COMMISSIONE V

BILANCIO E PARTECIPAZIONI STATALI

II.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PELLA**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Seguito della discussione*):

Costituzione del patrimonio progetti. (209). 5

PRESIDENTE 5, 7, 9
MEDICI, *Ministro del bilancio* . . . 5, 6, 8
NAPOLITANO GIORGIO 6
LA MALFA 7
CREMISINI 8

La seduta comincia alle 12.

GENNAI TONIETTI ERISIA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Costituzione del patrimonio progetti. (209).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Costituzione del patrimonio progetti ».

MEDICI, *Ministro del bilancio*. Questa mattina, in occasione dell'esame di un provvedimento in sede referente, ho sentito l'onorevole La Malfa – come del resto tanti altri colleghi in diverse circostanze – far presente la necessità sempre più sentita del cosiddetto coordinamento nel settore della politica economica.

Vorrei osservare che il coordinamento è una parola che esprime una esigenza, ma i mezzi per realizzarla, specialmente in uno Stato moderno, non sono mai stati bene approfonditi. Vi sono dei Paesi coordinatori per definizione, altrimenti non esisterebbero, e sono questi i Paesi che affidano il coordinamento ai loro ministeri della produzione, cioè i Paesi ad economia di tipo socialista o comunista. In questi Paesi il coordinamento non può non esserci per definizione e c'è anche il pieno impiego, in quanto la cosa è inevitabile nella loro economia.

Invece i Paesi che, a mio parere, hanno la fortuna di godere di altre possibilità, realizzano il coordinamento attraverso la libera manifestazione delle esigenze pubbliche e private. In questi ultimi Paesi si constata sempre di più la necessità che il Governo realizzi il coordinamento, cioè si metta in condizioni di esprimere consapevolmente il proprio giudizio sulle singole scelte che vengono proposte e di regola vengono approvate dal Parlamento.

Nessuno più di me sente l'utilità e la necessità nei Paesi in cui c'è ancora – fortunatamente, secondo me – una economia di mercato, che queste scelte diventino sempre più consapevoli.

Ora, tra gli strumenti del coordinamento, c'è il patrimonio progetti. Vi è stata in Parlamento una ondata di ironia proprio da parte di coloro che avrebbero dovuto comprendere

come si venisse a creare in questo modo un quadro completo di tutta la finanza pubblica – cioè statale, provinciale, degli enti di previdenza e di tutti gli altri enti parastatali – per essere in possesso di quegli elementi che permetteranno di conoscere meglio la realtà nella quale operiamo. Vi fu invero un inizio già da parte di alcuni nostri illustri predecessori, tra cui l'onorevole Pella, i quali sostennero la necessità di una relazione economica nazionale.

Che cosa è questo patrimonio progetti? Non è un'idea peregrina, nata occasionalmente, ma fa parte di una serie di provvedimenti, che ci auguriamo di poter prendere, per essere sempre in condizione di fare meglio il nostro dovere. Esso rappresenta l'impostazione effettiva di una necessità che voi tutti avete detto di sentire, quella cioè che la scelta delle opere che si debbono eseguire non abbia carattere occasionale, ma risponda a una procedura obbligatoria. Poiché sappiamo che, se le cose non sono obbligatorie, o non si fanno o si fanno all'ultimo momento; e non tutti sono senza peccato anche in sede parlamentare, perché non sempre si segue quella diligente procedura di studio che sarebbe necessaria per esprimere un determinato parere. Ora il patrimonio progetti nasce soprattutto dal fatto che non è vero, come qualche collega ha osservato in Aula, che il nostro Paese sia ricco di progetti, ma manchi di denari. Il nostro Paese manca invece di progetti. L'anno scorso, essendo io Ministro del tesoro e trovandosi l'Italia di fronte ai primi contraccolpi della recessione americana, cercavo dei progetti pronti per essere finanziati. Constatai allora che grandissime opere mancavano di progetti che permettessero la loro esecuzione. Poiché, per esempio, il costruire una diga richiede certamente un progetto importante e dettagliato, ma occorre anche studiare come l'acqua raccolta in un grande serbatoio deve essere utilizzata, occorre cioè il progetto esecutivo della utilizzazione dell'acqua in relazione al genere di cultura da sviluppare.

NAPOLITANO GIORGIO. Ella sta dimostrando in modo stringente la necessità di un'organizzazione socialista dell'economia.

MEDICI, *Ministro del bilancio*. Io non nego l'esigenza di queste cose. È solo sodisfacendo queste esigenze che noi siamo moderni e superiori ad altri ordinamenti; altrimenti, se diciamo che tutto ciò che c'è è perfetto, siamo inesorabilmente condannati.

Non c'è, dunque, quell'allusione che lei, così benevolmente, vuol fare.

Tornando alle osservazioni dell'onorevole La Malfa, debbo dire che, proprio per la funzione generale di coordinamento che ha il Ministero del bilancio, e proprio per le unanimi richieste dei parlamentari al Senato e alla Camera, il Governo vuol cominciare; e, per cominciare, deve creare gli strumenti. Uno strumento è rappresentato proprio dal provvedimento che si vuole adottare con questo disegno di legge.

Prima di dire che cosa vuole, in sostanza, questo disegno di legge, debbo rammentare che nel mondo si fanno tante cose inutili, magari nella convinzione che esse siano utili. Un'azienda americana è riuscita a ridurre del 18 per cento i costi di produzione solo eliminando le cose inutili! Il nostro dovere è, quindi, di non fare cose inutili. Ora, senza entrare in dettagli tecnici, mi basterà ricordare come in epoche remote, al solo scopo di occupare determinate persone, venivano eseguiti determinati lavori che poi, col passar degli anni, oltre che inutili, si sono rivelati dannosi.

Ora, questo disegno di legge stabilisce appunto che il Ministro del bilancio, nella sua qualità di Vicepresidente del C.I.R. – che l'onorevole Pella, in un suo discorso alla Camera chiese giustamente di chiamare Comitato interministeriale per lo sviluppo economico – che il Ministro del bilancio, dunque, disponendo tutti gli anni di questo miliardo, possa affrontare, in coordinamento con i Ministri dell'agricoltura, dei lavori pubblici, dei trasporti, ecc., determinati progetti, specialmente quelli che richiedono una lunga elaborazione. E ciò è tanto più necessario in quanto i progressi della tecnica sono in continua evoluzione: un determinato grande aeroporto potrebbe essere inutile fra alcuni anni, allo stesso modo che un impianto oggi moderno può essere superato dalla tecnica nuova fra soli tre anni. Pericoli: si dice che questo patrimonio invecchia. È giusto che invecchi, come tutte le cose del mondo sono soggette a invecchiare. Ma appunto per questo si aggiorna, in relazione al progresso tecnico e alle variazioni dei prezzi.

Tra i patrimoni c'è anche quello della conoscenza, perché avere la conoscenza esatta di una determinata realtà costituisce un patrimonio. Avere, per esempio, una statistica del bestiame, è una cosa importante; ma oggi abbiamo in proposito delle statistiche, che non sono vere statistiche. Anche il catasto è un patrimonio, non dal punto di vista fiscale, perché rende pochissimo, ma dal punto di vista civile, in quanto è un monumento ci-

vile che serve a tutti i cittadini nella loro attività quotidiana di proprietari, geometri, progettisti e via dicendo.

Quindi questo patrimonio invecchia e dobbiamo aggiornarlo.

Dispersione di mezzi: io non credo che vi sia questa dispersione perché, quando si stabilisse di studiare il traforo del Moncenisio, il Ministero dei lavori pubblici potrebbe ricevere 50 milioni l'anno per fare gli studi e i rilievi che rientrano certamente nella sua competenza, ma li farà ancora meglio se avrà dei fondi appositi per questo scopo. E non cito a caso il traforo del Moncenisio, perché, quando si è trattato del Monte Bianco, se avessimo studiato a fondo i tre trafori, forse li avremmo fatti tutti e tre o due o uno.

D'altra parte occorre stimolare il lavoro di studio da parte delle nostre amministrazioni, le quali hanno in genere un disprezzo profondo per gli uffici-studi. Io ho sempre sostenuto tenacemente la necessità di studiare una cosa prima di farla, mentre i praticoni dell'amministrazione sfoggiano un senso di sicurezza che poteva essere ammissibile solo quando lo Stato aveva delle limitate attività, ma che non è più concepibile oggi che lo Stato fa una infinità di « mestieri », tra cui perfino quello di industriale. La tradizione della nostra amministrazione è stata sempre quella di un profondo disprezzo per gli uffici studi dei Ministeri, uffici che in genere non esistono o, quando esistono, sono disimpegnati da persone adatte a tutto, meno che a studiare.

Quando si parla di coordinamento, onorevole La Malfa, occorre anche lo spirito del coordinamento, il quale nasce da una mentalità collettiva di *equipes*, cioè dalla volontà di un insieme di persone che sono disposte, come in una corsa ciclisticia, a fare coordinatamente tutto quello che serve perché lo scopo sia raggiunto. Se questo spirito di *equipes* non è generale – e parlo di tutti i gradi dell'amministrazione – è impossibile raggiungere lo scopo.

Da ciò la necessità di cominciare con questo disegno di legge, perché la volontà di un Ministro è imponente; quando egli ordina, si obbedisce finché c'è, ma appena va via, tutto cessa con una rapidità fulminea, senza lasciar traccia, perché si ha paura che il seme cresca troppo.

In alcuni Stati moderni abbiamo delle direzioni generali, che si occupano di studiare i fatti economici. Ebbene, da noi non vi è nulla di simile. Perciò dobbiamo cercare assolutamente di creare gradualmente gli strumenti del coordinamento, e penso che il patrimonio progetti sia utile a questo.

Durante la discussione in Aula delle comunicazioni del Governo, qualcuno obiettò che tutto questo serve a dare lavoro ad alcuni gruppi di industriali. Questo potrebbe anche avvenire, ma se non siamo capaci di impedirlo, bisogna dire che non siamo capaci di governare. Si tratta perciò di capacità di governare, non di legittimità legislativa.

Qualcun altro ha detto che il patrimonio progetti darà la stura a progetti elettoralistici. Ma anche da questo punto di vista vedremo alla prova dei fatti se siamo degni della vostra fiducia.

Infine non ritengo che il miliardo stanziato sia insufficiente per finanziare i Ministeri, poiché questi hanno già nei loro bilanci, almeno in parte, i mezzi per approntare questi progetti.

Concludendo, vi prego di voler dare non solo la vostra approvazione, ma la vostra generale approvazione al disegno di legge, sia pure con le modifiche che si riterranno più opportune, per attuare quei fini che, essendo stati indicati da tutte le parti della Camera, chiedono la vostra solidarietà.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Medici per la sua esposizione così chiara ed appassionata e dichiaro aperta la discussione generale.

LA MALFA. Premetto che approvo senz'altro i principî che hanno ispirato la formulazione di questo disegno di legge, e approvo soprattutto la motivazione che l'onorevole Ministro del bilancio ha dato al provvedimento medesimo.

Tuttavia, vorrei dire che c'è, forse, un equivoco nell'impostazione generale del problema di fondo.

È evidente, anche dal punto di vista congiunturale, che, in uno Stato moderno, l'amministrazione deve avere a disposizione una certa quantità di progetti, e soprattutto deve promuovere lo studio dei progetti per far fronte alle oscillazioni della congiuntura.

È altrettanto evidente la necessità che, ove non esista la possibilità finanziaria di elaborare questi progetti, si cerchi di ovviare a questa difficoltà.

Ciò premesso, debbo dire, onorevole Ministro, che ciò che di questo provvedimento mi colpisce di più è la funzione di stimolo che il Ministero dovrebbe esercitare rispetto agli altri organi dell'Amministrazione statale. Ciò vuol dire che il Bilancio diventa organo propulsore nell'ambito dell'amministrazione, e si dimentica che una delle deficienze mag-

giori, da questo punto di vista, va ricercata nelle progettazioni degli enti locali: comuni, province, regioni. Noi, infatti, non abbiamo, come invece dovremmo avere, una massa di progetti già elaborati da consentirci uno studio comparativo.

Così stando le cose, se vogliamo concepire l'amministrazione non solo per quelle che sono le sue responsabilità di oggi ma anche per quelle che sono le sue responsabilità nel futuro, è evidente che la progettazione non vuole l'impulso del Ministero del bilancio: essa vuole, invece, organicamente, un ufficio impulsi e progettazioni nel campo specifico di ogni amministrazione.

Così, ad esempio, il Ministero dei lavori pubblici non dovrebbe limitarsi a studiare le progettazioni da attuare, ma dovrebbe avere anche una prospettiva delle progettazioni per quando vi fossero i mezzi finanziari. Non mi pare, infatti, che dobbiamo dare un contributo finanziario all'Amministrazione dei lavori pubblici attraverso i fondi del bilancio! La progettazione non è un contributo che deve dare il Ministero del bilancio. Secondo me, le progettazioni anche non immediate sono necessarie nel bilancio dei Lavori pubblici, come in quello dei Trasporti e in tutti i campi delle Partecipazioni statali.

Quello che mi pare necessario è di promuovere la progettazione nelle amministrazioni locali; pertanto riterrei che l'articolo 1 debba essere completamente trasformato, articolando poi il provvedimento in modo che la somma stanziata vada ad aiutare le progettazioni degli Enti locali, se veramente vogliamo attuare un coordinamento. E mi riferisco, naturalmente, anche alle zone depresse.

Quale è, infatti, la difficoltà esistente per la progettazione nelle zone depresse? La difficoltà consiste nel fatto che gli Enti locali sono talmente poveri che non possono permettersi il lusso di mettere allo studio progetti che poi dovrebbero essere approvati!

E noi dovremmo dare contributi alla Cassa del Mezzogiorno perché essa faccia la progettazione futura? Ma, signor Ministro, se la Cassa del Mezzogiorno non ha un ufficio di progettazioni fututre e deve vivere così alla giornata, allora dobbiamo ammettere che siamo in condizioni spaventose.

Questo miliardo, secondo me, dovrebbe andare agli enti locali, che sono nelle condizioni peggiori per le progettazioni. Siccome poi è necessario il coordinamento, articoliamo il provvedimento nel senso di spingere la progettazione nel campo di tutte le amministrazioni statali e parastatali, facendo poi affluire tutti i progetti al Ministero del bilancio.

Perciò, se i colleghi condividono queste mie preoccupazioni, il disegno di legge va articolato diversamente. Partendo dalla visione, che io approvo, del Ministero del bilancio, dobbiamo studiare un inquadramento più razionale e più completo di questo aspetto della pubblica amministrazione.

CREMISINI. Mi rendo conto dell'importanza di questa innovazione ai fini del coordinamento, affinché lo Stato possa, nei momenti opportuni, sapere dove mettere le mani. Ma la perplessità da cui non riesco a liberarmi è stata in un certo senso rafforzata dalle parole dell'onorevole La Malfa. Non c'è forse confusione tra studi e progettazioni? Io ritengo che siano due cose completamente distinte. Se tutte le branche dell'amministrazione statale disponessero di una attrezzatura di studio degna di questo nome, potrei comprendere il coordinamento; se invece si vuole fare un coordinamento non di studi, ma di progetti, che in un certo senso sono la proiezione conseguenziale di quegli studi, allora non riesco più a seguire l'impostazione del disegno di legge.

Io mi preoccupo molto più dell'opera di studio che dell'opera di progettazione. In altri termini, io vorrei augurarmi che le singole branche dell'amministrazione statale conoscessero esattamente gli aspetti di questo o di quel fenomeno, sia esso contingente o permanente; mentre le parole del Ministro mi hanno reso perplesso al riguardo. Se l'amministrazione, anche per la sua *forma mentis*, non avverte questa necessità e non ne sente l'importanza, non può verificarsi l'intervento tempestivo e a maggior ragione non ci può essere quel coordinamento che è stato auspicato dal Ministro.

L'attrezzatura di studio non è progetto, perché il progetto è qualche cosa di concreto, che risponde alla necessità di oggi, la quale può non essere più la necessità di domani. Sono quindi le singole amministrazioni che sentono la necessità nel momento in cui la necessità si presenta.

Il Ministro ha fatto l'esempio del catasto. Ma il catasto è la fotografia di qualche cosa che esiste, non di qualche cosa che sarà.

MEDICI, *Ministro del bilancio*. Si modifica continuamente e il costo di aggiornamento è relativo.

CREMISINI. Ma se si vuole fare la fotografia di quello che è oggi, non mi aspetto niente di utile da questo provvedimento. Progetti che non venissero fatti dagli Enti locali,

i quali avvertono determinate necessità, resterebbero sul piano essenzialmente teorico. Invece il progetto è utile in quanto attraverso il progetto stesso s'intenda ovviare a un determinato inconveniente di natura economica o tecnica. Ma l'onorevole Ministro mi insegna che la tecnica oggi progredisce rapidamente e che un impianto fatto oggi è superato fra tre anni. D'altra parte, gli aggiornamenti dovrebbero seguire i progressi della tecnica, per cui un progetto che nasca oggi e che debba subire dieci aggiornamenti nel tempo, verrà a costare molto di più di un progetto fatto tra dieci anni, quando se ne riscontrerà il bisogno effettivo.

Un patrimonio progetti può essere tale in quanto dia in mano tutti gli elementi per poterlo utilizzare a un determinato momento per una realizzazione positiva. Se invece si deve aspettare quel momento per stabilire quale dei progetti è utilizzabile, non si può più parlare di patrimonio progetti.

Mi si può opporre che al momento opportuno occorrerebbe del tempo per preparare il progetto. Mi rispondo che oggi anche la tecnica delle progettazioni dispone di una varietà di mezzi, per cui anche un progetto grandioso può essere realizzato in un limite di tempo tollerabile. E sarà in ogni modo sempre preferibile ricorrere, quando sarà necessario, a tutte le risorse della tecnica, anziché aspettare che il progetto si perfezioni nel tempo attraverso i successivi aggiornamenti, che non risponderanno mai compiutamente ai progressi e all'evoluzione della tecnica.

Pertanto, mentre sono favorevole a concedere tutti gli strumenti affinché ogni Ministero abbia una attrezzatura di studi degna di questo nome e perché attraverso il Ministero del bilancio venga svolta un'opera di coordinamento, ritengo che un patrimonio progetti fatto non occasionalmente, ma teoricamente, non rappresenti più un vero patrimonio.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di mercoledì 19 novembre alle ore 9,30.

Gli onorevoli colleghi che desiderano presentare emendamenti, sono pregati di farli pervenire tempestivamente alla Segreteria.

La seduta termina alle 13,15.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI