

COMMISSIONE V

BILANCIO E PROGRAMMAZIONE — PARTECIPAZIONI STATALI

19.

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 DICEMBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TREMELLONI

INDICE

| | PAG. |
|--|----------|
| Sostituzioni: | |
| PRESIDENTE | 229 |
| Disegno di legge (Discussione e rinvio): | |
| Modifiche e integrazioni alla legge 27 febbraio 1967, n. 48, concernente le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e la istituzione del Comitato dei ministri della programmazione economica, alla legge 30 luglio 1959, n. 616, recante disposizioni relative all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura ISCO e all'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (<i>Approvato dal Senato</i>) (3876) | 229 |
| PRESIDENTE | 229, 233 |
| CICCARDINI | 233 |
| DI LISA | 233 |
| FABRI, <i>Relatore</i> | 230 |
| LA LOGGIA | 232 |
| MUSSA IVALDI VERCELLI | 233 |
| RAUCCI | 233 |

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che gli onorevoli Cianca e Miceli sostituiscono, rispettivamente, gli onorevoli Gastone e Amendola Giorgio per l'esame del disegno di legge all'ordine del giorno della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge: Modifiche e integrazioni alla legge 27 febbraio 1967, n. 48, concernente le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e la istituzione del Comitato dei Ministri della programmazione economica, alla legge 30 luglio 1959, n. 616, recante disposizioni relative all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura ISCO e all'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (*Approvato dal Senato*) (3876).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche e integrazioni alla legge 27 febbraio 1967, n. 48, concernente le attribuzioni e l'ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e la istituzione del Comitato dei ministri della programmazione economica, alla legge 30 luglio 1959, n. 616, recante disposizioni relative all'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura ISCO e all'articolo 1 del decreto legislativo del Capo

La seduta comincia alle 16,45.

DI LISA, *Segretario ff.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*E approvato*).

provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 », già approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 3 dicembre 1971.

L'onorevole Fabbri ha facoltà di svolgere la relazione.

FABBRI, Relatore. Il testo del disegno di legge sottoposto al nostro esame parte da una iniziativa del Governo in ottemperanza ad un preciso impegno assunto in sede di presentazione alla Camere del Ministero Colombo ed è inteso ad apportare modifiche ed integrazioni di particolare rilievo alla legge che praticamente ha dato una nuova configurazione strutturale ed organica al Ministero del bilancio, tenendo conto dei nuovi compiti che quel dicastero avrebbe dovuto assumere con la programmazione economica.

Non è stata solo la legge n. 48 del 1967 la legge originaria: alcuni organi della programmazione erano stati creati con la legge n. 1619 del 1962, integrata nel 1964 dalla legge n. 188; ma oggetto delle modifiche contenute nella iniziativa legislativa al nostro esame è la legge 27 febbraio 1967, n. 48. Le modifiche tengono conto dell'esperienza fatta, non sempre positiva in questo quadriennio (mi riferisco ai risultati del primo programma economico); ed il fatto che questo provvedimento sia stato oggetto di intense discussioni al Senato in un dibattito ampio e tormentato, sta a dimostrare, da un lato, l'interesse per questa materia, dall'altro, la problematicità che questioni come queste possono porre all'attenzione dei parlamentari.

Occorre dire che, come afferma il Governo nella sua relazione introduttiva, questo provvedimento non esaurisce tutto quanto può concernere il Ministero del bilancio, cioè una nuova e definitiva sistemazione del Ministero stesso alla luce degli impegni attuali e di quelli futuri, ma costituisce una prima riforma ed un conseguente aggiornamento della legge n. 48, resi indispensabili ed urgenti nel momento in cui si sta per varare una seconda iniziativa programmatica.

