sulla programmazione. Non si può rettificare il tiro della politica economica nell'applicazione di un grande piano senza una conoscenza, « dall'interno », delle ragioni per cui certe leggi o non si sono dimostrate efficienti o non si sono dimostrate efficaci. Parlo di « efficienti » nel senso che l'*iter* di

queste leggi è stato tale per cui non era possibile raggiungere il risultato previsto e di « efficaci » nel senso che, comunque, quel risultato non è servito ai fini degli obiettivi da noi inseriti nelle leggi stesse, sui quali non esiste però un'attività di controllo. Il più delle volte, infatti, non si sa se certe azioni che vengono poste in essere sono proprio quelle che il legislatore voleva perseguire in base al dettato degli articoli di una legge che, spesso redatta in maniera generica, l'Amministrazione dello Stato deve poi praticamente interpretare.

Questo problema emerge quando cerchiamo di stabilire, rispetto alla strategia congiunturale del Paese, i grandi flussi, i grandi aggregati di spesa; se consideriamo l'esperienza degli ultimi dieci anni ci rendiamo conto che, sia pure con errori a volte pesanti, si sono potuti prevedere, ad esempio, i flussi di spesa dei privati per consumi, per investimenti e così via, mentre la partita che presenta i più grossi scarti tra intenzioni ed atti è proprio quella relativa agli investimenti della pubblica Amministrazione.

Nell'attuale struttura, pertanto, non esiste nessuna organizzazione, nessun sistema informativo, nessuna possibilità di intervento — in tempi reali — che permetta di effettuare un controllo sull'andamento di questo processo.

Mi sono dunque posto il problema di creare, nell'ambito delle leggi esistenti relative al mio Ministero ed utilizzando anche personale di altre Amministrazioni pubbliche, una commissione composta di magistrati della Corte dei conti, consiglieri di Stato, funzionari della Ragioneria particolarmente esperti in problemi di controllo della spesa, alla quale demandare il compito di organizzare un sistema informativo in grado di utilizzare, soprattutto, la rete informatica già facente capo al sistema della Ragioneria, alla Cassa per il Mezzogiorno ed i sistemi operanti presso le Regioni.

Problema molto difficile nel caso delle Regioni che deriva anche dalla difformità delle loro leggi di contabilità. Nella Commissione parlamentare sulle Regioni ho fornito dei dati sui residui che di fatto sono difficilmente comparabili proprio per le dif-

ferenze nella legislazione sulle contabilità regionali. Questa commissione, presieduta da un professore universitario di teoria dell'organizzazione, è costituita da un gruppo di « ispettori ». Infelice espressione quella di ispettori, in realtà il termine corretto sarebbe stato di sollecitatori, cioè persone a cui si affida o una legge o un complesso di interventi in un'area regionale o sub-regionale — ad esempio l'area metropolitana di Napoli — il cui compito è quello di conoscere quali sono, nel caso specifico, tutti gli interventi che sono già previsti nelle varie amministrazioni, che incidono su quel territorio e che determinano effetti occupazionali o che si integrano con gli altri. Ho ritenuto che questo compito dovesse essere affidato principalmente a persone dell'amministrazione, cioè a privati a disposizione, a persone provenienti dal Ministero dei lavori pubblici.

Ho utilizzato le disposizioni legislative che mi permettono di assumere esperti e ho in corso incarichi presso il Ministero a personale anche pensionato. Naturalmente non con pensioni per i combattenti. E ho utilizzato anche un gruppo di persone provenienti dagli stati maggiori della Marina e dell'Esercito. Qual è la ragione? La ragione è che, per esempio, l'Esercito è l'unico organo dello Stato che usa un sistema per il controllo della spesa che non esiste nell'amministrazione. Non c'è alcun funzionario che abbia esperienza di gestione di questo sistema. La consuetudine, con manuali e procedure del mondo anglosassone, che abbiamo attraverso i comandi NATO, porta alla formazione di personale negli uffici di programmazione delle Forze armate o negli uffici di controllo finanziario delle Forze armate con caratteristiche che non si trovano altrove e sono più adatte per questa funzione di controllo inteso in questo particolare senso, non controllo di legittimità ma controllo dell'efficienza e dell'efficacia.

Si è cominciato ad esaminare, ed ho i primi rapporti, lo stato delle opere marittime nei porti meridionali. Si procede all'esame dell'edilizia pubblica, in particolare dell'edilizia universitaria e s'intende affrontare anche argomenti di competenza delle

Regioni. Per questo il Consiglio dei ministri ha dato incarico al CIPE, così come vuole la legge n. 616, e credo che questo sia il primo caso, di intervenire per la programmazione di opere regionali, previa una specifica delega del Consiglio dei ministri. Credo che questa attività di controllo sia la premessa per un'attività di programmazione e quindi sia necessaria al completamento delle attività di programmazione che si determineranno. Quindi credo che se vogliamo manovrare gli investimenti pubblici, se li consideriamo uno dei parametri della politica economica, se non consideriamo che tutta la politica economica si riduce in politica fiscale o politica monetaria, direi soprattutto politica monetaria, è necessario riportare un minimo di unità nella complessa strategia. Il che vuol dire che i centri di decisione locali saranno in qualche modo sollecitati a mantenere certi ritmi di spesa, perchè questi ritmi sono necessari per manovre complessive degli investimenti. Ma il problema dei tempi della spesa diventa strategico ai fini del governo dell'economia. Peraltro, ho messo a disposizione del Comitato interregionale questa stessa struttura comune delle procedure e dei gruppi ispettivi, in maniera che questa struttura possa valutare le operazioni delle amministrazioni centrali che incidono su un territorio regionale e che sono necessarie per la realizzazione degli obiettivi dello sviluppo regionale. Quindi ho cercato di mettere a disposizione una struttura a due vie, disponibile per il Ministero del bilancio e per le amministrazioni regionali, per il controllo degli investimenti pubblici. In questo modo possono dare un *input* che serva ad attivare un'organizzazione che, per decisione del CIPE, permetta anche agli altri Ministeri di seguire l'andamento degli investimenti pubblici.

Vi è inoltre il problema della strumentazione di ricerca del nostro Stato. I contributi all'ISPE e all'ISCO. L'ISPE vive sostanzialmente solo con i contributi del Ministero essendo trascurabili le entrate provenienti da lavori per conto terzi. L'ISCO ha l'80 per cento del bilancio che è fornito da sovvenzioni del Ministero del bilancio. Vi è il problema della struttura statistica del nostro

Paese. Credo che qui siamo in serio ritardo rispetto alla struttura di ricerca esistente nelle università italiane e nelle aziende italiane. Ho espresso una mia relativa soddisfazione per la efficienza del funzionamento dell'ISCO. Ho anche sottolineato all'analogica Commissione dell'altra Camera, che l'applicazione della normativa sul parastato potrà in futuro creare nell'ISCO problemi seri se non si riesce almeno a mettere l'ISCO tra quegli organismi maggiori di ricerca — sono cinque — che possono dare dei contributi concreti alla ricerca. Le elaborazioni economiche hanno una tendenza a diventare rapidamente obsolete. Gli impianti e i sistemi richiedono di essere aggiornati e difficilmente un istituto che svolge lodevolmente quella funzione di elaborazione congiunturale ha anche la competenza per cambiare metodo. Quindi è necessario uno scambio reciproco con ambienti accademici italiani e stranieri e quindi per l'ISCO di poter acquisire, per un periodo limitato di tempo, personale di ricerca.

Il problema fondamentale è quello dell'ISPE. Credo che vi sia una storia complessa di questo istituto. Ma vi sono anche qui difficoltà a svolgere un'attività molto qualificata, molto complessa, che richiede una rapida sostituzione di competenze in una struttura parastatale. La legge n. 675 prevederebbe il contributo dell'ISPE alle analisi industriali, la legge sanitaria crea particolari competenze che richiedono ancora analisi per un altro tipo di spesa. Per fornire al Ministero del tesoro un tipo di analisi economica è richiesto un tipo di competenze molto diverse da quelle occorrenti per fare delle semplici proiezioni dei fenomeni entro cui inserire le decisioni di politica economica. Nel frattempo, l'utilizzo di particolari metodi matematici di analisi dei sistemi è cambiato e di qui la necessità di un *turn-over*, di una sostituzione di questo personale. Allora ho fatto una proposta che intendo trasformare in un disegno di legge che sopprima l'attuale struttura dell'ISPE e la sostituisca con un consiglio degli esperti economici del Governo che abbia la caratteristica di essere retto da un gruppo di persone, tre o cinque, altamente

qualificate, scelte dalla Presidenza del Consiglio, nonchè da una trentina di esperti, tratti dal mondo universitario o dal mondo produttivo, con contratti a tempo. Credo che in questo modo si possa risolvere il problema della acquisizione di personale di ricerca e del suo cambiamento secondo le necessità di natura tecnica o di interesse politico, di volta in volta determinate. Naturalmente è necessario che una certa struttura di servizi venga fornita di personale stabile per il personale di ricerca. Ritengo anche che questo lavoro non possa ridursi al Ministero del bilancio e nella proposta ho suggerito che questa struttura sia a disposizione di tutti i ministeri economici. Il problema è serio perchè loro diranno che di fatto anche oggi i Ministri possono avvalersi di personale accademico. Ma credo che proprio le caratteristiche dell'udienza spesso volontaria, spesso a tempo parziale, di questo personale, crei una serie di disfunzioni nei rapporti con l'amministrazione. Credo sia importante che anche nel nostro Paese queste forme di collaborazione avvengano con distacco dalle precedenti attività e con un incarico a pieno tempo che duri però per un periodo di anni limitato. Caratteristica di tutto il lavoro di collaborazione tecnica di personale accademico in altri paesi è quella di passare un certo periodo di tempo nell'amministrazione, non di svolgerla la propria attività, e di dare un lavoro *part-time* all'amministrazione. Quindi mi sembra che la proposta, che penso in una delle prossime settimane porterò al Consiglio dei ministri, da un lato risolva il problema che malamente si era cercato di risolvere con l'ISPE e dall'altro dia ordine alla partecipazione di esperti al lavoro dell'amministrazione, richiedendo il distacco completo dalle precedenti attività. Credo anche che l'occasione del rinnovo delle cariche dirigenziali dell'ISTAT ci ponga il problema di riflettere su quest'altra struttura. Credo che finora l'ISTAT non abbia completamente valorizzato ciò che è avvenuto negli ultimi dieci-quindici anni nell'amministrazione o nel complesso delle amministrazioni, cioè la raccolta di informazioni a fini amministrativi. Per fare un caso, l'ISTAT

ha proposto un censimento, industriale, mediante la rilevazione diretta fatta con assunzione di giovani inesperti degli opifici industriali, quando nel calcolatore dell'ENEL esistono classificate, secondo la classificazione utilizzata dall'ISTAT, tutte le informazioni ottenute settimanalmente dal complesso industriale italiano. E' chiaro che non si può rinviare il censimento, ma si deve tener conto che esistono nella tecnologia dell'amministrazione informazioni già accumulate e pronte per essere utilizzate. Questo richiede un rinnovo di personale dirigente e presumibilmente con questo nuovo personale dirigente vi è la necessità di qualche modifica, di una legge che modifichi l'organizzazione dell'ISTAT. Il CNEL sta svolgendo lodevoli iniziative su questo tema.

Un'altra delle mancanze che si notano, e si notano anche a livello dei rapporti con gli organismi finanziari internazionali, è la mancanza di progetti pubblici per essere finanziati. Nelle discussioni con il presidente della BEI si ha come lamentazione continua il fatto che nel nostro Paese è carente la quantità di investimenti bancabili, anche per le banche di sviluppo come la BEI — e quindi non investimenti produttivi, ma investimenti di infrastrutture — che abbiano una giustificazione di fattibilità. Per cui, di fronte a mille miliardi circa che la BEI destina quest'anno e l'anno prossimo ad investimenti in Italia, vi è una certa difficoltà ad acquisire progetti. Per questo ho cercato di rivitalizzare il capitolo relativo ai progetti pilota. Non l'ho rivitalizzato con uno stanziamento perchè non ve n'era bisogno essendovi parecchi miliardi di residui passivi, ma l'ho rivitalizzato rilanciando questi progetti. Sta per completarsi in questi giorni il progetto sui porti del sistema ligure in collaborazione con la regione Liguria.

È stato poi completato un progetto per la sistemazione dell'Arno; è stato terminato un progetto sulla sistemazione della foce del Po; terminerà tra un paio di mesi il progetto sulla sistemazione dei porti liguri. Intendo nelle prossime settimane far partire un progetto, che già il relatore aveva menzionato, quello relativo alla sistemazione di

coproduzione in un'area della valle padana, un progetto a molti scopi, relativo allo sfruttamento delle acque del Po, di sfruttamento, cioè, per scopi idroelettrici, per l'irrigazione, per i trasporti. Può darsi che questo progetto dia luogo a risposte negative, ma certamente da parte delle Regioni interessate vi è la richiesta di sfruttamento delle acque del fiume. Penso anche a un progetto, in accordo con la regione Lazio e con il comune di Roma — con i quali però non ho ancora preso contatti — per la sistemazione della Roma burocratica. Vi è un insieme di contenitori disorganici, che credo necessiti di un grosso intervento urbanistico nel tessuto di Roma, per una riorganizzazione urbanistica delle strutture burocratiche nazionali. Sto pensando anche a un progetto di assistenza e di servizi per l'agricoltura nell'Italia meridionale, e in particolare per l'introduzione di leguminose specifiche per gli allevamenti. Ho l'impressione che questo capitolo che ho trovato fermo — ho trovato solo alcuni studi che con difficoltà vengono avanti, come uno per la valorizzazione turistica del Pollino, che non è stato ancora affidato per contrasti tra le due Regioni interessate — credo che sia molto importante, in relazione anche al fatto che vi sono occasioni di finanziamenti internazionali che, poi, si trovano di fronte a proposte vaghe, alla mancanza di progetti di fattibilità.

Vi è poi il problema di come avviare per gli anni '80 una ripresa seria, consapevole dei propri limiti, della programmazione. Credo che vi siano alcuni problemi che debbono costituire l'ossatura del nostro sviluppo. Abbiamo avuto uno sviluppo in qualche modo sommerso, ma certamente, a parte i problemi delle grandi imprese — che tutti conosciamo, e tra questi quelli dell'automobile, e in proposito intendo esaminare la possibilità di un piano dell'automobile — credo siano importanti i problemi delle grandi infrastrutture, dei servizi, come quello delle telecomunicazioni. C'è stato un momento, tra il 1965 e il 1973, in cui il nostro servizio telefonico era il più evoluto d'Europa, ma successivamente, anche per la situazione finanziaria delle grandi società di

pubblica utilità, abbiamo avuto un progressivo decadimento. Credo che difficilmente si possa immaginare di affrontare anni complessi senza queste strutture di supporto. È inutile andare a investire in ricerche nel settore elettronico, nell'informatica, senza il supporto di una rete moderna che trasporti simultaneamente la voce e i dati; il che significa una rete nella quale sia stata introdotta la commutazione telefonica.

Intendo quindi predisporre, per poi trasmetterli al Parlamento e alle Regioni (e qui rispondo alla domanda sui rapporti con il sistema regionale) cinque grandi programmi, che riguardano il sistema nazionale dei trasporti, che sarà probabilmente il primo ad essere completato, con l'obiettivo di un risparmio del 20-25 per cento nel consumo energetico; un piano integrato d'informatica e telecomunicazioni, per la creazione di una rete che deve rappresentare un primo passo verso la rete a regime che avremo tra 15-20 anni; un programma in campo energetico; un programma sulle grandi armature urbanistiche delle aree metropolitane. Quest'ultimo nasce dalla gestione della norma della legge finanziaria che prevede un finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti di 1.000 miliardi per l'edilizia, e che è stata ripresa nell'articolo 8 del decreto sugli sfratti, una norma quindi che è diventata legge che deve essere attuata. Ho analizzato in 12 o 13 aree metropolitane la disponibilità delle aree e ho constatato la difficoltà di collocazione di 30.000 appartamenti. Ho avuto cioè l'impressione che il tipo di decisione che, per effetto della crisi degli enti locali, abbiamo preso nel passato, determini una limitazione di aree urbanizzate e la necessità, quindi, di prendere con un certo orizzonte di tempo le distanze, per poter immaginare delle grandi opere infrastrutturali che rendano effettivamente disponibili le aree, che attualmente non sono attrezzate e inserite in un disegno urbanistico. Vi è quindi, accanto ai problemi dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, il problema dell'ossatura urbana delle grandi aree metropolitane. Vi è infine il problema della manutenzione del Paese, sia nel senso naturalistico che

dei valori storici, che non deve semplicemente affrontare i problemi delle aree critiche, come per esempio la Calabria, ma anche quelli, per esempio, del rivitalizzo delle aree della Toscana centrale abbandonate dall'agricoltura.

Credo che queste cinque linee di ricerca, di programmazione del prossimo decennio, debbano anche comportare la identificazione di effettivi investimenti fisici. Un investimento fisico vuol dire localizzazione, e quindi la necessità di interagire con le decisioni regionali. Quando diciamo che spendiamo 1.000 miliardi all'anno per il rinnovo della rete telefonica, evidentemente la possibilità di impegnare le realtà regionali non sussiste; mentre se proponiamo un programma articolato in opere fisiche, il dialogo con le regioni diventa fruttuoso, perchè sin dall'inizio diamo la possibilità di incontro, o di scontro anche, con gli schemi di programmazione regionale che esse hanno già fatto, ma spesso con scarso collegamento con i bilanci e, quindi, con una ampiezza d'intervento che non tiene conto delle risorse finanziarie esistenti e, conseguentemente, del cammino di tempo necessario per la realizzazione di questi piani. Allora credo che in questa situazione i Ministri finanziari si trovino nell'immediato nella impossibilità di presentare un serio programma che innovi rispetto a quello del 1979 per quanto concerne il programma triennale. E ritengo che, sia a livello del Ministero del tesoro che del mio Ministero, vi sia la necessità di tempo se vogliamo costruire un programma con queste caratteristiche. Il Ministro del tesoro vi dirà meglio le ragioni tecniche che riguardano il suo Ministero, ma credo che, in relazione alle complesse difficoltà del Governo della congiuntura nel prossimo anno, per i piani fatti all'indomani di importanti modifiche della nostra bilancia dei pagamenti, dovute ai prezzi dei prodotti petroliferi, credo che si imponga un'analisi e una riflessione rispetto a ciò che era stato preparato sino a dicembre. Soprattutto vorrei evitare di presentare programmi che, per i loro livelli di aggregazione troppo generali, mal si prestano ad essere poi trasformati in de-

cisioni di spesa effettiva con l'integrazione delle singole opere fisiche. Credo che in questa maniera sia possibile una reale collaborazione con il sistema delle Regioni ed ottenere da queste quel controllo di validità degli investimenti che, invece, spesso nelle grandi disaggregazioni nazionali della spesa non si ha. Attraverso il controllo con il sistema regionale, che potrebbe avvenire per il piano dei trasporti a partire da quattro settimane da oggi, e per gli altri via via, credo che l'intenzione del Ministro del tesoro e mia sia quella di predisporre il materiale perchè noi o i nostri successori si possa poi portare in Parlamento una bozza di piano programmatico da discutere, sul quale innestare poi formalmente i documenti contabili annuali e pluriennali per il 1981, come la legge n. 468 impone al Governo.

È stato chiesto quale sia il mio parere sul problema del rinnovo della Cassa. Io credo che questa non sia la sede per esprimere pareri individuali. Penso di fare solo questa osservazione: il profondo mutamento che è avvenuto nella realtà meridionale, qualunque sia la formula istituzionale (che non mi sembra debba essere l'argomento su cui si concentra il dibattito), debba comunque implicare che i nuovi interventi, comunque essi siano attuati, debbono essere profondamente differenziati rispetto alle aree in cui debbono esercitare la loro funzione. Pensiamo a tutte le aree lungo la fascia adriatica, che sono ormai coinvolte nel processo di sviluppo; poi abbiamo altre aree, come le isole, la Calabria e l'area metropolitana di Napoli, che richiedono interventi di sostegno assai più importanti. Credo che anche il discorso sul destino delle istituzioni per il meridione debba tener conto di questo profondo capovolgimento della realtà del Sud, rispetto a quella che caratterizzava il Mezzogiorno fino alla metà degli anni sessanta.

Vorrei ancora osservare che, a mio parere, il controllo parlamentare sul bilancio ha bisogno di una istanza tecnica, e quindi mi pare di poter concordare pienamente con l'indicazione che sottolinea la necessità che le Commissioni bilancio si dotino di staff tecniche che possano interloquire con quel-

le ministeriali. Io apprezzo particolarmente alcuni colleghi che hanno dedicato anni della loro vita allo studio della contabilità pubblica; però rimane, comunque, un tono di *amateur*, come necessariamente è, nel diletterismo della nostra concentrazione su questo o quell'argomento. Credo che per eliminare il senso di insoddisfazione che abbiamo tutti alla chiusura di una discussione sul bilancio sia necessario un lavoro di istruttoria. Non è immaginabile che il parlamentare di una democrazia industriale non si avvalga di una propria *staff* che affronti con quella dei Ministeri i problemi tecnici che sono al di sotto dell'impostazione dei singoli stati di previsione.

C'è un problema di riorganizzazione della struttura dell'assemblea legislativa; il loro bilancio lo permette. La situazione delle università, in cui il personale è diventato sovrabbondante ed esistono livelli di competenza professionale molto precisi in campo di spesa pubblica, e in cui ormai c'è una propensione a svolgere periodi di lavoro al di fuori di quello accademico, dà la possibilità di costituire abbastanza facilmente, e a costi non altissimi, queste *staff*. Credo che sarebbe estremamente importante che questa funzione del Parlamento si esercitasse in modo analitico, perchè solo in questo modo (mi riferivo prima alle discussioni nell'ambito di comitati interministeriali), cioè solo in quanto esiste uno *staff* che predisponga le analisi ed amplii i primi confronti con la *staff* dirimpettaia, si riesce a costruire delle decisioni che non siano puramente oratorie ma effettivamente puntuali e analitiche; è attraverso questa dialettica, questo sforzo reciproco, che si costruisce una spesa più governabile e responsabile.

Vorrei osservare rapidamente, entrando nelle cifre della tabella 4, che le modifiche che hanno comportato una certa discrezionalità sono quelle relative all'acquisto di beni e servizi. In particolare si è previsto un piccolissimo *computer* per l'assemblaggio delle informazioni che provengono, appunto, dal sistema delle Regioni.

Ho detto già dei progetti pilota e si è previsto un aumento per i contratti di di-

ritto privato contemplati da un decreto-legge del 1973, che dava la possibilità di acquisire 20 persone; ne ho trovate già 9; sono in corso di perfezionamento altri quattro contratti; e penso di poter arrivare, infine, al completamento dell'autorizzazione che il provvedimento del 1973 fornisce al Ministro del bilancio. Ho poi previsto un sostanziale aumento della spesa per il personale comandato presso il Ministero (il Ministero del bilancio è l'unico che può avere comandi pagati dallo stesso Ministero e non messi a disposizione graziosamente dagli enti pubblici); e, proprio in relazione a questa struttura di controllo, penso di avvalermene. Penso, per esempio, che per l'esame dell'edilizia siano importanti direttori dei lavori che abbiano avuto esperienza presso l'Enel e altri enti che hanno svolto attività di controllo.

Aumentato ancora il capitolo per studi e indagini, si è poi introdotto un modesto capitolo di 250 milioni per il restauro minimo (a cominciare dai servizi igienici) del Ministero, perchè la situazione di vivibilità delle strutture del Ministero del bilancio è rimasta quella del momento di grande fantasia del primo Governo italiano, che ha costruito via Venti Settembre in tre anni; perchè questa era, all'epoca, l'efficienza dello Stato italiano: costruire queste importanti strutture che hanno dato vitalità anche locale all'amministrazione e che sono state l'orgoglio della nuova Roma di fronte alla Roma papale in pochissimi anni. Questo è il livello, poi, di tutti i servizi, compresi quelli più utili e più necessari.

Nel fondo ex articolo 9 per il finanziamento delle Regioni abbiamo seguito la regola dell'interesse semplice e non dell'interesse composto. Loro sanno che l'anatocismo, che è la figura dell'interesse sugli interessi, costituisce il tema di una delle più raffinate controversie tra i moralisti; e, al fondo di tutta la controversia della teoria del valore e della trasformazione dei prezzi in valore; la interpretazione degli uffici del tesoro e della ragioneria è che sulla base del 1976 si applica l'incremento dell'anno, e l'incremento viene applicato sempre alla base e non alla base più l'incremento dell'an-

no precedente. Su questo c'è stato un notevole dibattito con le Regioni, le quali si sono schierate contro il divieto dell'anatocismo, vogliono cioè che l'incremento del 15 per cento, dato dall'incremento dei prezzi, si basi sullo stanziamento dell'anno precedente e non sullo stanziamento base del 1976. Il Ministero del bilancio ha accolto questa posizione; ma nel dibattito con la Ragioneria generale dello Stato la richiesta delle Regioni non è, per quest'anno, ancora passata.

Ringrazio ancora, per il suo importante contributo e la sua attenzione, la Commissione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il ministro Andreatta per l'ampiezza con la quale si è soffermato sui problemi della programmazione economica e del bilancio.

Al di là dei problemi specifici della tabella 4, dopo le cose che ci sono state dette questa mattina dal ministro Andreatta, congiuntamente ad altre dichiarazioni che il ministro Pandolfi ha fatto in questa Commissione in relazione alla disponibilità del Tesoro a fornire alla Commissione bilancio alcuni strumenti per una maggiore efficacia della nostra azione di controllo, credo che sia utile — prima che l'Assemblea affronti il dibattito sul bilancio interno del Senato per il 1980 — fare una qualche riflessione su questa materia, sia in relazione agli strumenti, sia in relazione ai contributi necessari. Per cui la Presidenza, nel suo insieme, si riserva in questi giorni di sottoporre alla Commissione un programma di lavoro che possa sfociare in proposte concrete da portare all'attenzione dell'Assemblea in occasione della discussione del bilancio interno del Senato e sia nei rapporti con i Ministeri economici per quanto riguarda una maggiore presenza del contributo di questa Commissione.

B O L L I N I . Signor Presidente, mi associo alle considerazioni che lei ha fatto; ma, siccome sono favorevole ad una discussione molto ravvicinata del bilancio, non

vorrei che l'ottima proposta subisse un rinvio.

Non potrebbe, signor Presidente, elaborare lei direttamente una proposta da sottoporre alla Commissione? In maniera da dare immediato avvio, in collaborazione con il Ministero del bilancio e del tesoro, al processo di costruzione della struttura di supporto tecnico tanto necessaria per la nostra Commissione? Occorre fare qualche cosa — sia pure in termini da perfezionare — che affermi nei fatti il principio della auspicata collaborazione, perchè altrimenti c'è il pericolo di perdere un altro anno.

P R E S I D E N T E . Senatore Bollini, io mi sono posto questo problema. Infatti avevo messo anche un termine: prima che si discuta il bilancio interno del Senato per il 1980. Tra l'altro il Presidente del Senato ha impegnato tutti i Presidenti dei Gruppi a formulare delle prospettive relative al dibattito sui problemi emersi in Assemblea. Quindi i tempi debbono essere abbastanza ravvicinati. Noi abbiamo tempi anche abbastanza vicini per altri problemi, ma possiamo utilizzare ora questo periodo per cercare di formulare alcune proposte concrete nel più breve tempo possibile.

Con questa riserva, credo che si possa concludere l'esame della tabella 4 e autorizzare il collega Spezia a stendere il rapporto favorevole sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980 (tabella 4).

Quindi, se non si fanno osservazioni, resta inteso che la Commissione conferisce al senatore Spezia il mandato di redigere la relazione per la parte concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1980.

I lavori terminano alle ore 12,25.