

III.

SEDUTA DI GIOVEDI' 29 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO FABBRI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica. Proseguendo in tale indagine, dopo le udienze del ragioniere generale dello Stato, professor Gaetano Stammati, e del segretario generale della programmazione economica al Ministero del bilancio, professor Ruffolo, è ora la volta del professor Gabriele Pescatore, che ha, con molta cortesia, accolto il nostro invito. L'udienza del professor Pescatore ha un obiettivo particolare, ai fini dei nostri lavori. Poiché sia nel questionario, sia nelle indicazioni del Progetto 80, si è prospettata l'ipotesi, allo scopo di un acceleramento e di uno snellimento delle procedure di spesa, di pervenire all'istituzione di particolari organizzazioni, dette agenzie, l'esperimento che già da anni è in corso presso la Cassa del mezzogiorno, sia per quanto riguarda l'erogazione della spesa, sia per quanto attiene l'organizzazione dell'Ente e la forma dei controlli, ci pare interessante, e meritevole di essere studiato e approfondito per le indicazioni che possono derivarne di eventuali modifiche non solo al vigente sistema di erogazione della spesa ma anche alla legge di contabilità generale dello Stato.

Nel rinnovare il mio ringraziamento e quello di tutti i membri della Commissione al professor Pescatore, lo prego cortesemente di voler prendere la parola, offrendoci il contributo della sua ormai lunga esperienza.

PESCATORE, Presidente della Cassa per il Mezzogiorno. Signor Presidente, onorevoli membri della Commissione.

Sono veramente lieto della possibilità che mi viene data di chiarire, nel quadro di una problematica così attuale, la posizione e la funzione della Cassa per il Mezzogiorno.

Ho avuto una relazione base, che è molto importante e per la chiarezza con cui dibatte i problemi dell'organizzazione e della spesa pubblica e per le implicazioni che, dalla relazione stessa, è dato intravedere e che colpiscono un tema fondamentale, rispetto al

quale la Cassa, nella sua struttura organizzativa e finanziaria, può considerarsi un modello. Mi spiego: modello nel senso di quelle anticipazioni che, per coincidenza meramente occasionale, consentono di toccare i temi fondamentali che si stanno discutendo in sede di Commissione.

Mi sia consentito qualche breve cenno sulla struttura, sui compiti e sulle procedure di attuazione della spesa per l'intervento straordinario.

La Cassa per il Mezzogiorno, come è noto, fu costituita nel 1950. Nella mente dei suoi ideatori, aveva il compito, per quanto riguarda la sua posizione giuridica, di distaccare, dall'ambito della struttura ordinaria, una istituzione amministrativa la quale avesse compiti plurisettoriali; cioè investisse un po' tutta la competenza dei ministeri della spesa attraverso una globale visione programmatica della sua condotta. Questa azione (che inizialmente doveva avere una durata decennale, portata poi a 15 anni, e infine, nel 1965, prorogata fino al 1980) doveva mirare ad incidere sulla depressione delle zone meridionali, con un intervento pianificato. Fu dato alla Cassa il compito, sulla base della direttiva politica segnata da un apposito Comitato dei ministri presieduto dal Presidente del Consiglio, o da un ministro da quest'ultimo delegato, di delineare il piano degli interventi, che toccava, oltre che le infrastrutture generali, l'agricoltura, l'industria e il turismo: in sintesi, tutte le branche dell'economia, con specifici riflessi anche nel campo della formazione dell'elemento umano. Un disegno a livello politico, quindi, che consisteva in un piano di interventi, cui seguivano specificazioni annuali, costituite da programmi che l'organo amministrativo (il Consiglio di amministrazione della Cassa), esplicitando le direttive di quello politico, redigeva e sottoponeva per l'approvazione, cioè per il riscontro di conformità al piano, allo stesso organo politico.

Pertanto, il primo punto da considerare è il tipo di intervento, affidato a un piano di competenza politica, ed esplicitato sulla base di specificazioni annuali, costituite dai pro-

grammi della Cassa sottoposti all'approvazione dello stesso organo politico responsabile del piano, per controllarne la rispondenza e la conformità a quelle direttive.

Va posta in rilievo, quindi, questa distinzione dei due momenti, differenziati nel contenuto e negli aspetti temporali, della pianificazione e della conseguente programmazione.

Quale il contenuto del piano?

Anzitutto la caratteristica, di cui innanzi ho fatto cenno, dell'intersettorialità. Per la prima volta nella storia amministrativa del paese, si affidava ad un organismo distinto dallo Stato, provvisto di personalità giuridica, un complesso di compiti che dovevano incidere su una larga fascia di competenze attribuite all'amministrazione ordinaria.

Quali le ragioni che inducevano il legislatore a questo distacco di compiti ed al loro affidamento ad una struttura speciale?

Rendere possibile, accanto all'azione dell'amministrazione ordinaria, un intervento straordinario che si qualificasse, oltre che per questa visione pianificata e programmata, per il carattere aggiuntivo, onde fosse consentito all'area meridionale di profittare, a parte la diversità dei metodi, di interventi ordinari e straordinari. Questo dal punto di vista della concezione di carattere generale.

Quale è la posizione della Cassa?

Come ho accennato, è quella di una istituzione, provvista di personalità giuridica, indubbiamente pubblica, affidata, per quanto riguarda la gestione, ad un Consiglio di amministrazione, al quale spetta il compito, una volta redatto il piano da parte del Comitato dei ministri, di predisporre il programma annuale - approvato dallo stesso Comitato dei Ministri - e di deliberare i progetti che rendono concreta l'esecuzione del programma.

In definitiva, perciò, un organo depositario di tutti i poteri, da esercitare autonomamente nel quadro della direttiva politica concretatasi nel piano e dell'approvazione dei programmi che ne discendono, con quell'autonomia, appunto, che consente di filtrare la direttiva politica a livello amministrativo e di realizzare autonomamente la gestione, sganciata - una volta approvato il programma - dall'organo politico, al quale spetta il controllo sull'attività generale dell'Istituto e la conseguente responsabilità dinanzi al Parlamento.

Il legislatore attuava così una concezione ardita e originale, perché, impostando il problema dell'intervento nel quadro di una premessa di programmazione organica, veramente anticipatrice, staccava e distingueva il

momento della direttiva politica da quello dell'attuazione amministrativa. Conseguenza di tale impostazione sarebbe stata quella di tagliare fuori, dopo la fase dell'approvazione dei progetti rimessa all'organo amministrativo, tutti gli strumenti che caratterizzano la gestione ordinaria, lasciando così allo stesso organo, con la sua articolazione, il problema dell'esecuzione delle opere.

In pratica, sia per la fase che concerne la attuazione dei programmi, che per quella riguardante l'esecuzione dei progetti, si è tornati, in un certo senso, alle procedure ordinarie; fatta eccezione per taluni grossi complessi, come, per esempio, l'acquedotto campano-molisano, che alimenta 400 comuni, alla cui progettazione, esecuzione e gestione, essendo risultato impossibile trovare l'organo statale idoneo a tale compito, la Cassa ha dovuto far fronte direttamente. Queste fasi (progettazione ed esecuzione delle opere) vengono normalmente affidate ad enti di carattere nazionale o locale. Così che non vi è stata quella conseguenzialità che avrebbe potuto consentire lo svincolo completo nella fase attuativa di una impostazione così originale per quanto riguarda i fini e la struttura dell'istituzione.

Per concludere su questo punto relativo alla fisionomia dell'ente, vorrei insistere sulla caratteristica innovativa di fondo che il legislatore ha voluto esaltare fissando una netta demarcazione del momento della direttiva politica da quello dell'autonoma gestione dell'intervento.

La direttiva politica è stata rimessa ad un organo governativo - il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno - alla cui competenza successivamente, nel quadro della programmazione nazionale, è stata demandata la compilazione del piano pluriennale dell'intervento; mentre all'organo amministrativo autonomo è stata affidata la redazione del programma annuale, con la specificazione degli interventi previsti dal piano e l'approvazione dei progetti. Per taluni progetti - limitati nel numero - l'ente provvede alla gestione diretta, mentre per altri fa ricorso alla concessione o all'affidamento, a seconda che si tratti di enti locali od autonomi o di organismi dello Stato.

Come questo programma si esplica e come è assistito per la spesa?

Ecco un altro punto che realizza taluni moderni filoni che ho visto affiorare nella chiarissima relazione di base. Per quanto riguarda i piani di interventi della Cassa, non è previsto un complesso di stanziamenti ca-

ratterizzati dall'annualità della previsione, bensì, in correlazione al periodo cui il piano degli interventi si riferisce, lo stanziamento di una somma globale che, pur se riferita a ciascuna annualità del bilancio, copre l'intero arco entro il quale si muove il piano degli interventi, per modo che la Cassa viene ad essere svincolata dall'esigenza di contenere la previsione della spesa, che poi si traduce nell'approvazione dei progetti, nei limiti degli stanziamenti annuali, sommati i quali si perviene allo stanziamento globale per il periodo fissato dal piano. In tal modo la Cassa ha la possibilità di impegnare, anticipando le scadenze annuali, tutto il complesso dello stanziamento che afferisce al periodo degli interventi e di superare uno degli ostacoli, forse il fondamentale per una organica valutazione ed attuazione dell'intervento generale della spesa pubblica, che è la strettoia dell'annualità del bilancio.

Altro punto che mi preme chiarire è questa valutazione, proprio avanti lettera, del collocamento dello strumento straordinario « Cassa », con stanziamenti che prescindono dalle visioni del programma annuale. In tal modo si supera - e ciò non era stato visto chiaramente, ma l'ha reso chiaro la realtà - il problema relativo ai rapporti tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, in quanto, a limite di ipotesi, lo stanziamento globale potrebbe, se non fossero pronti programmi e progetti, essere addirittura usufruito nell'ultimo anno o nell'ultimo mese, cui si riferisce il periodo del programma o del piano, senza nessuna incidenza sul rapporto tra previsione e spesa, che caratterizza l'andamento della gestione ordinaria.

Mi sia altresì consentito, in questa breve esposizione preliminare, fare un riferimento ad un altro punto centrale che illumina la relazione: quello dei controlli. Come le loro signorie sanno, l'attività del Consiglio di amministrazione della Cassa, cui è demandato il compito di programmare gli interventi, è assistita da un Collegio dei revisori dei conti, il quale è composto da un presidente di sezione della Corte dei conti, e da due componenti, uno in rappresentanza della Direzione generale del tesoro e l'altro della Ragioneria generale dello Stato. Sono un vecchio magistrato amministrativo ed ho una certa esperienza della pubblica amministrazione - ho percorso il lungo cammino da giudice al Consiglio di Stato -; posso affermare, senza tema di smentita, che mai un controllo è stato più efficace; mai vi è stata un'immedesimazione più organica, pur nella diversità delle fun-

zioni, tra l'ente preposto al controllo e l'ente preposto all'amministrazione. La dimostrazione pratica è la seguente: per ogni iniziativa da avviare all'approvazione viene redatta una monografia, con un ordine del giorno molto preciso, che è trasmessa ai componenti del Consiglio di amministrazione ed ai membri del Collegio dei revisori 10 giorni prima della data delle riunioni dell'organo deliberante, che si succedono periodicamente ogni 15-20 giorni. Nel costante rispetto di tale procedura, ho avuto modo di constatare - torno a ripeterlo - che mai vi è stato un controllo così approfondito, e meno dilatorio di quello esplicito dal Collegio dei revisori dei conti. Infatti, nel momento stesso in cui si delibera, si profila il problema della legittimità, cioè della conformità del provvedimento alle previsioni legislative: per cui, se viene rilevato, in ipotesi, qualche aspetto che non consente di deliberare il provvedimento, immediatamente lo si recepisce introducendo l'opportuno correttivo. È palese, quindi, che con il sistema demandato a un apposito organismo di controllo contestuale si ovvia a quegli eventuali ritardi che il controllo esterno può determinare, come avviene nell'ambito della gestione ordinaria dello Stato, rendendo possibile nel contempo un contributo positivo dell'organo di controllo della legittimità alla sostanza, talvolta cioè al merito, della stessa deliberazione amministrativa.

Come già ho detto - mi permetto ancora di ricordarlo soltanto a titolo di memoria - questo organo è costituito, previa designazione della Corte dei conti e del Ministero del tesoro, da un presidente, da altri due membri. Ora, mi pare che, una volta avvenuta la designazione, il Collegio perda qualsiasi rapporto di derivazione degli organi che l'hanno designato e diventi ufficio interno della Cassa, che è tenuto a riferire al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con una relazione apposita allegata al bilancio annuale dell'Istituto, circa la legittimità della spesa sostenuta dalla Cassa, o su singoli argomenti, ove lo ritenga opportuno. Tale documento, come è noto, forma oggetto di successiva rivalutazione nella relazione generale della Corte dei conti afferente proprio all'attività dell'amministrazione dello Stato.

Questi, in sintesi, nell'inquadramento generale, gli aspetti peculiari.

Non mi è consentito, come avrei desiderato - sono disposto a farlo se specificatamente richiestomi - scendere nei dettagli, anche perché credo di aver già abusato della loro pazienza; mentre sono desideroso di ri-

spondere alle domande che le loro signorie vorranno rivolgermi, e che penso torneranno particolarmente utili, soprattutto per me.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pescatore per l'ampia e stimolante relazione ed invito senz'altro i colleghi a formulare le loro domande.

BARCA. Io vorrei porre al professor Pescatore, che ringrazio della sua introduzione, tre questioni.

Non entrerò nel merito della politica della Cassa per il Mezzogiorno; ne abbiamo discusso recentemente in Aula e in quella sede abbiamo espresso il nostro parere: cercherò quindi di limitare le mie domande a ciò che forma più peculiarmente oggetto della nostra indagine.

La prima questione è quella che il Presidente della nostra riunione ha ricordato all'inizio, e cioè che si parla molto in questi tempi, e ne parla anche il Progetto 80, della formula dell'agenzia. In particolare, il Progetto 80 indica la formula dell'agenzia con competenza plurisetoriale e con compiti di elaborazione, progettazione e direzione nella realizzazione di grandi progetti sociali. Di questa formula si parla come della soluzione per tanti problemi di cui stiamo discutendo: programmazione, accumularsi di residui passivi, lentezze e scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica. Si parla cioè dell'agenzia come formula organizzativa capace di correggere le pesantezze, le rigidità e l'insufficienza della pubblica amministrazione e di assicurare tempi e costi congrui alle indicazioni del programma.

Ora, come il Presidente Fabbri ricordava, la formula della Cassa per il Mezzogiorno si avvicina molto a quella della progettata agenzia, e sotto questo profilo desidererei conoscere in maniera più dettagliata il parere del professor Pescatore sull'esperienza fino ad ora raccolta in seno alla Cassa stessa. Vorrei sapere in particolare, che cosa suggerisce il rapporto (il professor Pescatore mi consenta di esprimere un giudizio personale, anche se non siamo qui riuniti per formulare i nostri giudizi ma per ascoltare i suoi e tenerne conto), a mio avviso e giudizio del tutto negativo, della Cassa del Mezzogiorno con gli enti locali, sia nella fase di formazione della volontà politica e della formazione del piano quinquennale, sia nella fase in cui la Cassa del Mezzogiorno si sforza di trasferire autonomamente le decisioni politiche sul piano dell'esecuzione amministrativa. Vorrei

conoscere più in generale che cosa suggerisce l'esperienza della Cassa, a parere del professor Pescatore, circa l'innesto con la pubblica amministrazione, intesa nel senso più lato, e con le funzioni di direzione e responsabilità politica riservate al Governo.

Seconda domanda: la Cassa del Mezzogiorno ha svolto, in base alla sua legge istitutiva e successive modificazioni e integrazioni, una serie di compiti ordinariamente affidati alla pubblica amministrazione, usufruendo peraltro di alcuni alleggerimenti amministrativi ritenuti utili e congrui a rendere più spedita ed efficace la sua azione: concentrazione e surrogazione di competenze ordinarie, rapporto con il personale non costretto entro i vincoli ed i limiti del contratto di pubblico impiego, sottrazione al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, sottrazione ad alcuni passaggi d'obbligo nelle procedure amministrative ordinarie, consulenza da parte di organi tecnici, affidamenti di opere a trattativa privata, più spedite procedure di collaudo, ecc.

In che misura questi alleggerimenti si sono rivelati idonei ad assicurare migliori tempi e costi e maggiore efficienza dell'azienda amministrativa, senza intaccarne il carattere pubblico e senza intaccare certi necessari controlli? Quali altre procedure amministrative, a carattere generale ovvero disposte da particolari complessi normativi per disciplinare singoli settori o categorie di opere, potrebbero essere utilmente riviste e alleggerite per ottenere migliori risultati di tempo e di efficienza?

Vorrei osservare in proposito che tutto il mio gruppo si batte da tempo, nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione, per un drastico e coraggioso alleggerimento del controllo preventivo, che finisce per allungare i tempi e ridurre l'efficienza dell'azione pubblica. Noi riteniamo che occorra una chiara subordinazione alla volontà politica, cui vanno affidate le scelte decisive, ma riteniamo che, tenuta ferma questa priorità, il controllo debba essere prevalentemente *a posteriori*, pur implicando ciò, evidentemente, responsabilità personale dei funzionari, sanzioni e revocabilità.

Il professor Pescatore ha risposto in parte alla terza domanda, che è la seguente: la formula sperimentata dalla Cassa, di un controllo successivo esercitato dalla Corte dei conti mediante un magistrato chiamato a presiedere il collegio dei sindaci, è ritenuta idonea tanto dal punto di vista della agevolezza amministrativa quanto da quello della effi-

cazia e penetrazione del controllo? Il professor Pescatore ci ha parlato di controllo sincronico e ha detto che ciò ovvia ai ritardi. D'accordo. Ma sono anche d'accordo con lui quando rileva che tale sincronismo fa sì che dopo la nomina da parte della Corte dei conti e del Tesoro si perda ogni carattere di dipendenza dalla Corte stessa. Quindi, a questo punto, il problema del controllo non è risolto: è come se il funzionario della Corte dei conti fosse un esperto, che consente di evitare errori di illegittimità o di altro genere.

Sarò comunque grato al professor Pescatore se vorrà fornire qualche delucidazione in merito o correggere qualche mio giudizio inesatto.

SCALFARI. Desidero porre alcune brevi domande, di carattere molto concreto.

1) Credo sarebbe interessante per la Commissione, per poter valutare in concreto le possibilità operative di una agenzia, quale la Cassa *ante-litteram* è stata, conoscere la dimensione numerica e la struttura organizzativa del personale dipendente. E pregherei anche il professor Pescatore di dirci qualcosa di preciso circa l'avvalersi da parte della Cassa di consulenti ed esperti esterni.

2) La seconda domanda riguarda i tempi di incasso e di spesa delle risorse affidate alla Cassa, e di conseguenza il problema delle giacenze di liquidità che la Cassa ha, o ha avuto, o avrà, nei conti col tesoro, le banche, ecc. L'argomento mi sembra interessante perché riproduce, sia pure a livello periferico e quindi con implicazioni finanziarie del tutto diverse, quello che è il problema dei residui, che ricade appunto nell'ambito della nostra indagine.

3) La terza domanda riguarda i tempi e le procedure seguite dalla Cassa per l'appalto o la concessione a trattativa privata, o comunque l'affidamento a terzi, delle opere che essa esegue direttamente.

4) Nonché, viceversa, i tempi e i ritmi di spesa concernenti opere che la Cassa programma e finanzia, ma non esegue direttamente provvedendosi alla loro esecuzione nell'ambito della amministrazione ordinaria.

5) Infine (riallacciandomi a quanto detto dall'onorevole Barca) vorrei toccare il problema del collegio dei revisori e della loro funzione. In sostanza, si tratta di un vero e proprio collegio sindacale, con la certificazione annuale di legittimità annessa alla relazione del consiglio di amministrazione.

L'onorevole Barca ha posto la questione del controllo a posteriori, superata tuttavia

a mio parere dal fatto che la Corte dei conti, come magistratura autonoma, esercita il controllo successivo. Formalmente il problema è risolto, nel senso che la Cassa ha un suo collegio di revisori che, in stretta collaborazione con il consiglio di amministrazione, evita gli eventuali errori di illegittimità; poi la Corte effettua il controllo esterno e lo trasmette al Parlamento. Vorrei tuttavia chiedere al professor Pescatore se è possibile da parte del collegio dei revisori anche un controllo di merito.

Faccio questa domanda pensando ad una possibile implicazione. Il Parlamento, infatti, conosce di quanto avviene alla Cassa solo quello che gli viene comunicato tramite la Corte dei conti. È possibile, viceversa, creare qualche canale di collegamento tra organo interno di revisione e commissioni parlamentari di controllo, al fine di consentire l'acquisizione di elementi che permettano di valutare, non solo sotto il profilo della legittimità, ma anche nel merito, l'azione della Cassa? Grazie.

COLAJANNI. Durante l'audizione del ragioniere generale dello Stato, si è sollevato un problema in un certo senso nuovo, ricollegantesi anche alla discussione che si era avuta nel corso della cerimonia per il centenario della ragioneria generale, cioè quello della introduzione del controllo dei costi e della efficienza per l'attività della pubblica amministrazione. Mi è sembrato di capire che il professor Stammati manifestasse la convinzione della utilità dell'introduzione di questo tipo di controllo e si dimostrasse anche propenso alla sua concentrazione presso la ragioneria generale. Vorrei ora conoscere l'opinione del Presidente della Cassa per il Mezzogiorno su questo, cioè:

1) sulla opportunità dell'introduzione del controllo dei costi e dei benefici (nel caso dell'agenzia infatti credo sia più pertinente parlare appunto di costi e benefici);

2) sulla localizzazione, per così dire, di questo tipo di controllo: se cioè ritenga opportuno che esso venga svolto da un unico organismo centralizzato, come potrebbe essere appunto la ragioneria generale dello Stato, oppure se pensa che, trattandosi di agenzia, il controllo debba essere fatto più direttamente sotto la responsabilità dell'agenzia stessa, nella fattispecie della Cassa.

Infine, un'ultima osservazione.

Se non sbaglia, per quanto riguarda il conferimento degli appalti per le opere, la Cassa segue le norme generali dell'amministrazio-

ne. Vorrei allora sapere se il Presidente della Cassa non ritenga che la trattativa privata consentirebbe uno snellimento nella esecuzione delle opere e quali problemi di garanzie si porrebbero in tal caso dal punto di vista del controllo della regolarità.

ISGRÒ. Soltanto una domanda, concernente il meccanismo di coordinamento adottato in questi ultimi anni tra attività della Cassa e attuazione del piano di rinascita sardo. Questo meccanismo ha ritardato i tempi, è apparso pesante o invece si è trattato di un'esperienza, sia pure parzialmente, positiva?

DI LISA. Il professor Pescatore, dandoci il profilo della struttura, dei mezzi e dei controlli che regolano l'attività della Cassa per il Mezzogiorno, non ha potuto fare a meno di riferirsi ai due cicli di attività della Cassa stessa. Il primo periodo è stato quello dell'emergenza, a carattere diffusivo, cioè intervento su una realtà come quella meridionale che aveva bisogno di un pronto soccorso inteso non soltanto a circoscrivere ma a risanare alcune condizioni strutturali ed ambientali divenute intollerabili.

Il secondo periodo - quello attuale - è stato accreditato come una fase d'intervento concentrato su alcune strutture che fossero traenti rispetto alle suscettività economiche delle singole regioni meridionali e del Mezzogiorno nel suo complesso. Ora, senza voler riferire al professor Pescatore i giudizi che sono o che possono essere formulati sulla base dei risultati conseguiti fino a questo momento, certamente si può e si deve dire che l'intervento di emergenza, con metodo diffusivo, è servito quanto meno a stabilizzare la situazione ambientale del Mezzogiorno e a portare in primo piano problemi che oggi non potrebbero essere né posti né avviati a soluzione se non fosse stato efficace il primo intervento di emergenza. Si può dire quindi che la struttura, i finanziamenti e i controlli, cioè la Cassa in quanto tale, hanno risposto abbastanza bene alle attese del legislatore e del paese. Al professor Pescatore vorrei chiedere se, nella prospettiva assegnata a questo secondo periodo, di concentrazione e di realizzazione di strutture intese a maturare le premesse e a far fare un secondo passo in avanti al Mezzogiorno, egli ritiene che l'organizzazione e il funzionamento dello strumento Cassa siano ancora e altrettanto adeguati. In particolare vorrei chiedere al professor Pescatore com'è che la Cassa, focalizzando nel

Mezzogiorno la realtà di antiche sacche di depressione, è costretta a registrarne di nuove, sotto forme ancora più gravi e vistose di quelle tradizionali.

Vi sono zone che risultano oggi più depresse nella misura in cui altre zone circostanti, a parità di punti di partenza, un certo avanzamento lo hanno fatto e sono in marcia. Selezione e concentrazione di interventi a parte, vale ancora la Cassa per i 504 comuni classificati di alta depressione? In quale misura? Con quale prospettiva? Oppure nel conto degli squilibri settoriali e territoriali bisogna calcolare come inevitabili quelli provocati a nuovo dalle scelte economicistiche ed efficientistiche della Cassa nel Mezzogiorno?

Come pensa che la Cassa per il Mezzogiorno, con la struttura, con i finanziamenti, con i controlli attuali, possa mettere al riparo da un grosso rischio: quello di intervenire dall'alto nella realtà meridionale, dissociando tutto quanto si decide a Roma e si fa nelle regioni del sud dalla coscienza civile delle popolazioni interessate? In particolare, come opera la Cassa per il Mezzogiorno (e mi riferisco evidentemente al carattere di plurisetorialità cui ha fatto cenno il professor Pescatore, e alla efficacia propulsiva che la Cassa deve perseguire secondo il disegno del potere politico che l'ha istituita) in ordine alla lamentata assenza di una diffusa classe imprenditoriale nel Mezzogiorno? E nell'organizzazione di gestione delle opere realizzate, per gli appalti per le forniture, ecc.; nel processo selettivo di industrializzazione e di promozione imprenditoriale, cosa fa la Cassa per attivare il fattore umano meridionale?

Constatato, per esempio, che quello che il professor Pescatore ha definito il complesso degli acquedotti, deve essere gestito dalla Cassa ai limiti di liceità secondo le leggi vigenti; constatato che esiste una tale carenza tecnica da parte degli enti locali per cui le spese realizzate andranno rapidamente in malora, com'è che non si è pensato a promuovere una organizzazione gestionale a livello di provincia e di comune? Intendo dire: una organizzazione tecnica plurivalente a servizio degli enti locali così che non si verifichi un'altra sfasatura, oltre quella concernente i tempi di intervento, sempre lunghi più del necessario perché mancano progetti organici. La Cassa per il Mezzogiorno, molte volte, dovendo ripartire anche per regioni i suoi interventi, si trova a dover prendere in esame i progetti che in massima parte sono promossi o presentati dalle amministrazioni provincia-

li, dai comuni, dai consorzi, dalle aziende speciali ecc. ai quali oggettivamente è mancata e manca una visione organica delle priorità e degli effetti delle spese da realizzare.

Altri ritardi si producono a valle dell'intervento della Cassa del Mezzogiorno, stante il fatto che i tempi intercorrenti tra progettazione e finanziamento e la lottizzazione esecutiva delle opere comportano un arco di adempimenti lunghissimo. Nella mia regione, il Molise, per realizzare una diga e una strada, essenziali alla sopravvivenza stessa dell'agricoltura compromessa dal prelievo del fiume Biferno a favore della Campania, stanno passando quasi vent'anni! Con la conseguenza che la mia regione va incrementando di anno in anno l'indice di emigrazione. Per essere il più alto nella graduatoria nazionale e meridionale tale indice, se valutato anche per le opere di viabilità, di bonifica, ecc., denuncia una perdita economica incalcolabile per la finanza pubblica. Né l'amministrazione ordinaria né quella straordinaria dello Stato si sono mai riferite ad una realtà quanto mai elementare (300-400 mila abitanti su un territorio abbastanza ben definito in pianura, in collina e in montagna) e suscettibile, quindi, di essere compresa e governata nella sua interezza.

Come mai la Cassa per il Mezzogiorno o il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non ha pensato di dover intervenire anche nel settore della istruzione universitaria per il sud? Come mai ci si è fermati a livello degli asili e della scuola dell'obbligo? Non intendo affatto attribuire compiti non pertinenti e responsabilità nuove alla Cassa. Constato piuttosto che i piani di coordinamento, che dovevano risolvere il problema del carattere aggiuntivo degli interventi della Cassa nel Mezzogiorno rispetto a quelli ordinari dell'amministrazione pubblica, non soltanto non funzionano, ma talvolta funzionano a rovescio. Tant'è che il professor Pescatore ha dovuto dirci che gli strumenti di cui la Cassa dispone sono l'ANAS, i consorzi di bonifica, le amministrazioni provinciali, gli enti locali, ecc. Ed abbiamo già annotato quale ruolo empirico e frammentario svolgano questi organi nella ideazione e nella progettazione degli interventi, senza che siano stimolati e aiutati a perseguire una utilizzazione rigorosa e coerente delle disponibilità straordinarie offerte al Mezzogiorno per un suo reale sviluppo.

Ora, di fronte a questa situazione, vorrei cogliere l'occasione per far presente al professor Pescatore anche un dato nuovo che

emerge dalla esperienza dell'intervento dello Stato nel Mezzogiorno. Il dato nuovo è quello dell'urgenza. Urgenza che riflette, a parte tante altre conseguenze, una valutazione economica di triplice ordine:

a) interventi troppo diluiti o frazionati, tra il momento della progettazione e dell'approvazione dei progetti e quello della messa a frutto delle opere, perdono di economicità in proporzione diretta all'allungamento dei tempi;

b) fanno perdere di organicità anche a quel tanto di programmazione regionale che all'immediato si può adottare per la spesa pubblica;

c) fanno perdere scopo ed efficacia alle strutture realizzate se nel frattempo vengono a mancare i soggetti per i quali opere, assetti e piani erano stati preordinati.

La casistica che ho introdotto nella discussione vuol essere significativa dell'esigenza di sottoporre ad esame con un criterio organico la spesa fatta dalla Cassa. Professore, lei mi perdonerà se ora soltanto formulo esplicitamente le domande pertinenti all'indagine per la quale ella è interpellato dalla nostra Commissione:

1) quali i criteri di intervento straordinario della Cassa e quali gli effetti provocati da tali interventi sull'amministrazione ordinaria dello Stato nei confronti del Mezzogiorno?

2) sui tempi di intervento in quale misura incide quella che io ho chiamato la mancanza di progetti organici rimediata con una progettazione, per settori e per regioni, così empirica e frammentaria da sconvolgere ogni seria previsione ed ogni efficace controllo?

3) sui tempi di esecuzione non si riproducono a valle dei finanziamenti deliberati dalla Cassa, quelle lungaggini che sono state invece risolte a monte, o si credeva di aver risolte a monte, quando è stata resa autonoma la Cassa nella sua configurazione strutturale, giuridica e operativa?

Grazie.

LA LOGGIA. Vorrei chiedere al professor Pescatore, ricollegandomi anche a talune osservazioni fatte dall'onorevole Di Lisa, la sua opinione su alcuni problemi che mi sembrano diventando, di giorno in giorno, di maggiore attualità. Intendo riferirmi al problema sempre aperto, del coordinamento fra i vari organi dello Stato. La Cassa per il Mezzogiorno ha dovuto fronteggiare una serie di resistenze al momento del suo inserimento nell'attività statale, data la naturale propen-

sione dei vari organi dello Stato a non cedere, neanche in minima misura, le proprie competenze. Queste difficoltà andranno crescendo col tempo.

Innanzitutto la Cassa si trova di fronte ad una serie di organismi già esistenti: consorzi di bonifica, organismi creati con la legge stessa della Cassa, consorzi di sviluppo industriale; ora la Cassa ha anche predisposto tutta una serie di attività in ordine alla formazione di comprensori di sviluppo turistico; infine, collateralmente a questa strutturazione di carattere istituzionale vanno considerati tutti i problemi connessi all'assetto territoriale urbanistico e allo sviluppo. Si crea quindi una serie di confluenze nelle competenze e nelle attività, che certo non concorrono ad un ordinato svolgimento dell'attività dello Stato, nel suo complesso, con riguardo cioè sia a quella che lo Stato compie direttamente, sia a quella che lo Stato compie indirettamente, tramite organismi ed enti di vario tipo.

Tutto questo pone delle esigenze di coordinamento e la Cassa potrebbe costituire uno strumento utile a questo scopo, mentre attualmente credo non riesca ad esserlo.

Ulteriori problemi nascono dal rapporto tra la programmazione generale e i piani di coordinamento della Cassa; infatti la legge sulle procedure prevede che il piano nazionale vincoli la Cassa in ordine all'articolazione territoriale del programma.

Queste questioni si complicano in relazione ai recenti studi e alle prospettive aperte ai fini di una regolamentazione unitaria del problema dell'acqua: sia nel senso della difesa del territorio e della difesa dagli inquinamenti, che nel senso del reperimento, della produzione e della gestione distributiva.

C'è tutta una tendenza, lumeggiata ormai in studi approfonditi e che credo verrà sottolineata in una conferenza nazionale che è in preparazione, a proposito della utilizzazione a fini multipli dei bacini idrologici, il che postulerebbe la creazione di organi unitari che affrontino interamente il problema; mentre attualmente i ministeri, gli organi centrali e periferici interessati sono numerosissimi ed i rapporti reciproci molto complessi.

Ora, tutto questo postula l'esigenza non soltanto di agenzie per la esecuzione delle opere pubbliche, che è cosa diversa, ma anzitutto di un ordinato assetto distribuzionale, perché ogni volta non occorra l'intervento di una molteplicità di organi diversi, senza per di più che siano predisposte procedure che

prevedano riunioni a carattere collegiale o una qualche forma di concerto.

Non so se la Cassa si sia prospettata questa serie di inconvenienti; probabilmente si saranno cercate delle soluzioni, in atto o in prospettiva. Se il professor Pescatore, su questo punto, ha condotto degli studi o se comunque ha avuto occasione di riflettervi, gli chiederò di esporci le sue idee.

MAZZARRINO. Poche domande spicciole, chiedendo scusa al professor Pescatore e ai colleghi per esser stato assente durante la introduzione, essendo stato impegnato in altra Commissione.

Chiedo al professor Pescatore se non ritenga che l'efficienza dell'azione della Cassa, nelle zone interessate, sia stata in un certo senso ridotta a causa del non coordinato e non pieno intervento dell'amministrazione ordinaria, in relazione ai problemi generali. Secondo: se non ritenga che sarebbe opportuno procedere ad una riforma della legislazione relativa agli interventi nel Mezzogiorno, per quanto attiene ai contributi per nuove iniziative industriali, nel senso di provocare una differenziazione di questi incentivi.

Il mio parere è che gli incentivi per nuove iniziative o per completamenti di attività nel Mezzogiorno debbano essere differenziati dando la preferenza, e quindi maggiormente aiutando quelle iniziative particolari che, per capacità di maggiore assorbimento di mano d'opera, o per le loro caratteristiche di industrie interessanti l'attività agricola e di trasformazione di prodotti agricoli, nonché di produzione di mezzi per l'agricoltura meccanica (trattori, ecc.) e chimica (concimi), o per il loro alto contenuto tecnologico (elettronica, aeronautica, missilistica, ecc.), sono capaci di sollecitare anche lo sviluppo culturale delle zone interessate dando al processo di sviluppo del Mezzogiorno un carattere di organicità e di efficienza.

Vorrei infine chiedere al professor Pescatore se non ritenga di meglio utilizzare l'attività dei consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale del Mezzogiorno, ai fini di un più coordinato e razionale intervento nelle zone interessate e per provocare una maggiore partecipazione dei rappresentanti delle popolazioni e degli interessi locali al processo del loro sviluppo sociale ed economico.

PRESIDENTE. Se nessun altro chiede di intervenire, vorrei aggiungere anch'io qualche domanda a quelle che sono state formu-

late, rilevando però fin d'ora che alcuni degli interventi non sono stati perfettamente inquadrati rispetto alle finalità della nostra indagine. Quindi è chiaro che il professor Pescatore, nella sua risposta, dovrà tener conto soprattutto degli interventi pertinenti l'indagine stessa. Alcune domande avanzate, infatti, possono ritenersi in contrasto con le disposizioni di carattere generale che il Presidente della Camera ha dato per la regolamentazione di questo tipo di attività. In particolare sono in questione i limiti entro i quali devono porsi i quesiti ai funzionari dello Stato, limiti che sono in relazione alle responsabilità che essi hanno: responsabilità evidentemente non di direzione politica, ma di esecuzione di direttive sia pure ad alto livello. Vengo ora alle domande.

1) La prima riguarda la formula della agenzia con competenza plurisettoriale e concerne soprattutto il tipo di agenzia che viene prefigurato dal Progetto 80.

Rispetto alla normale procedura di spesa dello Stato, abbiamo visto che la Cassa per il Mezzogiorno rappresenta - sotto il profilo dell'approvazione del progetto, dell'erogazione della spesa e attuazione dell'opera e anche sotto il profilo dei controlli - un sistema avanzato che consente una certa abbreviazione dei tempi tecnici delle normali procedure. Tale abbreviazione, come si concreta in particolare? A quale livello cioè i tempi tecnici vengono abbreviati rispetto alla normale esecuzione di opere da parte dello Stato? Abbiamo visto infatti che esiste un organo - il Comitato dei ministri - che ha la responsabilità politica e che approva i piani predisposti dal consiglio di amministrazione; abbiamo visto che esiste un consiglio di amministrazione che ha il compito di approvare i progetti che rendono concreta l'attuazione dei programmi, mediante una autonomia che consente di filtrare le direttive politiche. In cosa consiste, dunque, l'abbreviazione a questo livello? A mio avviso dovrebbe consistere nel fatto che, non essendo prevista la trafila di controlli che affligge le attuazioni di spesa da parte di enti locali, i tempi di approvazione dei progetti dovrebbero essere notevolmente ridotti. Tuttavia non mi pare che ciò invece accada, dal momento dell'affidamento dell'opera a quello della sua esecuzione: questo perché spesso, per opere di grande mole o di carattere particolare, come ha detto il professor Pescatore, la Cassa si avvale della collaborazione offerta o da aziende di Stato o da consorzi di bonifica o addirittura da enti locali, per cui si ricade nella tradizionale orga-

nizzazione, cui devono sottostare quei tipi di attività.

Come si potrebbe pertanto ulteriormente perfezionare l'abbreviazione dei tempi tecnici, ovviando all'inconveniente suesposto? Vorrei che il professor Pescatore citasse lo esempio di un'opera qualsiasi, per poterci dire quali sono i tempi effettivi di spesa e permetterci di fare il raffronto rispetto ad analoga procedura eseguita dallo Stato, sia direttamente sia indirettamente.

2) Abbiamo parlato all'inizio di agenzie con competenza plurisettoriale. Vorrei conoscere, entro i limiti del possibile, il rapporto tra l'intersettorialità della Cassa per il Mezzogiorno e il rientro nel normale ordinamento delle strutture settoriali tradizionali, di cui la Cassa si avvale per le proprie opere.

3) L'ultimo punto riguarda il tipo di controllo attuato dalla Cassa mediante il collegio dei revisori dei conti. Non mi pare che vi siano nel sistema indicato i pericoli denunciati nell'intervento dell'onorevole Barca.

BARCA. Nel mio intervento mi sono riferito ad una precisa formulazione del professor Pescatore, il quale ha detto che, una volta avvenuta la nomina da parte della Corte dei conti e del Ministero del tesoro, si opera una sorta di distacco, per cui i revisori dei conti finiscono per rispondere dinanzi al presidente della Cassa. A questo punto rimane in piedi il problema del controllo esterno, ed è proprio tale tipo di controllo che ci lascia insoddisfatti.

Dato che ho la parola, riprendo la questione che avevo posto (e sulla quale è tornato l'onorevole La Loggia) circa l'intreccio fra la Cassa, concepita come agenzia, e la struttura governativa ordinaria. Mi interesserebbe comprendere come potrà essere questo rapporto nel caso di un'agenzia plurisettoriale che dovrà intervenire in campi d'interesse di più ministeri e come questo intreccio potrà essere risolto in talune situazioni particolari. Nel caso della Cassa il problema è semplice dato che vi è un solo Ministro che dovrà poi rispondere, essendo appunto Ministro della Cassa per il Mezzogiorno; ma la cosa è un po' diversa nel momento in cui abbiamo un intreccio con più ministeri. Come verrà risolta la questione?

PESCATORE, *Presidente della Cassa per il Mezzogiorno*. Ringrazio tutti coloro che mi hanno rivolto domande, le quali, toccando i punti essenziali dei problemi, danno la prova di una partecipazione che, anche a quest'alto

livello politico, tiene conto della problematica attinente alla struttura e alla funzione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

Mi scuso se non risponderò adeguatamente, anzi prego sin da ora l'onorevole Presidente e coloro i quali sono intervenuti di precisare eventuali mie omissioni, di guisa che possa corrispondere a tutti i quesiti rivoltimi.

Vengo subito ad un problema di carattere generale, che ho già abbozzato, ma sul quale ritorno perché oggetto dell'intervento dell'onorevole Presidente e di altri, come l'onorevole Barca e l'onorevole La Loggia. Il problema concerne la funzione programmatrice dell'intervento straordinario, in correlazione con i programmi e - come ha sottolineato soprattutto l'onorevole La Loggia - con le competenze delle altre amministrazioni.

Mi sia consentito, innanzi tutto, di fare una distinzione fondamentale, tra quella che è la linea direttiva politica e quella che è la attività di gestione amministrativa. Come mi sono permesso di chiarire all'inizio della mia esposizione, occorre riferirsi al documento di base che è il piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno, che, come loro sanno, è rimesso alla determinazione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e si inquadra nella programmazione economica generale. Perciò, partendo dalla definizione legislativa degli strumenti, vi è un momento preliminare che si riferisce all'area meridionale, rappresentato dal coordinamento degli interventi ordinari e di quelli straordinari, operato dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, cui segue l'inserimento di detto intervento coordinato nella politica economica generale, che trova nel CIPE l'organo decisionale.

Pertanto, dal punto di vista del disegno sistematico, è in questa sede che si determina la saldatura tra il piano degli interventi straordinari e ordinari per l'area meridionale ed il piano economico generale. Ed è in questa stessa sede che si debbono risolvere i problemi (e qui mi riferisco in modo particolare a quelli sollevati dall'onorevole Di Lisa e dall'onorevole Mazzarino) riguardanti il rapporto tra natura aggiuntiva dell'intervento straordinario e quella (normale) rimessa alla amministrazione ordinaria. Perché è chiaro che, in questa fase, l'organo politico è in condizione, con riguardo a scelte o opzioni fondamentali, di individuare gli interventi sia sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo, sia per quanto attiene la distribuzione territoriale, non soltanto con una valutazione di

carattere geografico, quant'anche nei riflessi e nei rapporti, soprattutto, di certe garanzie di spesa e di riserva della spesa ordinaria nei riguardi del Mezzogiorno, che proprio in sede di piano di coordinamento generale dovrebbero definirsi e concretarsi. Naturalmente su tali atti e documenti si svolge il controllo del Parlamento, nelle modalità che qui è superfluo sottolineare.

Mi permetto di anticipare un'altra conclusione, con riferimento all'intervento dell'onorevole Barca, il quale ha rilevato, che l'attività di pianificazione - mi riferisco in modo particolare all'intervento straordinario e all'intervento ordinario - risulta quasi avulsa dalla possibilità di un controllo del Parlamento, anche in relazione al risultato della attività che il Collegio dei revisori, come organo di controllo sui programmi, adempie nell'interno della Cassa.

Qui vorrei richiamare, ancora una volta, la relazione generale che il Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno presenta annualmente al Parlamento sull'impostazione programmatica e sull'attuazione dei programmi. Alla quale si riconnette la relazione che la Cassa fa sul suo bilancio annuale che, corredata della relazione specifica del Collegio dei revisori, viene pur essa trasmessa al Parlamento. Le loro signorie ne hanno sempre avuto personale e diretta disponibilità. Per legge l'Istituto è impegnato a trasmettere il documento - entro il quarto mese dalla chiusura dell'esercizio - al Ministro Presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, perché non soltanto espliciti gli adempimenti di sua competenza, ma informi il Parlamento, oltre che della sua relazione programmatica generale, del concreto e particolareggiato esercizio svolto dall'organo straordinario. In tale sistema si opera un saldo, per successive fasi, tra le determinazioni politiche e il controllo del Parlamento, e cioè: una prima volta in sede di approvazione del piano economico generale; una seconda volta con l'esame della relazione sullo stato di attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, presentata dal Presidente del Comitato dei ministri; una terza volta con la relazione dell'organo di attuazione degli interventi, che è collegata, per il tramite del Ministro presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, proprio con una funzione specifica di integrazione della sua relazione, che viene ad attuarsi con la trasmissione - come ho detto - del bilancio annuale della Cassa, corredata della relazione del Collegio dei revisori.

A questo punto si ripropone il problema fondamentale, che soprattutto l'onorevole Barca e l'onorevole Isgrò hanno affrontato, del carattere di questa programmazione. Mi pare che sia giunto il momento di affrontare questo tema, essendomi soffermato sull'attività di pianificazione - che è attività politica - per inquadrare con più efficacia la materia di competenza della Cassa, il programma, che è espressione di attività di alta amministrazione.

Come intervengono le amministrazioni locali in questa programmazione? Garantisce la Cassa il rispetto dell'autonomia? Ha rispettato, in modo particolare, l'autonomia della regione sarda? È derivato da ciò uno snellimento ovvero un appesantimento delle procedure, per quanto attiene soprattutto all'impostazione dei programmi e alla relativa attuazione del piano di rinascita della Sardegna?

In proposito mi sia consentito, per esperienza personalmente vissuta, di parlare con franchezza. Sostengo che una seria programmazione non può prescindere, anzi deve tener conto dei destinatari definitivi, che poi sono le popolazioni, e delle istituzioni che le rappresentano. Tuttavia, a livello proprio delle istituzioni fondamentali non si è quasi mai riusciti, tranne rare occasioni, ad avviare una collaborazione efficiente, dal punto di vista tecnico e, se mi è consentito dirlo, dal punto di vista della interpretazione delle istanze locali. Intendo riferirmi ai comuni, soprattutto, e poi alle strutture che operano nel settore dell'agricoltura, meno ai consorzi di bonifica, meno ancora, ma con certe carenze, agli organi preposti ai consorzi per le aree ed i nuclei industriali. Con gli enti, che erano una diretta espressione di gruppi interessati allo studio ed alla valutazione di problemi locali, spesso, superata la fase della mera enunciazione dei temi, abbiamo trovato la inerzia. Mi sorregge nella drastica affermazione, l'esperienza che ho fatto proprio nei riguardi di queste strutture, che spesso promuovevano iniziative, che a livello locale determinavano fermenti e reazioni. Ogni volta che si cercava di iniziare e rendere operante il colloquio, si è dovuta constatare o una completa disinformazione sui problemi, o una incapacità tecnica, peraltro giustificata dalla disfunzione strutturale e dalle pesanti difficoltà istituzionali.

In occasione dell'avvio del piano di rinascita della Sardegna, s'è puntato sui comitati zonali, dai quali si sperava di poter ottenere un contributo determinante, che venisse da

scelte articolate proprio dai destinatari e dai partecipi alla gestione del piano. Devo dire, con amara sincerità, che è stata un'esperienza che non ha certamente conferito alla chiarezza delle scelte e non ha agevolato le determinazioni finali.

Mi auguro che questo stato di cose possa essere superato. Quando tuttavia si pensi proprio ai comitati zonali i quali hanno espresso nel loro microcosmo - e ciò è anche comprensibile - valutazioni che afferiscono esclusivamente a problemi isolati, che vengono esasperati e contrapposti ad altri di competenza degli stessi organismi vicini, ci si rende conto che in definitiva ciò impedisce l'avvio di una seria programmazione. Con le inevitabili conseguenze negative, che si riversano a livello degli organi di secondo grado e, in definitiva, su coloro ai quali spetta poi la decisione finale; quegli organi, cioè, cui compete il non facile compito di sceverare tra i diversi impulsi provenienti dalla periferia e di delineare un programma consapevole di scelte adeguate.

Una questione, toccata dagli onorevoli Barca e Di Lisa e ripresa dall'onorevole La Loggia, concerne i rapporti tra la direttiva politica e l'attività programmatica di esecuzione della Cassa per il Mezzogiorno; in tale questione si innesta il rilievo dell'onorevole Presidente circa i rapporti (di attuazione) successivi alla stessa attività programmatica. È questo un punto molto importante. Rare volte si è realizzata, pur nell'ambito delle diverse posizioni, una collaborazione così efficace tra l'organo politico e quello amministrativo. Gli obiettivi di base, sui quali si è innestata la direttiva politica, spesso hanno avuto una elaborazione tecnica preliminare da parte della Cassa. Certo, è chiaro che il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno li ha assorbiti e inquadrati nell'ambito di determinate direttive principali, ispirate al perseguimento di determinati traguardi di ordine politico. Posso tuttavia attestare - rendendo omaggio a tutti i presidenti succeduti sin qui alla guida del Comitato dei ministri - che non vi è stato e non vi è organismo, al quale siano state garantite autonomia e libertà di azione, come il Consiglio di amministrazione della Cassa.

Ciò ha consentito un equilibrato dosaggio tra direttiva politica e compiti riservati all'amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno. È la prima volta, onorevole Di Lisa, che nell'Italia meridionale si è avuto un intervento fondamentale, per complessi organici, in campo idrico. Mi riferisco ai grossi

complessi acquedottistici, ai grossi complessi irrigui. Si pensi al notissimo progetto del Flumendosa, in Sardegna, che fa testo in Europa. Vi si è proceduto, effettuando un censimento preliminare, completo delle risorse idriche; si è costruito, a tempi esemplari, un complesso di due dighe e di una galleria allacciante, le quali consentono la unificazione, dal punto di vista della programmazione, delle risorse stesse, inserendo le diverse competenze — normalmente distribuite tra più amministrazioni: dei lavori pubblici, per quanto riguarda le reti di acquedotto; dell'agricoltura, per quanto concerne le bonifiche e le sistemazioni idrauliche; dell'industria, per quanto attiene alla produzione dell'energia elettrica — in un unico progetto che la Cassa ha impostato e realizzato, in collaborazione con l'Ente per il Flumendosa.

Unità del disegno, quindi, con un complesso che è costato finora oltre 65 miliardi di lire, ma che è servito all'accumulo di acqua con la costruzione di due invasi; alla sistemazione idraulica della zona; all'approvvigionamento idrico di oltre quaranta comuni (compreso Cagliari, che ha una delle disponibilità idriche giornaliere più alte: cinquecento litri *pro capite*); alla derivazione in canale di 40 milioni di metri cubi all'anno di acqua per il fabbisogno delle zone industriali; alla produzione di energia elettrica e alla possibile irrigazione di 95 mila ettari del Campidano.

Se non ci fosse stata la Cassa per il Mezzogiorno, un simile complesso sarebbe stato semplicemente impensabile. La realizzazione è stata il frutto di una determinazione previsionale, precisa e compiuta, del Comitato dei ministri, anche ai fini dell'impiego multiplo delle risorse idriche; la Cassa, da parte sua, ha avuto il merito di elaborare il piano esecutivo, di realizzarlo, superando, con la collaborazione dell'Ente Flumendosa, difficoltà tecniche e amministrative, altrove preclusive.

E potrei citare moltissimi altri esempi di grossi complessi organici; ma dispensatemi dal fare l'apologia degli interventi!

Nel quadro di tali imponenti realizzazioni, sono pronto tuttavia ad ammettere che si è verificata più di una carenza. E qui, dando atto all'onorevole Di Lisa, rispondo che è vero che abbiamo fatto qualche strada di penetrazione, non assistita da una sufficiente valutazione di carattere economico-produttivo. Si tenga, però, conto che in una situazione territoriale, economica e sociale come quella del Mezzogiorno, è veramente difficile operare

scelte definitive e unitarie prescindendo del tutto dalle spingenti realtà che caratterizzano le diverse regioni. Il piano degli interventi si è affidato a obiettivi selettivi, di carattere unitario, con la realizzazione di complessi organici, escludendo quasi sempre l'intervento di soccorso. Che l'ente straordinario abbia o non abbia esaurito i compiti e raggiunto gli obiettivi, questo è qui materia di giudizio. Certo non è l'organismo straordinario il responsabile di quello che avviene nel Mezzogiorno, anche sotto l'aspetto del tasso di emigrazione che purtroppo non accenna ancora a diminuire e che inevitabilmente dovrà proseguire. Sono i limiti imposti all'intervento che, qualunque forza e qualunque volontà operi, trova una situazione difficilmente riparabile, nella sua totalità, dopo otto secoli di inerzia, con un intervento di appena 18-19 anni e in una situazione di evoluzione generale, che sta mettendo in crisi, in ogni parte del mondo, strutture economiche e sociali ben più avanzate di quelle della società meridionale.

Mi sembra di poter fare ora qualche osservazione su un altro punto che ha preoccupato sia lei, onorevole Presidente, sia l'onorevole Barca: ed è la funzione di controllo. Ho affermato che il Collegio dei revisori è un organo interno della Cassa, forse dando luogo ad un involontario equivoco. Con tale affermazione intendevo riferirmi ad una qualche divergenza di opinioni sull'argomento. Volevo dire che il Collegio dei revisori non è stato costituito da... *missi dominici in terra infidelium*, nel senso cioè che i componenti fossero tenuti a sottoporre ogni delibera del Consiglio di amministrazione all'ente di provenienza, per modo che si stabilisse una informativa, anche se non ufficiale, costante. Su questo punto la Cassa ha sostenuto le ragioni della più completa autonomia dell'organo. Tanto più che sussistono i canali normali, che sono i bilanci, cioè i grossi volumi a stampa, in cui anche il centesimo è registrato ed il cui esame consente di poter avere chiare informazioni su tutte le situazioni. La funzione del Collegio dei revisori è quella di informare l'organo politico, che ha responsabilità innanzi al Parlamento dell'attività della Cassa, nella persona del presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, il quale, anche attraverso questo organo di controllo, ha la possibilità di esercitare adeguatamente il proprio compito in ordine alla funzione di vigilanza, di cui risponde del pari davanti al Parlamento. Proprio sotto questo aspetto acquista fondamento la tesi che si

tratti di organo di controllo interno. Ma la qualifica di organo di controllo interno non significa né assimilazione né integrazione nell'organismo, in funzione di strumento dell'amministrazione. Posso assicurare che i rapporti si svolgono sul filo di un estremo rigore di valutazione. Sento il dovere di sottolineare in questa sede la particolare ed insigne competenza dell'attuale presidente del Collegio dei revisori, che è uno dei maggiori amministrativisti che abbia avuto l'amministrazione italiana. I rapporti talora, nel raffronto delle reciproche posizioni, tra l'amministrazione e il controllo assumono anche carattere di estrema durezza; ma hanno sempre il pregio della tempestività e della lealtà. In definitiva l'organo interno serviva ad esaltare questa esigenza che, in qualsivoglia struttura che abbia caratteristiche agenziali, assicura quella libertà e quella responsabilità nella gestione che spetta all'amministrazione, confortate dal controllo vivo e contestuale. Esistono, infatti, tutti i veicoli e tutti gli strumenti che consentono all'autorità politica competente ed a quella di controllo generale di disporre di tutte le informazioni, attraverso gli atti e i documenti necessari. In questo senso, onorevole Barca, la figura dell'organo interno assume un suo particolare rilievo; e concludo assicurandola che in definitiva la dialettica è continua e le divergenze affiorano spesso; ma i risultati sono veramente apprezzabili.

Il Presidente si è preoccupato di valutare questo disegno armonico nella fase della pianificazione e della programmazione, alla stregua delle realizzazioni concrete. Egli dice: vediamo come questo disegno unitario si esplica nei tempi e nei modi di applicazione.

Mi sia consentito rispondere innanzi tutto con una impostazione di carattere generale e poi con taluni esempi che traggono origine dall'esperienza concreta.

Quando, inizialmente, ho parlato della fase esecutiva degli interventi della Cassa, ho detto che il legislatore, nel concepire questo organismo innovatore, a un certo momento ne ha avuto quasi paura; si è fermato cioè, al punto in cui, definito lo stadio della pianificazione, della programmazione e della progettazione, si passa all'attuazione. Ricordo che il Governatore Menichella che fu con De Gasperi e con Campilli uno degli artefici del sistema, sottolineò il momento di esitazione avuto nel completare il disegno nella fase esecutiva con queste espressioni: che cosa succede? stiamo forse cancellando una parte dello Stato? Considerazione pienamente giustificata, perché, se al centro, incidia-

mo sulle competenze dell'amministrazione ordinaria, salvo il coordinamento politico a livello amministrativo, e salva la fase del raccordo programmatico, se alla periferia provvediamo con strumenti speciali all'esecuzione, si spazza tutta la struttura organizzativa dello Stato (enti autarchici territoriali e non, compresi). E qui facciamo un « dominio », affidato, per quanto ho detto, ad un organo amministrativo e non politico! La preoccupazione, quindi, era pienamente giustificata. Non so se l'organo amministrativo in questo periodo abbia corrisposto alla fiducia dei politici; ma non gli si può negare il senso di equilibrio e il costante riconoscimento dei suoi limiti. All'opposto, se questi limiti fossero stati superati, se l'organo amministrativo avesse voluto fare politica, sarebbe stato inevitabile l'insorgere del contrasto con l'organo governativo di vigilanza e, in date circostanze, con lo stesso Parlamento. Questo giustifica la posizione, volta a portare la riforma della struttura organizzativa a conseguenze logiche, nel senso di affidare alla Cassa anche la gestione diretta ed integrale delle opere con sue strutture autonome. E questo spiega perché c'è stato il « ricorso » alle amministrazioni dello Stato o di enti autonomi locali: ad esempio, per quanto riguarda le opere portuali o le attività di sistemazione idraulica e forestale nei bacini montani. Per altri settori, come quello interessante l'attività di bonifica e di trasformazione agraria, tale « ricorso » non si è determinato. Perché? Per la bonifica esisteva già una legge fondamentale del 1933 che prevedeva sia la formazione dei programmi che la loro esecuzione, attraverso i consorzi di bonifica e gli enti di sviluppo. Allora sia la legge istitutiva che la direttiva politica si sono espresse nel senso di avvalersi di quelle strutture che istituzionalmente, per un complesso di prestazioni amministrative e tecniche, sono le destinatarie dei risultati dell'intervento. Di modo che, per un certo verso, si è avuta una involuzione, ritornando a gestioni statali per talune opere; per altro verso c'è stata la piena utilizzazione degli organismi istituzionalmente preposti a questi compiti, ai quali il piano degli interventi straordinari ha assicurato attività concrete, continue, che prima erano soltanto ipotetiche.

È rimasta una larga fascia che si riferisce alla gestione diretta della Cassa per il Mezzogiorno. E laddove si è trattato di problemi di particolare importanza, che richiedessero il concorso di un complesso di interventi, a parte la fase di programmazione,

in molti casi la progettazione è stata eseguita direttamente dalla Cassa o sotto la sua diretta responsabilità. Laddove non esistevano strutture che potessero dare il necessario affidamento per l'esecuzione e la gestione, la Cassa si è sostituita, nei limiti della legge e non contro la legge, per provvedere anche alla gestione.

Cito l'esempio dell'acquedotto Campano-Molisano, i cui oneri di gestione pesano in misura notevole sulla Cassa, senza possibilità da parte di quest'ultima di sgravarsene. L'acquedotto Campano-Molisano ed il complesso degli altri acquedotti realizzati nel Mezzogiorno (negli ultimi 15 anni ne sono stati costruiti circa 280) incidono molto sugli oneri di gestione della Cassa. A fronte, infatti, di un organico di personale addetto alla sede centrale di 1.088 unità, si contrappone alla periferia un complesso di strumenti gestori a livello esecutivo per quasi 1.500 unità, i cui oneri, come ho detto, sono sostenuti dalla Cassa. Ma così si è potuto, attraverso l'intervento gestionale straordinario, ovviare a un grosso problema.

Una volta costruito un imponente sistema acquedottistico, come quello Campano-Molisano, sconvolgendo il corso del fiume Biferno con enormi gallerie, con centrali di sollevamento, con produzione di energia elettrica, con canalizzazioni in condotta per circa 2.000 chilometri, si è presi da ovvie preoccupazioni che portano all'enunciazione di un problema di questo tipo: come si fa ad affidare colossi di tal fatta in mano a strutture amministrative che non solo non esistono, ma è difficile creare ed apprezzare tecnicamente?

Si domandava il Presidente Fabbri, in relazione ai tempi tecnici, se per caso la Cassa non riassorbisse in fase di esecuzione quanto guadagnato in organicità di programmazione e di progettazione. Ciò è vero in parte: non è certamente vero per le opere direttamente gestite dalla Cassa.

In Calabria la Cassa ha costruito direttamente, con uffici speciali *in loco*, un complesso di acquedotti grazie ai quali la sete plurisecolare di quella regione si è non solo mitigata, ma pressoché placata. Prima di noi, acquedotti non ve ne erano e quei pochi esistenti erano saltati nel giro di 10-15 anni.

Mi sia consentito in proposito, proprio per giustificare questo intervento gestionale diretto della Cassa, di citare un esempio. Tra il 1937 e il 1939, furono costruiti in Basilicata tre acquedotti: dell'Agri, del Basento e del Caramola. Quando, nel 1952, la Cassa operò il censimento delle fonti e degli acque-

dotti esistenti, quei tre complessi erano pressoché scomparsi per mancanza di manutenzione. È stato così necessario ricostruirli, inserendoli in una visione molto più ampia in grossi complessi che traggono alimentazione dal Sinni, alla cui gestione oggi dobbiamo necessariamente provvedere.

Posso pertanto confermare che laddove la Cassa ha potuto, eccezionalmente, completare il ciclo programmazione-esecuzione diretta, si sono avuti tempi tecnici più che regolari, ridotti di un terzo o al massimo della metà. Quando, invece, si è fatto ricorso all'affidamento ad enti concessionari, se questi presentavano strutture tecniche e organizzative efficienti, i tempi sono stati altrettanto brevi, non dando luogo a problemi anche nella fase di gestione; diversamente, ed i casi non sono infrequenti, ogni previsione sui tempi di esecuzione e sul successivo destino della gestione è fonte di non lieve preoccupazione.

In definitiva, laddove l'ente concessionario delle opere è stato in condizione di poter recepire il programma, abbiamo avuto risultati eccellenti. Scendo ai dettagli. Abbiamo parlato, onorevole Di Lisa, dei programmi degli asili. Normalmente gli asili sono affidati, per il 60 per cento alle parrocchie, perché è uno dei pochi enti vivi, localmente, in queste attività; per il 30 per cento ai comuni e per il resto ad altri enti che si sono inseriti in questo settore. Ebbene, vi sono stati asili, la cui costruzione è durata cinque anni. E ciò perché la Cassa, una volta programmato e approvato il progetto, è stata costretta a fare necessario riferimento all'ente concessionario, non potendo essa stessa mettersi a costruire asili direttamente. Comunque, l'impedimento maggiore è stato sempre quello di non poter disporre di un destinatario che, dal punto di vista tecnico della conduzione dei lavori, desse affidamento per le sue strutture.

Ma vi è un altro aspetto, onorevole Presidente, che lei ha sottolineato, e che concerne il modo con cui, per le opere in esecuzione diretta, avviene l'affidamento dei lavori. La Cassa è legata alla legge di contabilità generale dello Stato. È questo un altro punto di raccordo tra il disegno originale dell'ente « svincolato », e la preoccupazione che caratterizzò la scelta politica di allora, portandola ad inserire l'ente nel contesto amministrativo vigente. L'esecuzione delle opere, in concessione o non, viene effettuata seguendo le procedure normali, proprie dell'affidamento delle opere pubbliche (trattati-

va privata, licitazione e appalto nelle diverse forme). Però, quando si è trattato (onorevole Colajanni) di grossi complessi, che richiedevano esperienze tecniche, non abbiamo esitato a ricorrere anche alla trattativa privata. E dirò di più: è attuale il grosso problema – sono lieto di anticiparlo all'onorevole Mazzarrino – riguardante il complesso dell'acquedotto del Pertusillo, che, attraverso una diga e una serie di collegamenti con altri invasi, porterà l'acqua dalla Basilicata a tutte le zone della Puglia, compreso Taranto, con una spesa finale che certamente supererà i 75 miliardi. Il problema attiene in particolare alla disponibilità delle condotte ed a delicati problemi di carattere tecnico; per la sua migliore soluzione stiamo cercando di consorzio i vari interessati. Quindi, non è da escludere che si ricorrerà alla trattativa privata: naturalmente, con tutte le garanzie di controllo interno ed esterno, perché questi progetti passano preventivamente all'esame dell'apposita delegazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici e successivamente sono sottoposti a delibera del Consiglio di amministrazione. Perciò quando c'è da prendere decisioni di particolare responsabilità, per garantire il sollecito inizio e l'adeguata esecuzione di opere di particolare rilievo, la Cassa ha sempre valutato l'opportunità di scelte giuste e tempestive. Normalmente si va all'appalto con il sistema del ribasso massimo, con potere, anche quando le gare vengono espletate dagli enti concessionari, di approvazione da parte della Cassa. Non sono infrequenti le mancate approvazioni o per eccessivo ribasso o per altro valido motivo, sempre nel pieno rispetto delle norme di legge.

L'onorevole Scalfari, oltre a porre specifico quesito sul personale dipendente dalla Cassa, ha chiesto notizie sugli esperti, di cui l'ente si avvale. Gli esperti della Cassa sono sette: un consulente giuridico, proveniente dall'Avvocatura generale dello Stato, che per legge ha il patrocinio e la consulenza giuridica della Cassa; due economisti, due amministrativi e due ingegneri. Per tale impiego, la Cassa sostiene una spesa annuale che si aggira sui 28 milioni. Pertanto, le consulenze interne ed esterne della Cassa sono limitate a queste unità. Assicuro che si è assolutamente lontani da quella preoccupazione, di consulenze diffuse e disseminate, che hanno caratterizzato tante gestioni, in quanto la Cassa è del tutto estranea a questi sistemi.

Un altro punto, rilevato dall'onorevole Barca, è quello concernente il rapporto che,

nell'ambito dell'organismo, si è instaurato tra l'ente e coloro che vi lavorano. Si tratta di un rapporto d'impiego pubblico, affidato sino a quattro anni fa, a contratti individuali temporanei. Nel 1965, dopo la promulgazione della legge n. 717, che ha prorogato la Cassa al 1980, tale rapporto è stato modificato con l'introduzione di contratti a termine, aventi la durata della validità della Cassa.

Quanto al problema toccato dall'onorevole Colajanni, è indubbio che si tratta di problema di estrema importanza. Posso assicurare che la Cassa, prima che si cominciasse a parlare di patrimonio progetti, non per virtù degli uomini, ma soprattutto per quella elasticità che aveva nella manovra della spesa (nel senso che si trattava di finanziamenti che assistevano il piano nel suo complesso), si è sempre largamente documentata sulle scelte programmatiche, anticipando le progettazioni di massima delle opere.

Debbo dire che, qualunque situazione si possa profilare in relazione all'avvenire della istituzione, un punto è certo: i problemi del Mezzogiorno sono delineati vuoi sotto l'aspetto delle esigenze infrastrutturali, vuoi sotto quello – ben più importante – dell'utile impiego delle risorse.

Dal lontano 1958, con uno sforzo mai interrotto, la Cassa si è preoccupata di garantirsi tempestivamente la disponibilità di tutta una serie di progettazioni di massima riguardanti le opere comprese nei settori di intervento; anzi, per certi schemi – parlo sempre dei grossi complessi organici – è passata anche alla progettazione esecutiva. Questo, che cosa ha comportato? Che nella progettazione esecutiva, non esclusa quella relativa alla viabilità, l'impostazione tecnico-economica dei singoli elaborati è stata sempre preceduta dal calcolo del rapporto costi e ricavi.

Perché si è fatto ciò *ante-litteram*? Come è noto, dal 1955 in poi, quando portar dollari era di grande interesse per il Paese, la Cassa per il Mezzogiorno ha costituito uno dei maggiori veicoli soprattutto per prestiti contratti con la Banca mondiale per lo sviluppo. Però, tale Banca, allo scopo di assicurare la piena efficienza dei progetti da finanziare, prescrive per ciascuno di questi un'analisi – controllata poi da propri esperti economico-finanziari – che attenesse alla loro validità sotto il profilo costi-ricavi. Via via, poi, nelle trattative degli specifici prestiti, per questa impostazione di base, la Cassa è stata in condizione di proporre progetti di grande rilevanza tecnico-economica, progetti tutti corredati da specifici e diffusi calcoli sui costi e benefici.

E l'impostazione è stata tanto efficace da porre la Cassa come una delle poche « agenzie » europee che ha potuto prelevare dagli organismi finanziari internazionali (e non solo dalla Banca mondiale), circa un miliardo di dollari per prestiti afferenti a singoli progetti.

L'onorevole Colajanni, inoltre, si rifà ad una affermazione del ragioniere generale dello Stato, che attiene - se non vado errato - all'impostazione generale del piano, volta ad affidare l'indagine sulla validità economica dei progetti alla Ragioneria generale dello Stato, escludendovi una specifica valutazione al riguardo degli organi amministrativi che provvedono alle materie di loro competenza.

A me pare che sussista un problema preliminare, al momento della determinazione delle direttive, che debbono poi essere realizzate mediante un complesso di progetti; tale determinazione spetta all'autorità politica. Né, anche in una fase successiva, penso che i valenti esperti della Ragioneria generale dello Stato possano sobbarcarsi al grave compito della valutazione dell'economicità in senso specifico, delle singole iniziative di attuazione delle scelte politiche. A mio avviso dovrebbe istituirsi, presso l'ufficio del piano, una *équipe* di esperti con il compito di provvedere ad una precisa impostazione tecnico-economica, che possa sostenere, sotto questo aspetto, la valutazione già fatta in sede politica e suggerire all'organo politico preposto alla scelta una selezione definitiva.

L'onorevole Di Lisa ha impostato il suo intervento in correlazione a taluni criteri selettivi, per qualità e per territorio, fermandosi a trattare scelte specifiche relative, in particolare, al Molise. Ho chiarito, onorevole Presidente, rispondendo al suo intervento, anche tutta la problematica che attiene ai tempi di intervento e di esecuzione, con tutte le luci e le ombre.

L'onorevole La Loggia, sempre in materia di rapporto tra piani e programma, ha posto un problema di grande delicatezza: cioè, pur nel quadro dei procedimenti di pianificazione, che finisce per inglobare, come ho detto, il piano straordinario del Mezzogiorno nella programmazione economica generale, siamo in presenza di una serie di competenze poste dalla legislazione speciale (urbanistica, bonifica, viabilità, ecc.), riferita ad un complesso di enti, ciascuno dei quali ha una vocazione specifica. Ad essi si aggiunge la Cassa, che ha una vocazione plurisetoriale, della quale abbiamo parlato finora. Quindi il problema esiste ed è di non facile soluzione.

L'onorevole La Loggia, con molta attualità, ha toccato inoltre il problema relativo ai piani comprensoriali turistici. Voglio dirle, onorevole, che lei si è riferito ad una questione « centrale », giacché nel Progetto 80 si rileva una spinta della Cassa verso interventi relativi all'assetto territoriale. In questo assetto i piani turistici si inseriscono con grande rilievo. Le do, tuttavia, atto della giustezza di una sua affermazione iniziale: ma quale è il limite di questi piani? quali sono le implicazioni e gli impegni che ne derivano? Rispondo: assai limitati. I piani turistici noi li abbiamo fatti per cercare di autoregolamentarci e per tentare di regolamentare gli interventi esterni alla Cassa, sempre nel Mezzogiorno, in un settore come quello turistico che, per il complesso delle competenze, ordinarie e straordinarie, si rischia di pregiudicare con iniziative non razionali.

La Cassa ha affidato a 24 commissioni di tecnici specializzati il compito di redigere questi piani, che rappresenteranno uno sforzo di ragionamento ipotetico, senza alcun vincolo immediato. Serviranno certamente alla Cassa quando, tra non molto, sarà chiamata a formulare, nel settore, piani di intervento, soprattutto infrastrutturali. Per la viabilità, in particolare, ci sentiamo vincolati da queste indicazioni; quindi, non si proporranno nei programmi della Cassa opere che non si inquadrino in tali scelte. Ma anche per gli acquedotti, per lo sviluppo edilizio e per i complessi ricettivi sarà applicato identico ragionamento. Però, al di fuori della Cassa, questi piani non hanno nessuna validità; ed è difficile imporli alle strutture esterne, che sono incaricate della tutela dei valori paesistici, artistici ed archeologici, per difficoltà proprie del nostro sistema normativo. Evito di parlare dei piani urbanistici e degli altri piani comprensoriali, perché, fortunatamente, non è materia di diretta competenza della Cassa, anche se gli interventi di questa debbono spesso esserne condizionati. È chiaro, comunque, che un problema di coordinamento di tutte queste pianificazioni si impone. E la formula risolutiva c'è: se sarà posta in essere (ci auguriamo che l'attuale strumentazione porti proprio a questo) una pianificazione globale efficiente, certamente in quella sede dovrebbero proprio compenetrarsi e risolversi tutte le impostazioni settoriali che attengono, in diverso ordine, ai diversi qualificanti piani.

È da augurarsi che l'organo di coordinamento a livello pianificatore generale segni direttive precise, perché esse possono condi-

zionare in modo determinante il lavoro di programmazione affidato alla Cassa per il Mezzogiorno.

E posso ormai corrispondere al delicato quesito postomi dall'onorevole Presidente e richiamato anche da altri intervenuti: il giudizio sul concetto di agenzia, sui cui il Progetto 80 si sofferma in modo particolare, come risolutivo di tanti problemi della gestione amministrativa. Occorre una precisazione: il concetto di agenzia non è chiaro, soprattutto quando è traslato nel nostro sistema, in quanto esso deriva da una figura amministrativa propria al sistema anglosassone. In definitiva, essa muove da un diverso ordinamento e, quando sia chiamata ad operare in altre strutture organizzative, dà luogo a complessi e molteplici problemi. Se l'agenzia viene costruita su unità operanti nell'ambito della sfera di competenza di un ministero, dotate della massima autonomia, sottratte ai controlli preventivi ed alle regole della contabilità generale dello Stato e sottoposte solo al controllo successivo, mediante bilanci di revisione, si pongono problemi assai delicati.

In primo luogo, come si colloca questa agenzia rispetto alla normale struttura organizzativa dello Stato cui partecipa? È in funzione sostitutiva, nel senso che il complesso « agenzia » finisce per assorbire gran parte delle attribuzioni istituzionali proprie della gestione ordinaria? E se non lo è, come si pone rispetto alla struttura in questione? E per il nostro sistema, persona giuridica pubblica o è dotata esclusivamente di una autonomia amministrativa e di bilancio? Come si articola l'agenzia nei riguardi della sfera delle responsabilità governative? È in un rapporto diretto ovvero vi perviene tramite l'organizzazione ministeriale in cui è inserita?

COLAJANNI. Il Progetto 80 distingue tra agenzia e azienda.

PESCATORE, *Presidente della Cassa per il Mezzogiorno*. Facendo tale distinzione, il Progetto 80 si riferisce più all'aspetto economico che a quello strutturale. L'agenzia dovrebbe avere il compito di impostare determinati programmi e l'azienda dovrebbe avere la responsabilità di eseguirli, con scelte tecniche, economiche e gestionali proprie, di cui è responsabile. Il problema pregiudiziale e condizionante, però, è quello di stabilire come questa struttura si inserisce nell'ambito della struttura della pubblica amministrazione. Poniamo il caso che l'ente (mi riferisco sempre all'agenzia) abbia prevalentemente

una autonomia finanziaria: ciò creerebbe delicati problemi di rapporto con l'autorità titolare dell'amministrazione base, problemi che non sorgerebbero o sarebbero certamente più chiari, per la distinzione tra gestione politica e gestione amministrativa, là dove la struttura fosse dotata di personalità giuridica. È questo un punto che dovrebbe essere particolarmente chiarito. Sembra di carattere formale ma ad esso sono condizionati gruppi di direttive e di rapporti che si riflettono nella formulazione dei compiti e nelle modalità della loro realizzazione.

Un altro problema riguarda la gestione amministrativa, in sé. Quando si creano enti con compiti delimitati e con autonomia, molto dipende dalla « giustezza » della struttura. Gli enti, per via della loro autonomia, sono potenzialmente organismi estremamente delicati. Se dalla valutazione dei loro contenuti amministrativi si sposta, per esempio, la visuale verso altre concezioni e finalità, l'autonomia, che dovrebbe costituire il presupposto di una più chiara e circoscritta impostazione dei fini e di una maggiore speditezza di attuazione, finirebbe per essere strumento di realizzazione di altre finalità, con pregiudizio di quegli obiettivi fondamentali che ci si era prefissi di conseguire.

Un altro punto mi permetterei di sottoporre a meditazione: il collegamento tra le « strutture agenziali » omogenee e le autorità politiche e, in quanto tali, responsabili. Infatti, se la struttura amministrativa dovesse essere caratterizzata dalla prevalenza di queste agenzie, è chiaro che si pone innanzitutto un problema politico che attiene alle competenze delle autorità politiche preposte al controllo, politico si intende, dei singoli complessi « agenziali ». A mio avviso, nonostante qualche accenno nel Progetto 80, è illusorio pensare che il Ministero del bilancio e della programmazione, anche se affidato a forti personalità - come sono state quelle che sino ad ora si sono succedute in tale direzione - possa stabilire direttive politiche e possa essere responsabile dei controlli conseguenti la gestione di complessi che non sono facilmente seguibili e perseguibili nell'esplicazione ordinaria e straordinaria dei loro compiti. Mi permetto altresì di aggiungere, per quello che risulta al cultore di studi giuridici, non adeguatamente informato, che il concetto di agenzia dovrebbe maturarsi proprio prima di tutto nella configurazione giuridica, poi in quella finanziaria, ed infine nelle sue implicazioni costituzionali, per poter formare oggetto di una discussione approfondita e per poter es-

sere considerato come strumento, sostitutivo o integrativo, della gestione amministrativa attuale.

Se non ci sono altre richieste, io avrei finito.

SCALFARI. Avevo fatto una domanda, professor Pescatore, che forse le è sfuggita, ed è quella delle giacenze. Poi, visto che richiamo questo concetto, volevo anche rivolgerle alcune osservazioni, che non vogliono avere, la prego di credere, il senso di una critica. Nel quadro da lei tracciato la Cassa assume il rilievo di un ente pianificatore, sia pure nell'ambito del coordinamento politico, che riesce a mediare o addirittura a superare costruttivamente le spinte locali a volte troppo settoriali. Senonché uno dei rilievi rivolti alla attività della Cassa, specie in passato, è stato quello di avere disperso una notevole parte dei suoi mezzi in opere che potremmo chiamare, tanto per intenderci elettoralistiche e campanilistiche. Mi rendo conto che così formulata l'osservazione è generica e dovrebbe essere sostanziata da una casistica. Ma, visto che lei ha saputo rendere questa udienza così penetrante e così interessante per noi, le chiederei di voler esprimere il suo giudizio anche su questo punto.

PESCATORE, *Presidente della Cassa per il Mezzogiorno*. Le chiedo scusa, innanzitutto, di non avere risposto all'originaria domanda, che, preso come ero dal tentativo di cercare di portare ad una certa unità i diversi interventi, mi era sfuggita. E vengo alle « giacenze » e poi alla « dispersione » degli interventi.

La Cassa, fino ad oggi, ha speso quasi 4.000 miliardi. Giacciono presso il Tesoro quasi 400 miliardi: giacenze che attengono a tutto il periodo che va dal 1950 al 1969.

E forse utile ricordare, per un'esatta comprensione del fenomeno, che le somme assegnate alla Cassa per l'attuazione degli interventi di sua competenza previsti per il primo sessennio 1965/1970 (articolo 20 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, modificato con l'articolo 2 della legge 8 aprile 1969, n. 160) vengono versate dal Tesoro, a rate trimestrali uguali anticipate, per un importo annuale crescente a carico del bilancio di previsione, da 70 miliardi nel 1965 a 465 miliardi nel 1970, a 295 miliardi nel 1971; nonché con l'accreditamento del netto ricavo di prestiti da contrarsi dal Tesoro con il Consorzio di credito per le opere pubbliche per un im-

porto globale di 440 miliardi scaglionati dal 1966 al 1972.

A norma dell'articolo 28 del suddetto testo unico le disponibilità della Cassa debbono essere tenute in conto corrente fruttifero presso la tesoreria centrale, dal quale vengono prelevate e depositate presso istituti ed aziende di credito le somme necessarie per le esigenze ricorrenti della Cassa medesima.

Il ritmo come sopra evidenziato degli accreditamenti da parte del Tesoro non coincide con i tempi di erogazione da parte della Cassa: il primo invero risulta molto più intenso che non i secondi, determinando pertanto uno sbilancio fra afflusso e prelievi di somme che produce per un certo arco di tempo un accumulo di mezzi sul conto corrente.

Peraltro le dimensioni notevoli del deposito in questione non debbono trarre in inganno nel giudicare il ritmo di attività della Cassa; invero siffatto accumulo è giustificato da una serie di ragioni tecniche.

In primo luogo è da rilevare che, per quanto riguarda le opere pubbliche, mentre l'impegno di spesa e quindi la destinazione dei relativi importi a valere sulle disponibilità avvengono per intero all'atto stesso dell'approvazione delle singole opere da parte del Consiglio di amministrazione della Cassa, la erogazione delle somme impegnate avviene nel periodo di tempo occorrente per l'esecuzione delle opere stesse; periodo variabile, da uno o due anni, a quattro-cinque anni o più in relazione degli sviluppi tecnici.

A ciò aggiungasi il tempo ancora necessario, dopo il compimento dell'opera, per il completo espletamento degli accertamenti e delle formalità relative alle espropriazioni e al collaudo nonché alle riserve e revisione prezzi, il che ha influenza su importi mediamente corrispondenti a oltre il 10 per cento del costo delle opere.

La differenziazione dei tempi di impegno da quelli di erogazione è ancora più evidente e rilevante nei settori della attività di incentivazione e creditizia nell'industria, nel turismo, nell'agricoltura.

Invero per i contributi a fondo perduto l'impegno di spesa viene assunto al momento della deliberazione, normalmente sulla base di previsioni, mentre l'erogazione avviene a consuntivo, quando gli impianti o le opere risultano terminati e funzionanti.

Per l'attività creditizia i tempi risultano ancora più esasperati dato che, per esempio a proposito delle agevolazioni concesse per il taglio degli interessi, a fronte dell'impegno globale assunto all'atto della concessione, le

erogazioni sono scaglionate in tempi lunghi (15-20 anni) in relazione alla durata dei periodi di ammortamento.

In conclusione l'esistenza di forti giacenze sul conto corrente presso la tesoreria centrale non significa che dette somme non siano utilizzate o comunque che vi sia un ritardo nella loro utilizzazione; anzi in questi ultimi anni da parte della Cassa sono stati raggiunti risultati veramente significativi come risulta dalle seguenti cifre:

Anno 1966	somme erogate	. .	miliardi	240
» 1967	»	»	»	283
» 1968	»	»	»	374
» 1969 (1° trim.)	»	. .	»	197

Non sembra superfluo in ultimo rilevare un effetto positivo per la Cassa dell'esistenza di giacenze sul conto corrente presso la tesoreria: infatti gli interessi prodotti hanno consentito interventi aggiuntivi e hanno coperto fino ad oggi le spese generali e di funzionamento, per le quali, in mancanza di tali proventi, si sarebbe dovuto attingere dagli stanziamenti di legge.

Per quanto riguarda la critica circa la « dispersione » consentitemi di non entrare in un argomento polemico. La Cassa è stata attaccata in tutti i sensi: vuoi per eccessivo concentrazionismo che per eccessivo dispersivismo.

Quello che ho avuto occasione di dire circa la vocazione programmatica degli interventi della Cassa ha, in parte, già corrisposto alla richiesta dell'onorevole Scalfari. Se si pensa poi agli interventi nelle zone di particolare depressione, si può trarre da qualche gruppo di opere l'impressione che esse siano dirette più che allo sviluppo dell'economia meridionale, al soddisfacimento di esigenze contingenti e non del tutto giustificate nel quadro dell'intervento generale. Ma, onorevole Scalfari, è proprio la dialettica dell'intervento nelle aree di particolare depressione che si presta a frazionamenti e obbedisce a spinte non razionali o spesso irrazionali. Come giustificare, dal punto di vista della logica della piani-

ficazione, una strada che raggiunga cento abitanti in alta Irpinia o zone, lontane dagli uomini, nell'Aspromonte o nel Nuorese? È una esigenza sociale, alla quale la legge, secondo me, ha giustamente piegato l'intervento straordinario. Ma tengo a ripetere che si è trattato sempre di interventi consentiti dalla legge; sempre deliberati dall'organo amministrativo della Cassa e sempre inquadrati in previsioni programmatiche, che proprio nelle zone di particolare depressione hanno avuto difficili fasi di attuazione. La Cassa, anche per lo scrupolo di operare interventi « seri », ha selezionato questi interventi « dispersivi » ed una Commissione, presieduta dal vice presidente, ingegnere Salmoni, cerca di razionalizzarli e di avviarli ad una congrua attuazione, attraverso la progettazione e l'esecuzione, curate con impegno diretto della Cassa, per la difficoltà di trovare strutture locali efficienti.

BARCA. Desidero ringraziare il professor Pescatore della cortesia con cui ha risposto alle domande e della lealtà con cui si è assunto la responsabilità di talune posizioni.

Colgo l'occasione per invitare il Presidente (mi sembra del resto che ciò coincida col desiderio da lui manifestato) a voler approfondire il problema dell'agenzia.

PRESIDENTE. La questione dell'agenzia rappresenta uno dei punti fondamentali della nostra indagine e l'assicuro, onorevole Barca, che si procederà nel senso da lei richiesto, ascoltando sia altri titolari di enti autonomi di gestione o di aziende autonome dello Stato, sia un esperto, nella persona del professor Guarino, che è un po' l'autore dell'idea delle agenzie.

Rivolgo al professor Pescatore il rinnovato ringraziamento da parte di tutti i membri della Commissione per la sua presenza e per l'apporto determinante, qualificante e intelligente che ha dato ai nostri lavori.

La seduta termina alle 12,35.