Su determinati punti si è concentrata l'attenzione dei senatori. Anzitutto sulla presidenza dell'ISPE, che sarebbe affidata al segretario generale della programmazione economica e sottratta quindi al ministro, che è l'attuale presidente, con tutte le conseguenze e le critiche che una simile decisione comporta, come quella per cui un sistema con un controllore controllato non è da ritenersi il più idoneo. La risposta del Governo è che il ministro conserva sempre il controllo così sul segretario generale della programmazione

come sul presidente dell'ISPE. Altri affermano che la concentrazione nella stessa persona di due incarichi tanto importanti per la programmazione economica può costituire un accentramento di potere di cui non vi sarebbero altri esempi, tranne che per la figura del ragioniere generale dello Stato cui, per altro, il segretario generale della programmazione è assimilato anche ai fini del trattamento economico.

Oltre a questo punto, ve ne sono altri degni di rilievo. Innanzitutto, viene meglio precisata la possibilità attribuita al Ministero del bilancio e della programmazione di avvalersi della collaborazione di esperti estranei all'amministrazione: tale facoltà viene, in particolare, delineata nella nuova legge sull'ordinamento universitario, in quanto gli esperti in questione potrebbero, per la maggior parte, provenire dall'ambiente universitario ed in questo caso, nel momento in cui essi venissero chiamati ad offrire una collaborazione continuativa, non episodica, all'amministrazione del bilancio, verrebbero automaticamente posti fuori ruolo. In secondo luogo, con il disegno di legge si riduce il numero dei membri del CIPE, ritenendo con questa innovazione di corrispondere ad esigenze di maggiore snellezza e funzionalità del Comitato. Infine, il provvedimento tende anche ad una maggiore razionalizzazione dell'ordinamento del Ministero, sia per quanto riguarda la struttura dei suoi organi interni, sia in riferimento agli organi collaterali.

Il disegno di legge di cui ci stiamo occupando (modificato dal Senato con il concorso di tutte le parti politiche) rappresenta, in sostanza — come ho già avuto occasione di precisare — un adempimento cui il Governo era tenuto in seguito agli impegni programmatici a suo tempo assunti, relativamente alla composizione del CIPE ed alla nuova figura e posizione del segretario generale della programmazione, alle sue attribuzioni all'interno del Ministero, ed ad un più funzionale collegamento del Ministero con l'ISPE. Come si evince dalla relazione governativa, il testo in esame si colloca nel contesto di altre iniziative legislative relative ad argomenti affini, che peraltro sono già state esaminate, dibattute ed approvate da entrambi i rami del Parlamento. Mi pare, quindi, di poter affermare che dalle disposizioni contenute nel disegno di legge emerga, con assoluta evidenza, la necessità di procedere alla ristrutturazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, in considerazione appunto dei nuovi compiti che ad esso verrebbero affi-

dati. La elaborazione dei documenti programmatici, come i colleghi sanno, richiede infatti un confronto immediato del Ministero e con l'interlocutore pubblico e con quello privato (considerati individualmente e collegialmente) su temi specifici, come lo sviluppo industriale, la dislocazione territoriale delle nuove iniziative, la valutazione del fabbisogno di beni e servizi, di infrastrutture, ecc.; ed è appunto per mettere il Ministero nelle condizioni di poter svolgere questo ampio ed approfondito lavoro istruttorio che si rende necessaria la completa revisione dei suoi servizi e delle sue funzioni. Una esigenza analoga concerne la esatta impostazione programmatica di settori che rivestono carattere di massima concretezza, allo scopo di dar vita ad un quadro di scelte ed indicazioni entro il quale possano inserirsi specifiche assunzioni di impegni sia da parte dell'operatore pubblico che da parte di quello privato. Il testo della iniziativa legislativa tende pertanto a soddisfare queste esigenze attraverso la predisposizione di strumenti organizzativi che, al di là degli schemi burocratici abituali, risultino adeguati ai nuovi compiti di elaborazione di indirizzi economici e di coordinamento degli stessi, che rappresentano le funzioni principali demandate all'organo in esame.

Le modifiche apportate dal Senato al testo originariamente presentato dal Governo sono piuttosto rilevanti, e derivano, sostanzialmente, dalla esigenza di tenere nella debita considerazione, nella fase dello studio e della elaborazione di una riforma così importante, l'ordinamento regionale. Così l'articolo 9 è stato completamente riformulato rispetto alla iniziale stesura del testo governativo, allo scopo, appunto, di rendere il momento regionale più concretamente aderente alla nuova realtà. Anche l'articolo 10 della legge n. 48, che riguardava il segretario generale della programmazione economica, è stato oggetto di parecchie discussioni. Alla fine, il Senato l'ha approvato nel testo originariamente proposto dal Governo; questa formulazione, è da ricordare, raccorda la posizione del segretario generale della programmazione a quella del ragioniere generale dello Stato e sottolinea la equiparazione del livello di prestigio di chi assume la massima carica di carattere tecnico e amministrativo.

La soppressione della nuova formulazione che il disegno di legge n. 1361 del Senato voleva introdurre nei riguardi dell'articolo 5 della vecchia legge del 1967, n. 48, relativamente alla organizzazione interna del Ministero, anche se comporta dal punto di vista

formale il mantenimento della formulazione originaria del predetto articolo 5, non vuole tuttavia avere il significato di una conferma dell'attuale ordinamento interno del Ministero: nasce solo dal fatto che si è tenuto conto che sta per essere approvato il decreto sul riassetto della pubblica amministrazione e, in quella sede, il Governo intende proporre un ordinamento interno del Ministero sulla base dell'esperienza acquisita in questi primi anni di vita. E l'indirizzo del Governo non è quello di aumentare indiscriminatamente la burocrazia delle strutture programmatiche; si vuole proporre, in quella sede, la soppressione di una delle due direzioni generali istituite con la legge del 1967 e precisamente la direzione per gli affari generali. Per evitare che l'introduzione di correzioni puramente formali alla legge n. 48 possa determinare una situazione non estremamente chiara circa l'indirizzo legislativo che deve essere promosso dal Governo, è stata proposta al Senato — come ho detto — la soppressione dell'articolo 5 e si è deciso di rinviare ogni innovazione in materia al decreto delegato sul riassetto, nella speranza che questo decreto delegato possa avere rapidamente corso.

Vi è poi l'emendamento introdotto all'articolo 9 della legge n. 48, tendente a rendere più funzionale la commissione consultiva interregionale sulla base dell'esperienza che si è finora avuta.

Un'altra modifica importante all'articolo 14 della legge n. 48 riguarda il conferimento di incarichi professionali, l'assunzione temporanea di persone altamente specializzate e il comando di docenti universitari che abbiano particolare esperienza in materia di programmazione; il comando comporta la completa cessazione di ogni impegno di attività didattica e di ricerca nell'università.

Il Senato ha poi modificato l'articolo 16, ottavo comma, riguardante la costituzione e le attribuzioni del CIPE, affiancando al segretario generale della programmazione economica, in virtù della loro specifica competenza e responsabilità nel settore della politica monetaria e finanziaria, il ragioniere generale dello Stato, il governatore della Banca d'Italia e il presidente dell'Istituto centrale di statistica.

Circa le modifiche introdotte agli ultimi due commi dell'articolo 16, occorre dire che è stata eliminata la limitazione che era prevista per quanto concerne il collocamento fuori ruolo dei funzionari di altre amministrazioni di qualifica non superiore a direttore di divisione o equiparata; questo è stato fatto

per poter consentire l'utilizzazione di funzionari anche più qualificati da assegnare a questi servizi.

Altre modifiche introdotte riguardano gli articoli 26 e 29, concernenti il personale dell'ISPE e le spese di funzionamento dell'ISPE medesimo. Si è voluto determinare uno stretto rapporto con l'organizzazione diretta della pubblica amministrazione e con il ministro (che era presidente e che ora viene sostituito dal segretario generale della programmazione), e si è voluto stabilire un massimo di funzionalità, snellezza ed efficacia operativa che non si era conseguita, in pratica, con l'inquadramento di questo personale nello schema di un rapporto di lavoro di diritto pubblico. Tenendo conto della collocazione assai diversa e del trattamento economico più elevato che queste persone dovrebbero avere in campi non pubblici (tutti sanno della carenza nelle strutture burocratiche dello Stato di un certo tipo di funzionari, soprattutto nel settore tecnico, perché la carriera e il trattamento economico dello Stato non sono tali da allettare queste persone), il Governo ha ritenuto di dover impostare in modo diverso il rapporto economico del personale dell'ISPE addetto ai servizi di ricerca ed ha stabilito un tipo di contratto collocato nell'ambito del diritto privato.

Per quanto riguarda la modifica all'articolo 29, il contributo assegnato all'Istituto di studi per la programmazione economica per le spese di funzionamento è stato elevato da un miliardo ad un miliardo e mezzo all'anno, in relazione alla lievitazione del costo di gestione e anche alla maggior mole dei compiti di indagine e di studio, demandati allo stesso istituto in conseguenza delle accresciute esigenze.

L'articolo 2 del disegno di legge, infine, integra il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio chiamandovi a far parte anche il ragioniere generale dello Stato, ed il segretario generale della programmazione, oltre al direttore generale del tesoro (con funzioni di segretario): si è voluto configurare, in questa maniera appunto, il comitato, tenuto conto che le scelte che il comitato stesso opera non sono estranee alle scelte di politica programmatica ed economica generale.

È da considerare anche la modifica apportata alla legge 30 luglio 1959, n. 616, riguardante l'ISCO, di cui il Ministero del bilancio si avvale per l'adempimento dei propri compiti istituzionali. Sottoposto alla vigilanza dello stesso Ministero, l'ISCO svolge funzioni analoghe a quelle dell'ISPE. Si è poi rite-

nuto di elevare da lire 350 milioni a lire 600 milioni il contributo annuo a favore dell'ISCO per sopperire alle accresciute spese di gestione e al pagamento del personale di ricerca. Tale maggiorazione di 250 milioni è stata possibile in quanto la somma relativa era già prenotata sul fondo globale di parte corrente per l'esercizio finanziario 1972.

L'articolo 4 del disegno di legge, infine, dispone in qual modo si assicurerà la copertura della prevista maggiore spesa complessiva di 750 milioni, conseguente all'aumento dei contributi a favore dell'ISPE e dell'ISCO: in particolare, l'onere di 500 milioni, derivante dal maggior contributo assegnato all'ISPE sarà fronteggiato mediante corrispondente riduzione del fondo globale per l'esercizio 1971, utilizzandosi a tal fine un'aliquota dell'accantonamento di 30 miliardi, che sul fondo globale di parte corrente era stato iscritto sotto la voce « spese per la riforma dell'ordinamento universitario », e che è divenuto disponibile in seguito al rinvio dell'attuazione di tale riforma.

Avendo così illustrato il disegno di legge in discussione, devo far rilevare che sia il testo originario del provvedimento che le modifiche successivamente introdotte possono costituire oggetto di ampie discussioni. Pertanto, pur essendo favorevole ad una rapida approvazione del provvedimento, ritengo assolutamente indispensabile che ad essa sia premesso un serio ed approfondito dibattito.

LA LOGGIA. Vorrei sollevare una questione preliminare. Dallo stampato del disegno di legge al nostro esame si ricava che il medesimo è stato trasmesso dal Presidente del Senato alla Presidenza della Camera il 4 dicembre scorso, cioè soltanto tre giorni fa. Inoltre, mi sembra che il provvedimento in discussione investa questioni di speciale rilevanza di ordine generale: non si tratta, infatti, soltanto di problemi puramente riorganizzativi del Ministero del bilancio e della programmazione economica, ma di questioni aventi implicazioni ben più vaste ed importanti, e che incidono piuttosto notevolmente sulla struttura dell'amministrazione centrale dello Stato.

Queste mie osservazioni si ricollegano anche a quanto ebbi occasione di dire al momento della formulazione dell'articolo 92 del Regolamento. Già allora io temetti molto che esso non rispecchiasse esattamente la norma dell'articolo 72 della Costituzione che prevede procedimenti abbreviati per la discussione dei progetti di legge. Non mi pare infatti che

quest'articolo intenda rimettere alla valutazione del Presidente della Camera — sia pure sottoposta poi al giudizio di approvazione o meno da parte della Camera — i casi in cui si possa adottare la procedura abbreviata in sede legislativa: questa infatti rischia di sottrarre all'Aula la discussione di argomenti che possono essere anche di estrema rilevanza. Ricordo che analoga considerazione ho fatto a proposito della discussione del diritto di famiglia, e voglio sottolineare che ho anche adesso sollevato questa eccezione per evitare una poco corretta interpretazione del Regolamento, che se non combattuta o contestata può divenire una prassi tanto costante da costituire fonte dello stesso diritto costituzionale, anche se nel nostro caso ciò non potrebbe in pratica verificarsi, dal momento che abbiamo una costituzione di tipo rigido.

Non vi è dubbio, infine, che questo disegno di legge implichi questioni di competenza di altre Commissioni: attiene, infatti, all'ordinamento interno dello Stato e tratta materie che meriterebbero una valutazione di carattere costituzionale, in rapporto alla norma che stabilisce che, per l'accesso ai pubblici uffici, deve espletarsi un pubblico concorso.

Per tutti questi motivi io ritengo assolutamente necessario un rinvio del dibattito per consentire un ulteriore, più ampio approfondimento dei problemi posti con la iniziativa legislativa in esame.

MUSSA IVALDI VERCELLI. Ritengo che le questioni oggetto del disegno di legge al nostro esame non siano di tanto ampia importanza, a meno di non considerare qualsiasi disposizione sulla programmazione economica di carattere generale; ma qui si tratta solo di struttura del Ministero della programmazione economica. In questo campo nuovo ed attuale una procedura del tipo inglese, per tentativi ed approssimazioni successive, ritengo sia quella che ci vuole, dato il carattere di novità della struttura interna, per cui dobbiamo ammettere un minimo di autonomia esecutiva. Sicché io penso che la Commissione dovrebbe procedere senz'altro, oggi stesso, all'esame e ad una sollecita approvazione del provvedimento.

CICCARDINI. Non ripeterò quanto ha già detto l'onorevole La Loggia, ma in conseguenza di alcuni discorsi già fatti qui in Commis-

sione, da me in particolare quale relatore, in occasione del bilancio del Ministero relativi alle procedure della programmazione, ritengo che sarebbe necessario, per decidere sulle questioni che oggi ci sono sottoposte, un approfondimento dei temi proposti.

Per queste considerazioni, senza entrare nel merito, mi associo alla richiesta di rinvio dell'esame del disegno di legge, avanzata dall'onorevole La Loggia.

RAUCCI. La proposta di rinvio per maggiori approfondimenti, pur risultando legittima, non mi sembra coerente con l'atteggiamento officiosamente manifestato dai gruppi e favorevole ad una rapida e sollecita definizione legislativa della nuova struttura del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

DI LISA. Anch'io concordo sulla necessità di un rinvio dell'esame del disegno di legge per rendere possibile una più attenta e responsabile considerazione di tutte le implicazioni di carattere tecnico e politico connesse con la nuova strutturazione del dicastero del bilancio.

PRESIDENTE. A questo punto mi sembra opportuno sospendere brevemente la seduta, prima di decidere se proseguire o meno la discussione sul disegno di legge.

La seduta, sospesa alle 17,30, è ripresa alle 18,40.

PRESIDENTE. Per consentire un ulteriore approfondimento dei problemi posti con la iniziativa legislativa in esame, come richiesto da alcuni onorevoli colleghi, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO