

VII.

SEDUTA DI GIOVEDI' 3 LUGLIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, proseguendo la serie delle udienze conoscitive per l'indagine sui problemi della spesa e della contabilità pubblica, è oggi nostro ospite il Segretario generale del Ministero della difesa, generale Giraudo, con il quale mi debbo scusare, anche a nome della Commissione, per l'inconveniente verificatosi la volta scorsa, che gli ha impedito di riferire nella seduta per la quale era stato convocato. Desidero ringraziarlo fin d'ora e mi permetto di ricordare, a titolo introduttivo, che, nel corso degli anni passati, la Commissione bilancio ebbe più volte modo di esaminare, nel quadro generale del bilancio di previsione e dei consuntivi dell'amministrazione dello Stato, il bilancio della difesa, cercando di trovare una risposta a molti rilievi che, proprio su detto bilancio, erano stati avanzati da parte della Corte dei conti: rilievi circa il sistema di bilancio consolidato e altre questioni; una delle quali è stata risolta precariamente pochi mesi fa. In attesa appunto che la nostra indagine approdi ad una soluzione dei molti problemi sul tappeto e possa dare a tutta la materia una sistemazione definitiva.

Quello della difesa è uno dei più importanti ministeri di spesa dello Stato ed è, per un complesso di motivi, fin da quando è stato costituito lo Stato italiano, quello che ha dato origine forse al maggiore numero di rilievi da parte degli organi di controllo. Credo quindi che, dopo l'esposizione iniziale che il generale Giraudo vorrà fare, saranno molte le domande che verranno poste dagli onorevoli colleghi. Ricordo infine che il generale Giraudo è autore, dal tempo in cui il nostro Presidente onorevole Tremelloni ricopriva lo incarico di Ministro della difesa, di un esperimento di contabilità di tipo americano, definito PPBS, che egli vorrà certamente illustrare ed è anche per questo che la sua audizione sarà interessante, in relazione alle possibilità che l'introduzione di tale sistema potrebbe eventualmente offrire per una migliore sistemazione della contabilità dello Stato.

Mi riservo di fare anch'io delle domande e, per il momento, prego il generale Giuseppe Giraudo di dare inizio alla sua relazione.

GIRAUDO, Segretario generale della difesa. Onorevole Presidente, onorevoli deputati. Sono veramente molto lusingato ed onorato per essere stato chiamato, con l'assenso del ministro Gui, ad esporre il pensiero che si è formato in me assistendo, non infrequentemente con sofferenza, a procedimenti amministrativi che non riescono a seguire il ritmo delle attività militari, provocando situazioni e difficoltà analoghe a quelle che si verificano anche in altre amministrazioni.

Prima di rispondere ai quesiti contenuti nel questionario che mi è stato inviato, con specifico riferimento a quanto di interesse della difesa, desidero ringraziare l'onorevole Presidente per le sue benevoli parole nei miei confronti e fare un breve accenno alle caratteristiche fondamentali delle attività militari, alla loro pianificazione e programmazione, nonché al loro finanziamento.

Nel recente passato lo stato di previsione annuale della spesa della difesa veniva formulato sulla base di un bilancio consolidato, che avrebbe dovuto beneficiare di un incremento fisso annuo del 6 per cento, quale correttivo della svalutazione e dell'aumento che i prezzi degli strumenti difensivi subiscono in conseguenza del loro continuo perfezionamento tecnologico. Ho detto « avrebbe dovuto », perché questo 6 per cento non sempre è stato concesso.

Però le esigenze di spesa del settore della difesa sono estremamente mutabili sia in relazione all'evolvere della situazione in ambito internazionale, sia in relazione alla evoluzione tecnica dei materiali di armamento, i cui prezzi raddoppiano, triplicano, con estrema rapidità.

È chiaro che essendo aumentate le spese non è stato possibile mantenere un bilancio fisso e consolidato, e, quindi, si sente la necessità di formulare lo stato di previsione della spesa annuale non più nei limiti di uno stanziamento prestabilito, bensì in base allo ammontare complessivo delle spese che è indispensabile fronteggiare per soddisfare le esigenze prioritarie della difesa, quali conseguono dai suoi compiti.

Peraltro, dette esigenze, per la maggior parte, non sono fronteggiabili in un solo esercizio finanziario, sia perché comportano ap-

provvigionamenti e lavori per i quali l'*iter* contrattuale richiede un tempo sensibilmente maggiore, sia perché, data l'entità dell'ammontare complessivo della spesa, non possono essere fronteggiate con le disponibilità di un unico esercizio finanziario. Quindi occorre proiettarle in più anni.

Per le suesposte considerazioni si è giunti alla conclusione che è indispensabile procedere alla formazione del bilancio annuale della difesa, secondo la seguente prassi.

In base ai compiti difensivi e alla situazione militare viene pianificato ciò di cui occorre disporre entro un determinato periodo di tempo (orientativamente 10 anni), individuando per ciascun elemento costitutivo di detta pianificazione il costo e gli eventuali rischi di carattere operativo conseguenti allo eventuale mancato accoglimento delle richieste.

Questa « pianificazione » va sottoposta alla approvazione dell'autorità politica, perché, sulla base dei costi, dei rischi in essa indicati e delle prevedibili disponibilità finanziarie del Paese, venga deciso se dare corso alla intera pianificazione proposta, o se occorra modificarla per contenere la spesa, riducendo naturalmente anche i compiti difensivi.

Una volta approvata la « pianificazione » in sede politica, sulla base dell'ordine di priorità delle esigenze e delle prevedibili disponibilità finanziarie, va preordinata una « programmazione pluriennale » (orientativamente 5 anni), fisica e finanziaria, per stabilire la estensione dimensionale e temporale dei « programmi » e per determinare, anno per anno, i finanziamenti necessari.

In altri termini, va fatta una programmazione delle spese da sostenere durante il relativo periodo di tempo per raggiungere gli obiettivi fissati dalla « pianificazione », secondo l'ordine di priorità delle varie esigenze da soddisfare.

Ovviamente, i finanziamenti relativi al primo anno della programmazione costituiscono il presupposto dello « stato di previsione della spesa » per l'esercizio successivo. Negli anni seguenti, la « programmazione » deve essere necessariamente aggiornata in relazione alle variazioni intervenute nei dati di base — vale a dire: nella situazione internazionale, nei compiti difensivi, nelle variare previsioni sulle disponibilità finanziarie future, ecc. — e agli eventuali slittamenti dei programmi.

Ogni anno, assieme al progetto dello stato di previsione della spesa, andrà sottoposta all'autorità politica anche la suddetta « pro-

grammazione pluriennale aggiornata », affinché, nel decidere lo stanziamento da assegnare alla difesa per l'esercizio a cui lo stato di previsione si riferisce, la stessa autorità politica possa rendersi esattamente conto del come le spese proposte si inquadrino nel contesto generale della programmazione pluriennale e assuma un impegno nei riguardi della intera « programmazione ».

Deve aggiungersi che, a mio avviso, il metodo che ho indicato costituisce anche un valido correttivo all'inconveniente dell'accumularsi di « residui impropri », a « residui di stanziamento », perché, per ogni esigenza, consente di programmare, per ciascun anno, solamente quella parte di spesa che, con ogni probabilità, potrà essere impegnata nell'anno stesso, e non di più; e ciò in quanto, con l'approvazione della programmazione pluriennale, l'autorità politica si impegna a mettere a disposizione i fondi necessari per fronteggiare le rimanenti spese negli esercizi successivi in cui potranno essere impegnate.

In altri termini, cosa è avvenuto fino ad ora? Ottenuto il finanziamento per una determinata spesa, si dava inizio all'*iter* contrattuale. Ma poiché questo, nella maggior parte dei casi, non termina nell'esercizio finanziario e i fondi non potevano essere impegnati nell'esercizio stesso avevano origine i residui, impropri o di stanziamento. Invece, con la programmazione pluriennale, come ho già accennato, per ogni anno si possono richiedere solamente i fondi che si è sicuri di spendere; cioè si può far coincidere nel tempo la spesa con il finanziamento e quindi i residui non dovrebbero più esserci o, quanto meno, essere molto ridotti.

A mio avviso, un altro notevole vantaggio della programmazione così formulata consiste nel poter dare per tempo alle industrie nazionali che lavorano per la difesa un orientamento abbastanza preciso sulle future esigenze militari di approvvigionamento, che consenta alle industrie stesse di stabilire un programma di produzione e di mettersi nelle condizioni di meglio competere anche in campo internazionale. Se, poi, si considera che la produzione di materiali comporta l'acquisizione di tecnologie che sono sempre all'avanguardia è evidente che l'offrire all'industria nazionale la possibilità di lavorare in questo settore è di estremo interesse anche per i riflessi sulla produzione di materiali d'uso civile.

In definitiva, quindi, l'accennato sistema di pianificazione e programmazione delle spese militari è utile anche per la industria nazionale.

Di recente, risultando che gli USA avevano introdotto il sistema PPB, abbiamo inviato un certo numero di nostri esperti a Monterey (California) per un approfondito studio e ci siamo accorti che tale sistema corrisponde esattamente al metodo di pianificazione, programmazione e formazione del bilancio, di cui, come ho detto, abbiamo avvertito la necessità.

Siamo convinti che il PPBS risponde alle nostre esigenze, però, ovviamente, va opportunamente adattato; a tal fine tende lo studio che è stato in parte già fatto e che stiamo ancora sviluppando.

Fatte queste premesse rispondo ai quesiti che sono stati formulati.

Quesito n. 2: « Potrebbe il documento-programma formulare per un quinquennio previsioni di entrata e indicazioni di spesa sufficientemente attendibili e congruamente analitiche da valere per l'intero quinquennio? ».

Riprendendo quanto ho detto circa la « programmazione pluriennale », ritengo che essa possa fornire indicazioni di spesa sufficientemente attendibili poiché le spese stesse vanno riferite a prestabiliti e ben precisati elementi tipici della struttura organica della difesa (unità, organi logistici, organi centrali, ecc., che nel sistema PPB vengono indicati come « prodotti-programmi », « sottoprogrammi » od « elementi di programma ») e vanno preventivate — per ciascun elemento — in base a « costi » dettagliatamente analizzati e determinati.

Ovviamente la validità di tali previsioni per l'intero quinquennio è subordinata:

alla stabilità delle esigenze funzionali e di potenziamento dei suddetti elementi posti a base della programmazione;

al grado di approssimazione ed alla stabilità dei costi nonché alla disponibilità finanziaria e, quindi, in definitiva, alla stabilità del sistema economico e della situazione finanziaria;

all'integrale attuazione delle *slices* annuali della programmazione, e cioè alla condizione che non sia necessario rinviare parte delle spese da un anno all'altro. Tutto ciò consegue dalle caratteristiche peculiari del sistema PPB per la cui illustrazione cederei la parola, se ella, onorevole Presidente, vi consente, al colonnello Mayer, che ho pregato di accompagnarmi a questa audizione, avendo egli seguito uno specifico corso di studio in USA sul PPBS e facendo parte della Commissione istituita per l'applicazione del sistema alla nostra difesa.

PRESIDENTE. Invito senz'altro il colonnello Mayer a prendere la parola.

MAYER, *Capo Reparto del IV Reparto Affari economici e fiscali dell'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. La caratteristica fondamentale del sistema, denominato: « pianificazione, programmazione e bilancio », è quella di essere, innanzitutto, uno strumento decisivo, o meglio un metodo scientifico di decisioni razionali, inquadrato in un sistema, perché è risaputo che decisioni isolate, anche se certe volte possono apparire razionali, non lo sono più se riguardate nel quadro di un sistema, quale appunto potrebbe essere il « sistema militare ».

Gli elementi fondamentali di questo « sistema » sono la pianificazione, la programmazione e il bilancio. Nella fase della pianificazione si parte dai fini di difesa e si giunge alla determinazione degli obiettivi da raggiungere — che si è soliti chiamare compiti, oppure missioni — e delle esigenze di forze, secondo la relazione « costo-efficacia ».

È evidente, come anche in questa fase non sia possibile prescindere dal costo dello strumento militare che si vuol realizzare, perché non si possono assumere dati fini con mezzi sproporzionati. E questo un concetto economico fondamentale, valevole in ogni attività. Se noi volessimo costruire una flotta come quella degli Stati Uniti non potremmo mai realizzarla, perché i mezzi a nostra disposizione sono sproporzionati al finanziamento occorrente.

Tenendo conto anche dei mezzi finanziari, si giunge invece ad una visione sistematica dei compiti, in un arco di tempo abbastanza lungo, e così si dà una maggiore organicità alla pianificazione.

Una volta pianificati fini e compiti, si deve passare alla loro realizzazione. E questo un aspetto specifico della seconda fase del sistema, detta appunto programmazione. Nella prima fase, compiti e obiettivi sono delineati sulla base del finanziamento di cui si ritiene di poter disporre. Ora si tratta di realizzarli.

La programmazione ha lo scopo di:

- a) sviluppare i programmi — *outputs* — in un quadro organico d'insieme;
- b) mettere in relazione i mezzi richiesti — strutture, sistemi d'arma, personale, ecc. — secondo i costi e la efficienza stimata;
- c) coordinare, in un programma a medio termine, il piano operativo di lungo periodo con la previsione di spesa annuale.

L'attività più impegnativa è quella di giungere ad un processo decisionale che consenta una scelta razionale tra diverse alternative possibili. Faccio un esempio: se l'obiettivo stabilito è quello della difesa dello spazio aereo, tale difesa potrebbe essere realizzata o con bombardieri strategici o con missili; si deve perciò operare una scelta. Il primo compito della programmazione è dunque la scelta dei programmi da realizzare, quei tali programmi che potremmo chiamare prodotti.

In questo processo decisionale il « sistema » si avvale di una metodologia nuova, una metodologia avanzata, nota sotto la denominazione di *systems analysis*, che noi abbiamo tentato di tradurre « analisi dei sistemi », anche se altri preferiscono non tradurla.

Il procedimento della *systems analysis* è un modo di pensare ordinato e disciplinato che si avvale, prevalentemente, dell'analisi matematica e del calcolo economico. La caratteristica fondamentale di tale procedimento è quella di avere, per la prima volta, applicato, alle attività militari, il calcolo economico per la realizzazione del « principio di economicità ». Debbo dire che la *systems analysis*, pur avvalendosi, sotto certi aspetti, delle metodologie della ricerca operativa, nell'insieme, se ne discosta di molto.

La ricerca operativa, basandosi essenzialmente sull'analisi matematica, può essere applicata solo a problemi particolari. Ad esempio per ottimizzare una azione di bombardamento, oppure un rastrellamento di mine. Invece, quando si tratti di un problema generale — per esempio la scelta fra aeroplani da bombardamento strategico o missili — dove interviene un numero notevole di incognite, allora si rende necessaria l'applicazione delle metodologie della *systems analysis*.

Le alternative prescelte secondo il « principio di economicità » sono inserite in un documento al quale viene dato il nome di « struttura delle forze » e che in effetti è l'elenco di tutti i prodotti che, in base alla scelta alternativa, si è deciso di realizzare.

La programmazione fisica consente di conoscere i singoli prodotti. Però i prodotti costano e così si deve conoscerne anche l'elemento negativo. Una volta determinati ed applicati i costi ai singoli « elementi » di ogni programma, si è in grado di compilare un nuovo documento denominato « programma finanziario » che si estende, normalmente, ad un quinquennio e cioè allo stesso arco di tempo della programmazione fisica.

Così il quadro si completa: con la pianificazione vengono delineati, a lungo termine,

fini, obiettivi e compiti, nonché i prevedibili mezzi finanziari. Con la programmazione, entrando nel particolare dell'analisi prospettica, si perviene alla scelta razionale tra le alternative possibili. L'insieme di queste scelte costituisce il complesso dei prodotti — la « struttura delle forze » — e cioè la programmazione fisica a medio termine. La programmazione finanziaria, invece, rappresenta la proiezione, nell'arco di tempo considerato, dei costi dei singoli prodotti e, conseguentemente, dei mezzi finanziari occorrenti.

L'ultima fase: il bilancio è puramente contabile, perché si tratta di applicare al bilancio tradizionale, opportunamente ristrutturato, le singole *slices* della programmazione finanziaria. Se la programmazione finanziaria è di cinque anni, il primo anno della programmazione costituisce il bilancio preventivo; poi, via via, con i necessari adattamenti dovuti ad eventuali cambiamenti di programmi, vengono attuate, anno per anno, le singole *slices* fino al quinto anno.

Questa, nella sintesi serrata, dovuta al tempo a disposizione, è l'essenza del sistema PPB.

GASTONE. Il sistema è già in applicazione ?

MAYER, *Capo Reparto del IV Reparto Affari economici e fiscali dell'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari del Ministero della difesa*. È in applicazione negli Stati Uniti dal 1961; attualmente, oltre che negli Stati Uniti, è applicato nel Canada, nella Germania Federale, nel Regno Unito, in Olanda e sta per essere applicato in Francia, Grecia, Turchia e da noi.

RAUCCI. L'applicazione di questo sistema presuppone una modifica sostanziale del tipo di bilancio che abbiamo nel nostro paese perché mi pare che l'applicazione esiga un bilancio di cassa, invece che di competenza; avremmo cioè un bilancio di competenza da una parte e poi, di fatto, un bilancio di cassa relativo alla determinazione delle spese annuali per l'attuazione del programma.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. Ho detto da principio che la difesa ha avuto un bilancio consolidato, sia pure con un incremento annuo del 6 per cento, che non sempre è stato concesso. È stata, in concreto, consentita una spesa in certo senso fissa, mentre le esigenze del settore sono estremamente dinamiche ed in movimento in più o in meno. Poiché l'obiettivo da raggiungere è

l'armonia tra i compiti e i mezzi della difesa, e poiché la possibilità di acquisizione dei mezzi è subordinata a quella di poterne sostenere i costi, è chiaro, a mio avviso, che il sistema del bilancio consolidato non risponde allo scopo.

Il sistema PPB, invece, consente di determinare nel tempo, attraverso la programmazione, quali spese occorre affrontare per mantenere l'armonia tra « compiti e mezzi »; inoltre, esso fornisce all'autorità politica gli elementi per poter giudicare in tempo se sussistono le condizioni per finanziare tali spese e, nel caso in cui i compiti impongano un onere che non si può sostenere, di decidere se correre il rischio di non essere all'altezza del compito difensivo che ci si prefigge - e quindi di rinunciare al compito stesso - o, quanto meno, di ripiegare su un sistema di difesa non altrettanto efficiente, ma commisurato alle possibilità economiche.

Il PPBS consente di pervenire ai risultati cui ho accennato: questa è la ragione che ci fa preferire il sistema: come ho già ricordato, prima di proporci la sua attuazione ne avevamo avvertita sostanzialmente l'esigenza ed è stato, quindi, di grande conforto constatare che altrove il problema era stato risolto come era nelle nostre intenzioni, mediante l'adozione di un sistema pienamente rispondente anche sotto altri aspetti.

Infatti, con il PPBS si ottiene anche il seguente vantaggio: se è possibile fronteggiare una certa esigenza con mezzi diversi, si riesce ad analizzare i vari mezzi e giungere alla scelta in base al raffronto dei loro rapporti di « costo-efficienza »; il sistema dà, quindi, la possibilità di individuare e di analizzare il costo e il rendimento di quanto occorre per la difesa, risolvendo così un problema che si pone ogni giorno alla nostra attenzione.

In altri termini: facciamo l'ipotesi che, oggi, la situazione sia tale da richiedere che la difesa abbia determinati compiti e che le forze armate non siano adeguate ad essi; occorre, pertanto, stabilire ciò che è necessario fare per adeguarle e vengono determinati degli « obiettivi di forze ». Una volta fissati detti obiettivi e determinato come raggiungerli si stabilisce una programmazione in termini fisici che diventa anche una programmazione economica; ma il raggiungimento degli obiettivi di forze presuppone la disponibilità di mezzi per la cui acquisizione occorrono più anni; ne consegue che la programmazione che deve consentire il raggiungimento degli « obiettivi » in maniera precisa e netta debba

essere aggiornata nel tempo perché, come ho più volte affermato, il settore della difesa è estremamente dinamico, dato che vi sono elementi, come i costi, che si modificano continuamente.

Ripeto che il sistema PPB, così come è stato illustrato molto rapidamente, risponde perfettamente a tutte le esigenze sopraccennate: ecco perché è nostra intenzione applicarlo e cerchiamo il modo migliore per farlo, tanto più che nella pratica se ne sente l'urgente bisogno; ad esempio nell'impostare il bilancio 1970 occorrerà necessariamente prendere in considerazione gli impegni del 1971, 1972, 1973, in quanto molti programmi che vedranno l'inizio della loro esecuzione nel 1970 avranno seguito negli anni successivi.

Un altro quesito che mi è stato rivolto - riportato al punto 3 - riguarda il maggior grado di analisi che, in concreto, dovrebbero avere i dati della contabilità pubblica da accogliere nei documenti programmatici rispetto a quelli formulati nel primo programma 1966-70.

Come ho detto rispondendo al punto 2, la programmazione economica deve entrare nel dettaglio riferendosi alle esigenze funzionali specifiche.

Nel sistema PPB tale riferimento riguarda i « programmi » che a loro volta possono articolarsi in sottoprogrammi ed elementi di programma. Per la difesa possono essere ad esempio i seguenti:

- Forze tattiche nazionali, con sottoprogrammi ed elementi di programma rappresentati da: unità delle 3 forze armate (divisioni, unità navali, gruppi di aerei);
- supporto logistico, con sottoprogrammi ed elementi di programma.

Nell'ambito della pubblica istruzione detti elementi potrebbero essere, invece, i seguenti:

- istruzione superiore;
- istruzione secondaria tecnica;
- istruzione elementare, ecc.

Con il PPBS l'autorità che è chiamata a decidere in merito allo stanziamento di fondi da assegnare ad un determinato settore di attività (difesa, pubblica istruzione, ecc.) non opererà semplicemente riduzioni o incrementi di fondi, bensì sarà posta nelle condizioni migliori per decidere se tutte le esigenze prospettate dovranno essere soddisfatte o quali di esse dovranno essere sopresse o rinviate.

In sintesi: non si opereranno più « tagli di fondi » bensì soppressioni o rinvii di ben precisate esigenze funzionali o di potenziamento.

Passiamo all'esame del punto 4, con il quale si chiede:

« Il programma dovrebbe restare il solo documento di previsione pluriennale per quanto concerne i dati della contabilità pubblica, sicché le previsioni quinquennali vengano formulate ogni cinque anni e quindi annualmente svolte e specificate per ciascun anno del quinquennio, ovvero potrebbe essere utilmente affiancato da documenti di previsione pluriennale da ripetere ogni anno per reintegrare l'orizzonte quinquennale e per correggere, aggiustare o arricchire i dati previsionali di partenza? ».

Al riguardo ritengo di poter dare la seguente risposta.

Come ho precedentemente accennato, la validità della programmazione nell'intero quinquennio a cui si riferisce è subordinata alla stabilità degli elementi di base, e cioè: delle « esigenze », dei « costi » e delle « disponibilità finanziarie ». Ma la dinamica della situazione militare e di quella economico-finanziaria nonché il continuo affinamento delle stime comportano inevitabilmente continue varianti e modifiche, donde la necessità che annualmente la programmazione venga aggiornata e contemporaneamente spinta in avanti di un anno.

Secondo il meccanismo che ho indicato, ad una programmazione quinquennale iniziale farà seguito una successione di programmazioni quinquennali continuamente rinnovatisi, le cui previsioni, a mano a mano, si spingeranno avanti negli anni, affinando e perfezionando gradatamente le *slices* di quelli più vicini fino a raggiungere un'approssimazione massima in quella relativa al primo anno, che potrà costituire base per la formazione del bilancio annuale.

Tale documento, pertanto, potrebbe inserirsi utilmente nella programmazione economica per correggere, aggiustare o arricchire i dati previsionali di partenza.

Passo ora a trattare il punto 5 del questionario per rispondere alla domanda:

« Quale rapporto si dovrebbe di conseguenza instaurare tra programma, eventuale documento di scorrimento del programma e bilancio? Come dovrebbero essere ripartite tra i tre documenti le funzioni di previsione, di indirizzo o di autorizzazione relativamente alle entrate e alle spese pubbliche? ».

Quanto ho sinora esposto mi consente anche di affermare che tra la programmazione economica, i documenti di scorrimento di detta programmazione e il bilancio annuale tra-

dizionale verrebbe ad esistere un rapporto di qualificazione o, se si vuole, di specificazione, dovuto al progressivo avvicinamento delle previsioni al momento in cui si verifica l'attività di gestione.

Circa la funzione di previsione, di indirizzo e di autorizzazione mi riferirò a quanto ho accennato in premessa.

Il sistema che stiamo esaminando presuppone una pianificazione a lungo termine riferentesi ad un periodo non inferiore ai dieci anni, che fissa gli obiettivi difensivi e le forze necessarie per raggiungerli, con i relativi « costi », largamente approssimati.

Tale pianificazione deve essere sottoposta ad approvazione per consentire all'autorità responsabile di decidere in merito ai compiti difensivi (assumendosi la responsabilità dei rischi conseguenti ad eventuali decurtazioni dei fondi richiesti) ed agli oneri finanziari e per indirizzare la programmazione quinquennale.

Il sistema presuppone inoltre una programmazione quinquennale rinnovantesi ogni anno, per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla pianificazione.

Anche la programmazione va sottoposta ad approvazione annuale unitamente allo stato di previsione per l'esercizio successivo in quanto: lo stato di previsione, traducendo in bilancio amministrativo contabile la *slice* dell'anno uno della programmazione quinquennale si sostanzia e si giustifica nel più vasto quadro della programmazione stessa; le spese di cui si chiede il finanziamento con l'approvazione dello stato di previsione sono strettamente condizionate alla possibilità di realizzazione della programmazione quinquennale, perché, per la gran parte, sono costituite da aliquote di spese pluriennali e, come tali, devono presupporre una determinata disponibilità di fondi anche negli anni futuri.

Se poi si volesse addivenire al bilancio di cassa, la programmazione finanziaria quinquennale, risultante dall'applicazione del PP BS, potrebbe assumere anche il carattere di documento determinante i limiti degli impegni da assumere, come preciserò in seguito.

LA LOGGIA. Nella mia qualità di appartenente alla sezione del Consiglio di Stato che si occupa dei contratti stipulati dal Ministero della difesa, ebbi occasione più volte di occuparmi di una serie di contratti che riguardavano la costruzione di un incrociatore, uno dei due costruiti intorno al 1960. Durante la costruzione della navi si erano resi ne-

cessari perfezionamenti tecnici, per cui la costruzione durò dai cinque ai sei anni, finché si giunse ad inserire nella nave tutto il quadro elettronico dei comandi, fatto con calcolatori, ecc. Infine, un'ulteriore proroga del contratto di fornitura fu dovuta al fatto che mancava la monografia e si dovette concedere un altro termine.

Tutto ciò è dipeso da difficoltà di ordine economico, o tecnico esecutivo, oppure da un non perfetto collegamento tra gli organi di decisione e lo stabilimento chiamato ad eseguire l'opera? Vorrei qualche chiarimento.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. La tecnica ha un progresso continuo e pertanto può, per esempio, verificarsi che dopo aver deciso di installare su un incrociatore un certo tipo di missile ne appaia un altro tipo, migliore, che però comporti una diversa installazione e un diverso sistema elettronico.

È questo il motivo per il quale penso si sia verificato il caso da lei riferito, il quale, peraltro, non è l'unico; anzi posso dire che situazioni analoghe si verificano normalmente sia per il lungo tempo che occorre per la costruzione di alcuni tipi di mezzi, sia per la rapidità con la quale in particolari settori, come ad esempio quello aeronautico, procede l'evoluzione tecnica.

È anche per tali considerazioni che nel riferirmi alla programmazione pluriennale ho parlato della necessità di continui aggiornamenti per il mutare degli elementi di base, notevolmente instabili.

LA LOGGIA. L'applicazione dei sistemi di cui si è parlato, richiede l'adozione di calcolatori elettronici o di ordinatori, che hanno bisogno anch'essi di un aggiornamento costante; siamo adesso, credo, alla quarta generazione di ordinatori e calcolatori elettronici.

Anche in questo campo è necessario individuare, tra i molti sistemi proposti, il sistema migliore, più economico, più adatto, sulla base appunto di un costante sforzo di aggiornamento anche in questo campo.

Siete in grado di compiere questo sforzo?

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. Con i recenti provvedimenti delegati è stato costituito un ufficio organizzazione e metodi che utilizza gli elaboratori e ha già fatto un buon lavoro.

Abbiamo programmi abbastanza ambiziosi come, ad esempio, quello di disporre di una

« sala situazione », che, attraverso l'elaborazione delle centrali elettroniche, dia la possibilità di seguire momento per momento tutti i fenomeni del settore tecnico amministrativo e quindi anche l'esecuzione della spesa.

LA LOGGIA. Un'altra domanda che riguarda questo delicato problema della pubblica spesa nel campo della difesa.

La procedura è questa: gli stati maggiori e altri comandi adottano certi sistemi d'arma; poi si provvede, spesso ad opera degli interessati, a commissionare dei prototipi a ditte residenti nei territori dei vari Stati; quando, infine, si è fatto luogo alla creazione dei prototipi, la costruzione su larga scala dell'arma di cui si tratta, viene normalmente affidata, col sistema della trattativa diretta, soltanto alla ditta che ha fatto il prototipo o ha acquistato la licenza estera, che diventa l'unica ditta produttrice. Mi domando se, nell'ambito della questione di cui ci occupiamo, non occorra rivedere almeno in parte questo sistema, ai fini di un'eventuale modifica delle norme della contabilità generale dello Stato relative ai contratti, visto che, anche per questi contratti, pur sapendo che si andrà a finire ad un'unica ditta concessionaria, si perde molto tempo in una serie di procedure preliminari. Mi domando anche, se non occorrerebbe programmare l'eventuale istituzione di stabilimenti, attraverso le partecipazioni statali, per non trovarsi costantemente soggetti alle ditte private, che provocano proroghe, questioni nei collaudi, penalità.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. La domanda riguarda i sistemi d'arma (cioè un carro armato, un elicottero, un aereo, ecc.): ebbene, a questo proposito dirò che oggi, noi non produciamo, ad esempio, carri armati, tuttavia riteniamo che le nostre industrie possano lavorare in questo campo. Esistono, invece, carri armati prodotti dai tedeschi, dai francesi, dagli americani che possiamo acquistare. Come ci si deve regolare? Secondo me occorre trattare l'acquisto con tutti per metterli in concorrenza ponendo, però, la condizione che il mezzo sia « coprodotto », dato che la produzione totale in Italia non è ancora possibile. Questa è una cosa fattibile.

LA LOGGIA. Ma il sistema è poco usato.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. Non direi, anzi è molto usato e sarebbe grave se non fosse così.

Per un sistema d'arma per il quale, invece, ci sia una ditta italiana che lavora su licenza occorre da parte nostra fare un'accurata analisi di costo. La capacità di fare delle analisi di costo esiste già nell'ambito della difesa, come ho prima accennato, ma va ulteriormente perfezionata attraverso la creazione di un ufficio centrale che lavori a favore e a contatto di tutti gli enti del ministero. Il problema di non facile soluzione è quello di formare personale altamente specializzato nel campo.

FRACANZANI. Forse alcune mie domande si riferiscono ad una parte adombrata, ma non ancora svolta, della relazione del generale Giraudo.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. Verrà consegnata la terza parte.

FRACANZANI. La relazione del generale Giraudo, mi pare sia incentrata soprattutto in prospettiva e miri a proporre un metodo nuovo.

Io non intendo addentrarmi in particolari di ordine tecnico, ma mi sembra che alcuni aspetti di ordine politico siano rilevanti.

Si è parlato di individuazione dei compiti da farsi esclusivamente dai politici. Credo che questo criterio sia di estrema importanza, nel senso che i compiti in parola dovranno essere individuati dai politici tenendo conto sia del tipo di politica di difesa da portare avanti, sia delle disponibilità di ordine finanziario, e della situazione socio-economica generale. Dovrà farsi cioè una gerarchia degli obiettivi, che non sia soltanto di ordine interno, in rapporto alle possibilità di spesa del Ministero della difesa, ma di ordine anche e prima di tutto esterno, sulla base cioè del rapporto tra la spesa globale della difesa ed il totale delle risorse del paese. Il che significa, in ultima analisi, accogliere un concetto più generale di difesa, che amplia i compiti da assegnare al Ministero della difesa, e in cui è possibile far rientrare, per esempio, anche il problema della difesa del suolo.

Esistono infatti problemi di difesa militare e problemi di difesa sociale; ed è indispensabile una gerarchia di scelte e di spese e un'indicazione di priorità in cui siano considerate, accanto alle risorse complessive da riservare alla difesa, tutte le altre necessità del nostro paese.

Poi c'è una scelta da attuare, sotto la responsabilità dei politici, all'interno del bilancio stesso della difesa; nel senso che se pure una decurtazione di spesa non debba essere

fatta unilateralmente dai politici, debbano tuttavia essere i politici che si assumono la responsabilità di individuare quale compito vada ritenuto di minore importanza e quindi quale compito debba essere in un dato momento sottaciuto.

Ed ora vorrei formulare alcune domande. La prima è questa: vorrei sapere, approssimativamente quale sia nel bilancio trascorso e in generale nei bilanci degli ultimi anni, l'ammontare delle commesse destinate all'estero ed in base a quali criteri di scelta queste commesse vengono effettuate. Non c'è soltanto infatti un problema di costi; e lo dimostrano alcuni episodi che abbiamo appreso dai giornali. Per esempio, l'acquisto di carri armati americani M. 60 è avvenuto in un momento in cui l'industria americana aveva addirittura sospeso la produzione dei proiettili per questo tipo di carri. Altro caso è quello dell'apparecchio F. 104 definito « la bara volante ».

Altra questione è quella dei criteri in base ai quali vengono assegnate le commesse a industrie interne. Vorrei sapere se i criteri usati finora sono tali da consentire assoluta serietà e sganciamento da particolari problemi di legami con una sola industria privata oppure addirittura di costituzione di società di comodo create solo per far fronte a quella determinata commessa; o eventualmente, che cosa si propone per ovviare a questi inconvenienti.

Altro problema. Mi pare che la Corte dei conti abbia fatto recentemente dei rilievi circa il numero sia degli ufficiali superiori sia dei generali, che è di gran lunga superiore all'organico previsto. Si stanno prendendo provvedimenti per adeguarsi a questi rilievi della Corte?

Legato a questo è il problema del personale tecnico. Vorrei sapere, se è possibile, quanti tra ufficiali superiori e generali hanno una laurea di ordine tecnico.

PRESIDENTE. Scusi, onorevole Fracanzani, ma l'indagine che stiamo facendo è una indagine sulla spesa pubblica. I problemi da lei toccati sono estremamente interessanti, ma hanno carattere prevalentemente politico e nulla hanno a che fare con i problemi della riforma della contabilità generale dello Stato.

I funzionari chiamati davanti alla Commissione di indagine hanno dei limiti di ordine politico ai quali debbono attenersi nelle risposte ed oltre i quali non possono andare.

Il Presidente della Camera Bucciarelli Ducci, nella quarta legislatura, ed il Presi-

dente Pertini in questa, hanno richiamato alla rigorosa osservanza dei predetti limiti, cui è necessario uniformare le richieste avanzate nel corso dell'indagine.

FRACANZANI. Le mie domande erano legate al problema della difesa. Cito l'esempio del direttore generale del Ministero della agricoltura: l'onorevole Presidente non limitò allora la discussione, che per quella determinata branca dell'amministrazione fu molto più ampia.

PRESIDENTE. Lo scopo di questa nostra indagine è l'analisi della situazione attualmente vigente nella spesa pubblica, per giungere ad una modificazione della legge di contabilità generale dello Stato. I problemi ora sollevati sono di estremo interesse ma, evidentemente, non formano specificamente oggetto della nostra indagine. Anche per ragioni di tempo (abbiamo qui anche il Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici che deve terminare la sua relazione) preghe-rei quindi i colleghi di volersi attenere a quello che è lo scopo dell'indagine.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Vorrei aggiungere, per chiarimento al collega Fracanzani, che a quasi tutte le sue domande ho risposto in discorsi parlamentari, durante gli esercizi del bilancio 1966-1967-1968. Sono quasi sempre le stesse domande che si rivolgono; ed ho risposto, portando ripetutamente elementi anche statistici nei discorsi fatti al Parlamento sul bilancio della difesa durante gli ultimi tre esercizi. Il collega potrà rileggere quei miei interventi.

FRACANZANI. Ci sono situazioni nuove.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Non ci sono rilevanti situazioni nuove in relazione alle domande che lei ha posto. Ella ha fatto, per esempio, una osservazione molto frequente: l'eccesso del numero dei generali. Ho detto diverse volte alla Camera e al Senato che il numero dei generali dipende esclusivamente dalla vigente legge di avanzamento. Non ci sono applicazioni arbitrarie: il rilevante numero di gradi superiori è semplicemente il risultato della meccanica di una legge che il Parlamento ha voluto, che viene osservata regolarmente, e per la quale il vertice presenta un singolare gonfiamento nel diagramma gerarchico.

Quanto alle commesse date all'estero, ho riferito al Parlamento, a suo tempo, l'importo e la modesta percentuale. Oggi non la ricordo esattamente, e non ho qui i dati analitici: ma credo che le commesse della difesa all'estero siano intorno a meno di un decimo delle complessive. In un discorso parlamentare, credo nel 1967, ho specificato le singole percentuali, dall'immediato dopoguerra fino al 1966. Se ella ha la pazienza di guardare quel discorso troverà anche altre risposte alle sue domande.

Il tema, poi, della determinazione della « struttura » della spesa pubblica e della complementarietà tra i vari grandi settori di spesa, derivante dalle scelte del Parlamento, involge grossi problemi, ma che non riguardano questa indagine. Debbo però dire che ci sono varie spese e vari ordini di scelta. Il Parlamento fa delle scelte di massima, cioè di carattere generale; poi ci sono dei gradi minori di scelta nell'*iter* esecutivo, ai vari livelli della gerarchia amministrativa. In questi vari livelli, si può utilizzare il sistema PPBS, proprio perché è un sistema di ricerca operativa. È un sistema che obbliga alla presentazione quantitativa di tutte le alternative possibili per addivenire ad una scelta razionale, in relazione al fine determinato. Il sistema PPBS riflette dunque soprattutto le scelte fatte in tutti questi scalini della gerarchia amministrativa; ed è molto importante, perché ogni scalino ha una sua area di libera scelta e i suoi margini di decisione. Queste scelte devono essere compiute nell'ambito della economicità. Finora venivano fatte scelte in modo assolutamente empirico; attraverso il sistema di ricerca operativa applicato nella pubblica amministrazione queste scelte, da empiriche, diventano razionali.

RAUCCI. Desidero ringraziare il generale Giraudo ed il colonnello Mayer per l'esposizione fatta e ringraziarli, soprattutto, perché, se abbiamo avuto una relazione in cui venivano indicati orientamenti, nell'impostazione del bilancio e della spesa pubblica, che sono in fase di attuazione in alcuni paesi e, comunque, sono attualmente oggetto di dibattito abbiamo potuto anche rilevare che questi orientamenti, che giudico positivi, sono stati sostenuti con molto impegno e molta passione dai rappresentanti del Ministero della difesa e, addirittura, mi è parso di cogliere, nella esposizione del generale Giraudo, una posizione fortemente polemica nei confronti del tipo di bilancio fino a questo momento adottato per la difesa, nei confronti cioè di quel tipo di bilancio cosiddetto con-

solidato, che è stato imposto al Parlamento, nonostante la resistenza piuttosto vivace opposta dal Parlamento stesso.

Il Parlamento non ha mai accettato, nemmeno dal punto di vista teorico, che, per la difesa, ci dovesse essere un bilancio consolidato, e parlo del Parlamento nel suo complesso; una parte del Parlamento, cioè la maggioranza parlamentare, ha subito questa impostazione, ma senza averla accettata, ed anzi, criticandola. La difesa invece ha sostenuto, nel corso di tutti questi anni, l'esigenza di un bilancio consolidato collegato alle particolari caratteristiche della spesa del Ministero e alle esigenze di trasferimenti, di storni e, diciamolo francamente, di esistenza nel bilancio di fondi globali occulti.

Ora prendiamo atto con piacere del fatto che il generale Giraudo sostiene una posizione fortemente critica nei confronti del bilancio consolidato. Il fatto che si presentasse il bilancio della difesa come bilancio consolidato ha dato luogo ad una serie di anomalie e di posizioni illegittime, che sono state in sede di Commissione bilancio più volte rilevate e che sono state oggetto di rilievi molto pesanti anche da parte degli organi di controllo.

Su questi elementi non possiamo fare a meno di riflettere, anche per verificare il modo con il quale si imposterà il bilancio per il prossimo anno, partendo intanto da una considerazione preliminare: cioè che la Commissione bilancio all'unanimità ha deciso, nel corso di un incontro con la presidenza della Commissione difesa, di non dar più luogo a pareri favorevoli per provvedimenti legislativi interessanti il Ministero della difesa, la cui copertura sia indicata attraverso storni di capitoli di bilancio per i quali non si giunga poi, negli esercizi successivi, ad una effettiva riduzione degli stanziamenti.

Il che comporta una diversa impostazione del bilancio della difesa, che non può essere se non un'impostazione basata su quei principi di cui parlava il generale Giraudo: scelta di obiettivi, pianificazione, determinazione dei costi, confronto tra questi obiettivi e obiettivi generali della politica dello Stato in tutti i settori, verifica delle priorità e quindi scelte a livello politico responsabile degli obiettivi prioritari e decisione in ordine alla spesa di bilancio.

Tutto ciò presuppone che vi sia una discussione e che vi sia un bilancio presentato in un certo modo al Parlamento e non capitoli artificiosamente gonfiati, anche quando essi sono eccessivi rispetto alle spese effettive,

nel quadro di una visione di bilancio consolidato; occorre un'indicazione di previsioni di spesa collegate ad esigenze effettive e ad obiettivi che nella sede politica competente siano stati determinati.

Affrontiamo a questo punto un tema fondamentale, perché non possiamo dimenticare che, nell'ambito del bilancio dello Stato, la tabella della difesa è stata imputata in più occasioni in questa nostra Commissione. Quindi, non possiamo non ribadire rilievi e considerazioni fatte già in passato, anche perché si abbia chiara la visione che il Parlamento non è più disposto a continuare su questa strada.

Ci sono poi altri problemi, ed uno di questi è il problema del demanio. Il modo con il quale si dispone del demanio dato in uso al Ministero della difesa determina una situazione del tutto illegittima. Ci sono beni demaniali, dati in uso a questo Ministero, che tutti sanno essere oggi assolutamente inservibili e che potrebbero essere destinati ad altri usi, sdemanializzati e alienati. Questo di fatto non si verifica mai, a meno che la sdemanializzazione e la vendita, con atto illegittimo, non venga direttamente collegata ad un impegno di spesa proposto dal Ministero della difesa.

Abbiamo avuto casi recentissimi: il caso dell'arsenale di Taranto, il caso di La Spezia. Dico che si tratta di cose illegittime perché esiste un apposito capitolo di entrata nella tabella del Tesoro (che riguarda appunto il gettito per l'alienazione dei beni demaniali), che ha una sua previsione di entrata, che non si realizza per il fatto appunto che, nel momento in cui si provvede all'alienazione dei beni, viene già destinata la spesa, sempre per il dicastero della difesa.

Quale è l'orientamento degli uffici del Ministero della difesa su questo problema? Si tratta di un problema molto importante, che investe esigenze fondamentali del nostro paese.

L'altra questione che voglio porre riguarda il problema dei controlli. Mi pare che ormai l'andamento dei problemi della spesa pubblica e della impostazione del bilancio dello Stato prospetti la possibilità di un controllo più puntuale, sia degli organi di controllo contabili sia dello stesso Parlamento, sulla spesa pubblica. Però non si può non rilevare che anche allo stato attuale della legislazione ci si trova di fronte a rilievi mossi dalla Corte dei conti estremamente gravi e che implicano gravi responsabilità del Ministero della difesa, precisamente del controllo amministrativo interno. Quando si legge che ci sono centinaia

di magazzini militari che non presentano da anni i propri rendiconti, ci si trova di fronte a fatti di una gravità non trascurabile.

Il Parlamento deve conoscere se questi problemi sorgono perché esistono difficoltà di carattere tecnico e c'è una impossibilità materiale di adempiere al dovere del controllo.

ISGRÒ. Per la verità, mi ha preceduto lo onorevole Tremelloni. Voglio soltanto aggiungere che dobbiamo essere grati dell'esposizione fattaci oggi dal generale Giraudo, perché mi è sembrato che abbia risposto ai temi che si propone di affrontare il Comitato di indagine. Si tratta cioè di indagini di carattere metodologico, le quali ricercano un metodo, un modello di riduzione operativa, per vedere se questo modello può essere applicato sinteticamente alla spesa pubblica, e quindi in tutti i ministeri. Le altre domande, invece, anche alcune domande del collega Raucci, mi sembra che siano domande di merito, di contenuto; come la questione dei magazzini.

RAUCCI. Quello dei controlli è un problema fondamentale nell'ambito della nostra indagine.

ISGRÒ. Io credo invece che sia opportuno andare in profondità e, spingendoci in profondità, ci troviamo di fronte ad un metodo che è interessante e mi sembra possa essere utilmente esaminato, per vedere se ne sia possibile l'applicazione sul terreno operativo.

TARABINI. Chiedo scusa se forse ripropongo domande già proposte da altri. Il quesito che vorrei porre e che ho sentito echeggiare in un brevissimo intervento di un altro collega, e al quale mi pare che implicitamente sia stata data risposta o, sul quale, quanto meno, sia stato espresso un orientamento da parte del generale Giraudo, è: ritiene che il metodo del *system analysis*, della pianificazione, programmazione e bilancio, sia compatibile, non solo formalmente, ma anche nella sostanza, con l'attuale nostro sistema finanziario di competenza; o, invece, non ritiene che questo metodo voglia, per la parte tecnico-contabile, dei bilanci di cassa, con la conseguente eliminazione dei residui?

GASTONE. Anche io mi associo ai colleghi che hanno ringraziato il generale Giraudo per l'esposizione fattaci che risponde ai quesiti che gli erano stati posti. Anzi, a questo proposito, vorrei fare una parentesi che riguarda il metodo di questa nostra indagine. Penso che sarebbe opportuno chiedere, ai

funzionari che vengono a riferire davanti alla Commissione, di far avere un sunto, preventivo, delle loro risposte, dando modo a ciascuno dei componenti della Commissione di porre delle domande ed approfondire le risposte fornite in modo da portare un contributo più meditato al dibattito.

Ricordo che quanto ha riferito il Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ci ha posto davanti a molte proposte, riguardanti il modo in cui il Ministero dei lavori pubblici intende affrontare alcuni problemi importanti, non previste nel nostro questionario. Ci siamo così trovati nella condizione di dover improvvisare i nostri interventi nel dibattito.

Premesso questo, dò atto che il generale Giraudo ci ha illustrato delle proposte, delle idee, per dare al bilancio della difesa, una caratteristica sostanzialmente diversa da quella attuale. Il sistema illustratoci dal generale Giraudo permetterà, come egli stesso ha sottolineato, non solo al Ministero di disporre di approfonditi elementi di giudizio e di scelta, ma consentirà pure al Parlamento di essere perfettamente informato sulle decisioni che è chiamato a prendere. Vorrei chiedere però se i metodi attualmente in uso nella formazione del bilancio della difesa che, come è a tutti noto, è diverso da quello di tutti gli altri dicasteri, sono così insufficienti da giustificare, nel corso della gestione del bilancio, delle variazioni enormi, quali noi constatiamo tutti gli anni e quali abbiamo constatato anche recentemente nella approvazione delle note di variazione per l'esercizio 1968. Su tali note, purtroppo, il Parlamento, la nostra Commissione prima e la Camera poi, si sono soffermate troppo poco. Mi riferisco in particolare alla rubrica 11^a, potenziamento della difesa. Il bilancio del 1968, prevedeva un totale della rubrica « potenziamento delle varie armi » di lire 72.168 milioni; ebbene, vi sono state, in questa rubrica, variazioni per 32 miliardi e 625 milioni, corrispondenti al 45 per cento. Mi sembra si sia di fronte quindi ad una previsione estremamente sbagliata, in modo inammissibile; vorrei avere assicurazioni che, con l'applicazione del sistema americano di indagine e di formulazione del bilancio, non incorreremo ancora in errori così grossolani. Personalmente ritengo che un margine di errore, determinato dalle ragioni che il generale Giraudo ci ha illustrato brillantemente, sia sempre possibile, ma che non sia concepibile che si possa giungere a percentuali così elevate come quella citata.

Un'altra domanda riguarda, invece, il modo con cui vengono affidate le commesse: in riferimento alle osservazioni fatte dalla Corte dei conti al rendiconto del 1967. Nella relazione della Corte vi è uno specchio che è illuminante; la domanda che pongo è se quei metodi, così ben evidenziati dalla relazione della Corte dei conti, potranno cambiare con il nuovo sistema.

Nel 1967 le commesse hanno avuto questo andamento: per l'esercito si sono avute commesse assegnate a trattativa privata per lire 67.947.580.000 rispetto a lire 86.377.515.000 assegnati a licitazione privata (l'80 per cento circa di quanto è stato assegnato a licitazione privata è stato assegnato a trattativa privata); per la marina, abbiamo, lire 14.749.021.108 assegnate a trattativa privata nei confronti di lire 49.742.838.301 assegnate a licitazione privata; nell'aeronautica invece prevale in modo assoluto la trattativa privata: lire 54.208.778.990 contro 6.985.018.873 assegnate a licitazione privata.

Gradirei che il generale Giraudo ci desse una spiegazione delle ragioni che causano il ricorso a questa trattativa privata che dovrebbe essere l'eccezione nelle commesse e ci dicesse se, nel piano di riorganizzazione contabile ed amministrativa del Ministero, questo problema sarà affrontato.

PRESIDENTE. L'esposizione fatta dal segretario generale della Difesa e quella particolareggiata del colonnello Mayer sul P.P.B.S. ci pongono, a mio parere, di fronte ad una necessità di scelta, anche in ordine all'eventuale modifica del sistema di contabilità pubblica. Il sistema P.P.B.S. è inserito in un sistema di contabilità pubblica quale l'americano, molto diverso dal nostro, per cui si pone un primo quesito: se noi accogliamo questa innovazione per un settore della pubblica amministrazione, come è possibile conciliarla con la programmazione e con la contabilità generale del bilancio?

È evidente che se si vuole applicare il P.P.B.S., oltre che all'amministrazione della difesa, anche ad altre amministrazioni dello Stato - e credo che se l'esperimento fosse positivo lo si dovrebbe fare - non sarà possibile prescindere dall'applicare ad un bilancio di competenza quinquennale un bilancio di cassa annuale.

Infatti, secondo le norme del sistema P.P.B.S., potrebbero utilmente essere inquadrare le scelte degli obiettivi a lungo periodo nel programma quinquennale. Questo dovrebbe tradursi contabilmente in un bilancio

di competenza quinquennale e in un bilancio annuale, che inevitabilmente dovrebbe essere un bilancio di cassa.

Quindi la domanda che pongo è questa: ritiene che la istituzione di un bilancio di cassa possa determinare delle modifiche utili rispetto all'attuale sistema?

Abbiamo sentito dire da parte di altri funzionari dello Stato che il bilancio di cassa annuale non può risolvere sostanzialmente il problema dei residui di spesa, in quanto esso si limita a non renderli evidenti. Per risolvere il problema occorrerebbe quindi che, nella seconda fase di attuazione di questo sistema, cioè nella fase della programmazione, fossero individuate le *tranches* annuali di spesa relative ai singoli esercizi.

Un secondo problema, che è stato a lungo dibattuto nella nostra Commissione, è quello della necessità di modificare al più presto quella parte della legge sulla contabilità generale dello Stato che riguarda i cosiddetti sistemi di incanto. Con le innovazioni offerte in tutti i campi dal progresso tecnico è assurdo che lo Stato continui da parte sua a rimanere ancora a sistemi antiquati e anacronistici, di fronte ai quali si tenta talora solo qualche debole modifica.

La domanda è questa: il dicastero della Difesa, per quanto di sua competenza, ha esaminato il problema?

In parte credo l'abbia fatto. Lei ha infatti affermato che la trattativa privata e le commesse possono essere giustificate, da un punto di vista di correttezza dei sistemi di affidamento dell'opera, nel momento in cui si introducono i moderni sistemi di analisi dei costi. Lei ha detto: « Quando abbiamo bisogno di prototipi d'arma, l'affidamento della commessa deve andare a chi ha ottenuto la scelta del prototipo ».

Ad ogni modo, credo ci possano essere delle innovazioni utili da recepire nel sistema di contabilità pubblica, al fine di evitare i noti rilievi della Corte dei conti.

GIRAUDO, Segretario generale della difesa. Rispondo all'onorevole Fracanzani. Per quanto riguarda i criteri di scelta, la nostra ansia è quella di avere il meglio: ciò mi sembra assolutamente doveroso.

La difesa si preoccupa cioè di approvvigionare il mezzo migliore, ovunque e da chiunque esso sia prodotto; cerca inoltre di introdurre nella produzione la nostra industria e di fare in modo che essa non perda il passo nel campo dello sviluppo tecnologico. Di più, non trascura di utilizzare ogni pos-

sibilità di concorrenza fra le varie offerte per ottenere i prezzi migliori.

Per quanto riguarda il numero dei generali ha risposto il Presidente Tremelloni.

Personale tecnico: abbiamo bisogno di personale tecnico altamente capace ed efficiente ed abbiamo i vari servizi tecnici che necessitano di ingegneri, in quanto i giovani — che cercano guadagni rapidi ed elevati — non vengono da noi perché preferiscono impieghi più remunerativi.

L'onorevole Raucci ha detto, ad un certo momento, che avrei fatto una critica all'attuale sistema. Lungi da me l'intenzione e la capacità di fare una critica; vorrei soltanto che si constataste che c'è in noi l'ansia di fare meglio in rapporto a situazioni nuove rispetto al passato. È questa la sola nostra spinta ed è per questo che abbiamo guardato al sistema PPBS per cercare con la sua applicazione di dare alla previsione ed esecuzione delle spese un maggior dinamismo. Oggi tutto cammina molto più rapidamente, e chi ha fatto la guerra sa che bisogna rispondere alla esigenza di avere i mezzi migliori.

Occorre, quindi, ricercare un sistema che ci consenta di mantenerci all'altezza dei tempi.

Quanto alla questione del demanio, molte volte viene chiesta dai comuni la cessione di una caserma che è all'interno di un centro abitato: ebbene le Forze armate sono favorevoli al trasferimento delle caserme dalle città, in quanto tale ubicazione risponde male alle esigenze delle stesse Forze armate, non fosse altro perché crea la necessità di rilevanti consumi di carburante per il raggiungimento delle zone di addestramento, le quali, per non arrecare disturbo, debbono essere necessariamente scelte in località isolate. Senonché, tenuto conto dell'esiguità delle somme stanziare nel bilancio della difesa non vi è la possibilità di costruire nuove caserme altrove e, pertanto, si rende indispensabile subordinare la cessione delle infrastrutture alla condizione che ne vengano costruite altre idonee in diversa località.

Altri beni demaniali che non servono non ne conosco.

RAUCCI. Cito il caso del mio comune dove ci sono caserme diroccate, quindi suoli di proprietà del Ministero della difesa.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. Molte volte le caserme si presentano male perché sono vecchie, ma dentro c'è qualcosa che viene utilizzato.

RAUCCI. Ci sono i profughi del terremoto; gli sfollati.

GIRAUDO, *Segretario generale della difesa*. A proposito delle note di variazione di cui ha parlato l'onorevole Gastone, posso dire che quando si riuscirà ad applicare il sistema che è stato illustrato nelle note di variazione, di massima, non avranno più ragione di essere. Infatti, se riusciremo a fare una programmazione secondo la procedura che ho indicato, con la possibilità di aggiornarla e perfezionarla con continuità, debbo ritenere che non ci sarà più motivo di variazioni — o ci sarà in misura molto minore — perché le note di variazione sono dettate dalla necessità di aggiornare i programmi in dipendenza della dinamica delle esigenze.

Per rispondere infine ai problemi sollevati dal Presidente Fabbri, mi rifarò al punto 9 del questionario che contiene due domande:

« Si ritiene congrua a risolvere in radice il problema dei residui l'ipotesi del bilancio di cassa ?

Si ritiene, altresì, congrua tale ipotesi a conseguire una maggiore tempestività ed efficienza della spesa pubblica ? ».

Sulla questione della preferibilità o meno del bilancio di cassa su quello di competenza il pensiero dei massimi cultori di scienze giuridiche, amministrative e finanziarie è discorde, e, quindi, sarebbe una pretesa insostenibile se io volessi suggerire una soluzione al riguardo. Indubbiamente il bilancio di cassa risolverebbe il problema dei residui, ma ne farebbe sorgere altri, fra cui quello della mancanza di un vincolo all'assunzione di impegni. A questo inconveniente potrebbe ovviarsi adottando un bilancio misto di competenza e di cassa; oppure — qualora venisse introdotto il PPBS — la « programmazione finanziaria quinquennale » potrebbe assumere anche la caratteristica di documento determinante i limiti degli impegni e al bilancio annuale potrebbe essere data la configurazione di bilancio di cassa.

Sul problema degli appalti a trattativa privata, eccetera, debbo dire che molte volte la difesa è obbligata ad adottare questo sistema perché si trova nella necessità di approvvisionare un mezzo per il quale è stata concessa licenza di produzione ad una ditta.

Certo che il problema delle scelte non è semplice. E chiaro che gli stati maggiori scelgano il meglio sotto il profilo operativo-logistico però vi sono altri elementi che occorre considerare: il costo, le possibilità di

produzione in Italia, le modalità di rifornimento dei ricambi, eccetera.

Tutti questi elementi vengono attentamente valutati: esiste a questo scopo un Comitato dei Capi di Stato Maggiore, composto di cinque membri aventi ognuno una particolare responsabilità, che insieme studiano il problema ed esprimono il loro motivato parere al Ministro, per le valutazioni e le decisioni di sua competenza.

Onorevole Presidente, onorevoli deputati, ritengo di aver terminato questa mia relazione che è risultata forzatamente frammentaria perché, come accennato all'inizio, mi ero proposto di riferire soltanto su quei punti del questionario per i quali la mia attività quotidiana mi ha offerto occasioni e possibilità di meditazione.

Resto a disposizione degli onorevoli componenti del Comitato per rispondere su quanto altro si volesse sapere dalla mia persona.

PRESIDENTE. La ringrazio anche a nome della Commissione della collaborazione che ha dato e la pregherei, nel caso avessimo bisogno nel corso dei nostri lavori di ulteriori ragguagli, di volerci ancora, cortesemente, dare il suo contributo. Grazie.

Onorevoli colleghi, nel corso della precedente seduta abbiamo ascoltato la relazione dell'ingegner Antonio Franco, Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ed alcuni interventi. Si era deciso di rinviare il prosieguo dei lavori ad una riunione successiva, nella quale ci sarebbero stati altri interventi e la risposta del Presidente.

Sull'esposizione fatta dall'ingegner Franco vorrei anch'io fare delle considerazioni, alcune di carattere generale ed altre più particolari.

Non v'è dubbio che oggi i compiti affidati allo Stato sono qualitativamente mutati rispetto al passato ed aumentati anche quantitativamente. Di fronte a tali profonde modifiche i sistemi di contabilità avrebbero dovuto più rapidamente adeguarsi. Ciò invece non è accaduto e si sono verificate delle anomalie che è nostro compito analizzare.

L'ingegner Franco ha voluto fare un'analisi dei principali motivi che provocano, è noto, ritardi nell'erogazione della spesa pubblica. Mi è parso di capire che una gran parte del ritardo è imputabile alla lentezza nella elaborazione dei progetti. Vorrei chiedere se la costituzione di un patrimonio progetti, per i vari tipi di attività del Ministero dei lavori pubblici, possa essere utile ai fini indicati.

Un altro motivo di lentezza procedurale può dipendere dal fatto che molti enti locali, che sono o concessionari per l'esecuzione delle opere, oppure esecutori di opere fatte con il contributo dello Stato, hanno uffici tecnici di livello scadente o addirittura ne sono privi. Si potrebbe allora pensare all'affidamento dei progetti agli uffici periferici del Ministero, ma come può essere risolto questo problema, stante l'attuale carenza di personale qualificato che si ha sia presso il ministero dei lavori pubblici che presso i vari uffici regionali e provinciali?

Per i grandi comuni, dove esistono uffici ben attrezzati, può accadere invece il fenomeno contrario, e cioè che progetti redatti da illustri professionisti siano sottoposti per l'esame e il controllo a modesti geometri o a qualche ingegnere non molto qualificato.

Un terzo motivo di ritardi nella procedura è dovuto, a mio parere, al sistema del concerto fra i vari Ministeri. Sappiamo che tutti i ministeri sono gelosi delle proprie competenze e cercano di attribuirsi sempre di maggiori. I concerti molte volte sono utili o addirittura necessari, ma dovrebbero essere utilizzati in modo diverso.

Vorrei fare una proposta. Come avviene nel settore dell'edilizia scolastica, in cui il concerto tra gli organi addetti al controllo in sede periferica si concreta con la presenza contestuale, in sede di esame dei progetti del provveditore agli studi, del medico provinciale, dell'ingegnere capo del genio civile, così penso che questo sistema possa concretamente estendersi ad altri tipi di opere pubbliche e a tutti i livelli.

Dobbiamo inoltre tener conto che molti dei ritardi lamentati non sono imputabili soltanto agli organi centrali, o a quelli periferici o agli enti locali per meri motivi di ordinamento istituzionale, ma anche all'efficienza che funzionari od amministratori riescono ad imprimere all'apparato burocratico.

Si potrebbero portare, a confermare questo assunto, moltissimi esempi, ma ne voglio ricordare uno che sarà certamente noto al Presidente Franco.

Con le leggi n. 126 del 1958 e n. 181 del 1962 fu disposto il trasferimento alle provincie di strade comunali aventi determinati requisiti e allo Stato di strade provinciali e vennero fatti notevoli stanziamenti per la sistemazione dell'intera rete viaria nazionale.

Ogni provincia redasse un piano di sistemazione della viabilità di sua competenza, ivi comprese le strade assunte dai comuni.

sulla base di stanziamenti disposti dal Ministero dei lavori pubblici.

Accadde che due province italiane ultimano i lavori di sistemazione quando parecchie province, specie dell'Italia centrale e meridionale, non avevano neppure iniziate le progettazioni.

Orbene, quello che si è ottenuto in queste due si poteva ottenere in tutte o almeno in molte province d'Italia. Il collega Calvetti, da parte sua, ha ricordato che altrettanto è avvenuto nel settore dell'edilizia scolastica, soprattutto in applicazione della legge n. 645, il che dimostra che la volontà degli uomini può superare, almeno in parte, le difficoltà legate a ordinamenti superati.

Vorrei fare a questo punto qualche proposta, che mi permetto di sottoporre all'attenzione del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, al fine di snellire le procedure che riguardano rispettivamente le opere che si eseguono dagli enti locali in concessione e con spesa a totale carico dello Stato, quelle che usufruiscono di contributo dello Stato e quelle la cui spesa fa carico agli enti locali, secondo le norme della legge comunale e provinciale.

Per le opere eseguite senza contributo dello Stato qualcuno suggerisce di eliminare tutti i pareri degli uffici collaterali e di richiedere la sola approvazione delle deliberazioni del Consiglio provinciale o comunale da parte della Giunta provinciale amministrativa o dell'organo regionale per le regioni esistenti, soltanto per quanto riguarda l'impegno di spesa. Questo sistema però presuppone l'efficienza degli uffici tecnici degli enti locali e pertanto troverebbe qualche difficoltà di applicazione nell'intero territorio nazionale, dove si riscontrano situazioni di efficienza amministrativa molto varie. In generale per i progetti fatti da un bravo professionista e riguardanti opere senza contributo statale non ho mai riscontrato nella mia esperienza ventennale di amministratore locale, che l'ufficio del genio civile apporti modifiche. Per le opere da eseguirsi con il contributo dello Stato ci dovrebbe essere invece una prima approvazione dell'impegno di spesa; quindi l'approvazione definitiva del genio civile o del provveditorato a seconda delle competenze. Perché, anche a tale riguardo, si può fare un altro riscontro: quasi mai un organo superiore, se non per opere di grandissima mole, modifica i giudizi espressi da organi inferiori. Ho visto molto raramente, e in certe province mai, che il provveditorato regionale

alle opere pubbliche, modifichi quanto è stato fatto dall'ufficio del genio civile.

Occorre inoltre eliminare tutti i pareri collaterali per l'esecuzione delle opere. Per quelle fatte senza contributo dello Stato dovrebbe bastare l'ordinanza del sindaco per il pagamento degli stati di avanzamento senza le deliberazioni di giunta o di consiglio; per le opere a contributo dello Stato bisognerebbe modificare l'approvazione degli stati di avanzamento nel senso di non richiedere che le deliberazioni vengano sottoposte agli organi di controllo. Si passerebbe così alla richiesta di somministrazione dei motori, eliminando vari passaggi, tanto più che poi c'è il collaudo che può constatare se sono state rispettate tutte le norme della contabilità. C'è oggi un doppio controllo, mentre uno solo potrebbe essere sufficiente. A mio parere bisognerebbe quindi valorizzare maggiormente l'atto del collaudo vale a dire il controllo a posteriori, eliminando molti controlli preventivi. Ritengo infine che occorrerebbe far maggiore uso dei cosiddetti collaudi in corso d'opera.

C'è un altro problema che vorrei affrontare; quello dell'aumento dei costi che si verifica fra il momento della progettazione e quello della realizzazione dell'opera soprattutto in tempi in cui la dimensione del potere d'acquisto della moneta o l'aumento dei prezzi è piuttosto rimarchevole.

Un progetto attuato tre-quattro anni dopo la redazione presenta incongruenze circa la valutazione della spesa, che possono dipendere da fatti di natura congiunturale di rilievo od anche dall'andamento normale dei costi ed allora succede che, per opere con contributo dello Stato, la somma originaria non essendo più sufficiente, le aste vanno deserte ed è necessario rivedere i costi con ulteriori ritardi nell'attuarsi delle spese. Quando si fanno le promesse di contributo, vi dovrebbe essere una percentuale di riserva accantonata da servire ad integrazione della spesa insufficiente determinata da eventuale aumento dei prezzi. È possibile stabilire una percentuale di riserva per tutte le opere pubbliche?

Del sistema degli appalti ho già detto parlando durante l'audizione del generale Giraud e l'ingegnere Franco, che era presente ed ha colto la mia domanda potrà rispondere.

Avrei ancora da considerare un argomento adombrato nell'introduzione fatta nell'ultima seduta: il Ministero dei lavori pubblici ha mai tentato di effettuare una valutazione del costo delle procedure tecniche per valutare lo sperpero determinato dalla scarsa efficienza

del sistema? È vero che la nostra indagine conoscitiva potrebbe anche assumere un compito di questo tipo e valutare, per una specie di campionario di opere pubbliche, il costo tecnico e il costo amministrativo inerente alle procedure. Come ho detto nella seduta precedente, ho compiuto un'esperienza alcuni anni fa in seguito alla quale sono arrivato a conclusioni veramente sconcertanti. Da una valutazione più approfondita credo che si arriverà a dati che dovrebbero farci meglio riflettere sulle conseguenze dannose che si producono, non solo a livello di accumulo di residui e di inciampi della macchina dello Stato, ma anche a livello della efficienza del sistema, quindi di una maggiore produttività degli investimenti che si fanno.

L'ingegnere Franco ha toccato, fra i vari problemi, quello gravissimo della carenza di personale qualificato. Tutti siamo d'accordo, quando constatiamo come le nostre amministrazioni locali debbano penare mesi e mesi per ottenere l'approvazione per i progetti. Questo problema esula dalla attività primaria della nostra indagine, ma non v'è dubbio che, ai fini di quella efficienza cui dianzi ho fatto riferimento, esso ha una rilevanza notevolissima.

Un ultimo argomento è quello della disscrasia che molte volte si verifica tra i ministeri, che hanno competenza nella realizzazione di un'opera, e il Ministero del tesoro. Il meccanismo attraverso il quale vengono pagati i contributi sul costo delle opere eseguite con l'intervento parziale dello Stato è tale per cui dopo la promessa del ministro, fatta tenuto conto dello stanziamento annuale del bilancio (molte volte succede però che le promesse vanno al di là delle competenze del bilancio in corso per riferirsi ad esercizi futuri), occorre eseguire tutta una serie di esami e controlli. Il Parlamento con la legge n. 1179 che stabiliva provvidenze per l'economia nazionale (il cosiddetto superdecreto), stabilì una semplificazione di procedure per l'attuazione di opere pubbliche, che conseguì risultati efficacissimi, anche se ridusse a zero le disponibilità della Cassa depositi e prestiti.

Tale esperienza deve essere di insegnamento per quanto ulteriormente si vorrà fare.

Noi vorremmo che per interventi di tipo anticiclico il bilancio dello Stato potesse essere uno strumento di manovra efficace in modo che, in caso di indebolimento della spesa pubblica e delle spese di investimento, si possa intervenire con la sollecitudine necessaria.

Ci sono infine due argomenti che vorrei toccare, anche se di scarso rilievo: molti provveditorati regionali alle opere pubbliche, come quello del Veneto, non approvano il progetto di opere pubbliche con contributo statale e non emettono il decreto d'impegno se l'ente che esegue l'opera non è in possesso della adesione preventiva della Cassa depositi e prestiti al mutuo.

Questo è un ostacolo che deve essere superato. Infine desidero considerare le situazioni multiformi nel nostro paese, che impediscono spesso o rendono difficilmente applicabile una normativa comune: situazione degli uffici tecnici, situazioni economiche degli stessi enti locali, un certo avanzamento tecnico che esiste in una parte e non nell'altra del paese. Però vi sono innovazioni che potrebbero, pur tenendo conto di questa varietà della situazione generale, essere senz'altro applicate. Ed è in tal senso che occorre fare qualche cosa.

Ci sono comuni con una dimensione anomala: 400-500 abitanti. Parlare di uffici tecnici in comuni del genere è impossibile. Pongo allora una domanda: la costituzione dei comprensori a livello di interventi per la programmazione, potrebbe risolvere il problema dell'incongruità, dell'anomala dimensione economica di questi enti; potrebbero essere costituiti al riguardo dei consorzi di comuni, i quali potessero affrontare in questo modo e risolvere problemi che i comuni da soli non possono affrontare?

LA LOGGIA. Un primo gruppo di problemi che riguardano le procedure di effettuazione della spesa pubblica, attengono alle rilevazioni e alle progettazioni. Esistono dei sistemi moderni di rilevazioni del territorio, attraverso la rilevazione soprattutto aerofotogrammetrica.

Mi domando se non sia possibile istituire, a beneficio di tutti gli enti, un sistema di rilevazione su varie scale che possa fornire i dati base ai fini delle progettazioni da fare, tenuto conto che progettazioni fanno il Ministero dei lavori pubblici, il Ministero dell'agricoltura, la Cassa per il Mezzogiorno, il Ministero della sanità e poi le province, i consorzi di bonifica, gli enti locali.

Molto probabilmente dall'istituzione di un servizio del genere opportunamente decentrato deriverebbe un vantaggio economico.

Un altro aspetto che mi sembra sia da sottolineare è che spesso coincidono gli organi della progettazione e quelli di controllo dell'esecuzione; questo dà luogo a seri inconve-

nienti perché, spesso, chi ha diretto e progettato i lavori, non è in grado di compiere una valutazione del modo di esecuzione dei lavori stessi.

Il terzo punto che riguarda sempre il tema della rilevazione e progettazione è che, spesso, i progetti sono progetti di massima; in fase di esecuzione questo determina degli inconvenienti perché accade, in un certo numero di casi, che gli stralci di progetto eseguiti si dimostrino inadatti ad una qualsiasi funzionalità, per cui esiste una quantità di opere che non vengono completate.

È un inconveniente che si verifica particolarmente in comuni, province e regioni, e che si determina anche per opere finanziate dallo Stato.

Vorrei citare a titolo di esempio un caso accaduto a me. Diversi anni fa, mentre ero presidente della Regione siciliana, scrissi una lettera al Ministro Togni, allora Ministro dei lavori pubblici, per far presente l'episodio di una strada, la Palermo-Agrigento, che apparteneva originariamente a tre province, una delle quali aveva sistemato il tracciato di sua competenza non in accordo con le altre, col risultato che quando ci si decise ad eseguire il tratto successivo la parte fatta era ormai rovinata.

Quella strada è ancora in quelle condizioni: con un tratto sistemato, una variante ancora in costruzione e che, non si sa per quale misteriosa ragione, non viene mai completata, ed un'altra variante non sistemata, pure in costruzione da tempo. La Corte dei conti ha più volte nella sua relazione rilevato sfasature di questo genere.

Terzo punto, cui ha accennato anche l'onorevole Fabbri: non v'è dubbio che sarebbe opportuno ormai chiudere il capitolo della molteplicità degli organi chiamati a dare pareri specifici sulle opere pubbliche. Vorrei aggiungere un richiamo al tema dei rapporti con gli uffici dei lavori pubblici a livello locale e, sempre a questo livello, con il provveditorato alle opere pubbliche nel cui seno avvengono le discussioni sui predetti pareri.

Un progetto di bonifica, segue oggi un *iter* molto complicato, anzi addirittura duplicato, mentre sarebbe invece il caso di snellire questo *iter* portando il provveditorato a livello locale e trasferendo una parte delle competenze dello Stato a livello del provveditorato alle opere pubbliche.

Ci deve essere un organo unico, non importa se regionale o statale, purché sia un organo in grado di funzionare bene e dotato

di personale ad un alto livello di qualificazione.

Va poi detto qualcosa sull'argomento dei controlli, perché quelli attualmente esistenti sono inutili. In materia di lavori pubblici, ogni pratica affronta un'ampia serie di passaggi burocratici, però, dal momento in cui inizia l'esecuzione dell'opera, relativamente al modo di esecuzione dell'opera stessa, i controlli non sono altrettanto rigorosi.

Ultimo punto che vorrei sottolineare è il problema delle aggiudicazioni. Vi può essere a questo riguardo, un'esigenza di accentramento dei poteri discrezionali della pubblica amministrazione, per la valutazione della serietà dell'offerta. Comunque i poteri discrezionali dell'amministrazione, per questa materia, andrebbero maggiormente accertati.

Inoltre occorrerebbe modificare i sistemi in atto, tenendo presente che di fronte ad una ditta che ha mancato ai suoi doveri o ha fallito, deve esserci il modo di provvedere rapidamente alla sostituzione della ditta stessa, evitando l'arresto dei lavori.

Infine, ancora un rilievo che riguarda tuttavia fino a un certo punto la contabilità generale dello Stato; i tempi per l'esperimento del procedimento d'occupazione d'urgenza andrebbero accelerati, nella consapevolezza che, di fronte ai moderni problemi urbanistici e di assetto dei nuclei cittadini, bisogna adottare un più moderno concetto della proprietà. Tutte le opposizioni dovrebbero potersi risolvere in termini di pagamento, come avviene quando c'è un'asta, per tutti i diritti eventualmente connessi alla proprietà del bene, come le servitù per esempio. Non è possibile che queste cose ci fermino.

TARABINI. In materia di patrimonio progetti, mi è parso di rilevare delle contraddizioni. Da un lato, infatti, si asserisce che il patrimonio progetti dovrebbe facilitare la celerità della spesa, in modo da evitare che si perda tempo dall'adozione del progetto all'esecuzione dell'opera. D'altra parte, però, il patrimonio progetti si trova esposto ad un rischio di rapido decadimento e di superamento per il continuo sviluppo del progresso tecnologico.

Vorrei sapere come è possibile conciliare queste due esigenze contrapposte.

In secondo luogo, vorrei sottolineare una esigenza che trova fondamento, tra l'altro, nella Carta costituzionale, cioè l'esigenza del decentramento amministrativo. Poco fa l'onorevole La Loggia citava il caso delle occupazioni di urgenza. In base alla legge del 1923,

la richiesta di occupazione di urgenza va fatta al Ministero; mentre in base alla legge del 1865 ad emettere questo provvedimento era competente il prefetto. Quindi, non è stato attuato alcun decentramento.

D'altra parte, mi sia consentito esporre la mia opinione, non penso che il decentramento debba essere necessariamente regionale. Direi anzi che il decentramento dovrebbe essere piuttosto provinciale. Si tratterà di qualificare maggiormente gli ingegneri capi del genio civile; ma c'è la necessità di trasferire alle sedi locali compiti ora assegnati alla sede centrale. Nel campo dei lavori pubblici il trasferimento avverrà in larga misura a favore della regione: però è da tener presente che i lavori pubblici non si esauriscono nella regione.

La legge-ponte sull'urbanistica assegna ai provveditori regionali la competenza per l'approvazione dei progetti di fabbricazione edilizia; ma spesso i provveditori si astengono dal provvedere in attesa delle disposizioni ministeriali.

Chiedo quale è l'opinione in merito del presidente del Consiglio superiore e quali sono le difficoltà che si verificano.

Vorrei anche chiedere al presidente Franco se non ritiene che la nostra legislazione in materia di contratti sia superata. A leggere il capitolato generale delle opere pubbliche si ha l'impressione che l'ente pubblico possa imporre ciò che vuole all'appaltatore. Di fatto però, attraverso la possibilità del ricorso alla giurisdizione arbitrale, le cose vanno in modo ben diverso.

Avviene in pratica che i funzionari dello Stato, proprio perché oberati di lavoro, evitano di prendere di punta le ditte più litigiose che utilizzano il cavillo del ricorso per ottenere quello che vogliono.

Mi domando se non sia il caso di adottare una legislazione più logica, nel cui ambito sia eventualmente esclusa la possibilità di ricorrere alla giurisdizione arbitrale, con la conseguente eliminazione di quell'alibi psicologico di cui oggi gli appaltatori fruiscono.

Mi piacerebbe ancora sapere dal presidente Franco se considera tuttora adeguato il sistema dei contratti e quale modello di contratto a suo parere soddisfa maggiormente le esigenze dell'economia moderna.

Da ultimo, con riferimento al fatto che si adottano piani poliennali, vorrei sentire quale è l'opinione del presidente Franco in ordine al rapporto tra la programmazione ed il

sistema contabile attualmente proprio del nostro Paese. Ritiene, cioè, preferibile il bilancio di cassa, che non crea residui, o quello di competenza?

MUSSA IVALDI VERCELLI. In merito al problema del patrimonio progetti ed al rischio che un progetto possa apparire superato nel giro di pochi anni, vorrei chiedere all'ingegnere Franco se non si tratti di un problema che va risolto in sede puramente tecnica. Penso che più che un patrimonio progetti si potrebbero avere degli uffici progetti e che l'unità amministrativa potrebbe essere quella regionale. Ora, in un ufficio progetti una scelta è possibile e la scelta dovrebbe essere basata sulla economicità. In questo modo sarebbe possibile ridurre i ritardi. Tali ritardi sono di tre categorie: quelli connessi al tempo politico, quelli connessi al tempo finanziario e quelli connessi al tempo tecnico. Il tempo politico comprende soprattutto i ritardi dovuti ai vari concerti, ritardi che, *de jure condendo*, si potrebbe utilmente cercare di eliminare.

I ritardi connessi al tempo finanziario, chiamiamolo così, si ricollegano all'intervento della Cassa depositi e prestiti ed al correlativo sistema di azione e reazione col tempo politico. Infine, quanto ai ritardi riconducibili al tempo tecnico di adozione del progetto, ritengo che, nella maggior parte dei casi, si tratta della frazione di ritardo meno grave e meno meritevole di considerazione.

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. Cercherò di essere ordinato, cominciando a rispondere ai vari quesiti posti dall'onorevole Di Lisa.

Circa la prima questione sollevata dall'onorevole Di Lisa, sono convinto che, con buona volontà, il problema si potrebbe risolvere anche senza le agenzie.

Ricordo che l'organico del Genio civile, fino a qualche tempo fa, era una delle istituzioni più preziose e più rinomate che avesse la Nazione. Non era, però, soggetto ad una equiparazione generale, più o meno forzata, con altri organismi pubblici. Non si può dimenticare che un ingegnere è responsabile per quello che fa, sia penalmente che civilmente, mentre gli altri funzionari dello Stato sono responsabili solo civilmente. Se quindi un ingegnere sbaglia, rischia il carcere; non è mai stato incarcerato, invece, un direttore generale, che abbia firmato il decreto relativo alla medesima opera sbagliata.

Si è in presenza, cioè, di prestazioni professionali, che richiedono alto senso di responsabilità e notevoli capacità e che non si possono mettere alla pari di altre, pur rispettabili prestazioni degli impiegati dello Stato. Per questo, gli ingegneri del Genio civile percepivano uno stipendio superiore a quello dei più qualificati impiegati dello Stato.

È vero che, un tempo, tali ingegneri costituivano una minoranza, ma la situazione non è attualmente molto diversa, data l'esistenza delle grandi industrie private e l'accaparramento di tecnici che riescono a porre in essere. Del resto, gli stessi enti parastatali, a cominciare dalla Cassa per il mezzogiorno, offrono condizioni migliori di quelle offerte dal Ministero dei lavori pubblici; dove affluiscono quindi soltanto gli elementi più scadenti che non hanno trovato occupazione altrove.

Data questa situazione, credo che il Ministro abbia intenzione di stringere i tempi per giungere ad una soluzione del problema del personale, tanto più che il personale è attualmente in sciopero proprio per veder ignorate le proprie aspirazioni ad ottenere miglioramenti retributivi.

L'onorevole Di Lisa ha poi chiesto il mio parere sulle agenzie: si può snellire il funzionamento della pubblica amministrazione lasciando ad essa — nel caso specifico a quella dei lavori pubblici — compiti di guida tecnico-amministrativa e di controllo ed affidando i compiti esecutivi alle agenzie, cioè ad organizzazioni che, per mio conto, ho già qualificato come simili a quelle di cui lo Stato dovrebbe già disporre, dotate di personale scelto e ben pagato e svincolate dalla pastoie paralizzanti a cui l'amministrazione dello Stato è soggetta?

Sarò franco.

Le agenzie presentano, secondo me, il vantaggio di risolvere alla radice il problema delle spese generali degli interventi pubblici.

Uno dei motivi per cui non si riesce ad adeguare, quantitativamente e qualitativamente, gli organici degli uffici tecnici dello Stato ai compiti che essi sono destinati a svolgere, è la pretesa di inquadrare questo particolare tipo di problema in quello generale della organizzazione della pubblica amministrazione, complesso meccanismo nel quale, come le vicende di questi ultimi giorni insegnano, se si tocca una rotella bisogna toccarle tutte.

Quando si affidano, invece, compiti operativi ad un'agenzia si congloba, di solito, la spesa del personale nella spesa degli inter-

venti. Infatti alle agenzie si riconosce una certa quota per spese generali, sulla quale esse pagano il personale come vogliono.

Questa considerazione potrebbe far riflettere sul modo di risolvere analoghi problemi dello Stato. In fondo, non c'è nessun motivo di principio per cui le spese relative al personale tecnico non possano essere imputate, anziché alla parte ordinaria del bilancio dello Stato, agli stanziamenti per le opere del cui costo, in realtà, quelle spese sono una componente.

Con le agenzie il problema degli strumenti operativi si risolve, dunque, con una finzione contabile.

Confesso che, come funzionario dello Stato che da 37 anni dà la sua opera alla pubblica amministrazione, mi dispiacerebbe molto di vedere distrutto per ragioni formalistiche un patrimonio di personale qualificato, di capacità e di competenze che lo Stato è riuscito a crearsi nel corso di lunghissimi anni e che oggi rischia di essere disperso o di restare inutilizzato.

In questa considerazione è implicita la mia risposta al quesito sulla utilità delle agenzie.

Esse possono offrire un sistema per superare molte difficoltà: ma un sistema che bisognerebbe adottare solo quando non fossero possibili altre soluzioni.

Un'altra questione che l'onorevole Di Lisa ha sollevato riguarda i rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli enti locali, nel caso in cui si debba ottenere il consenso di questi ultimi per la realizzazione di certe opere: per esempio, nell'edilizia scolastica, per la scelta delle aree.

Molte volte, specie nel passato, edifici scolastici già finanziati non si sono realizzati per dissensi locali sulla determinazione dell'area.

Toccare le autonomie locali è certamente cosa di estrema delicatezza, ma quando lo Stato si assume il compito di sostituirsi agli enti locali, deve pure avere un suo diritto di decidere e di andare avanti, nella presunzione che esso agisca nel pubblico interesse.

L'onorevole Di Lisa mi ha chiesto pure se nel campo della ricerca il Ministero dei lavori pubblici lavori d'accordo con le università o con gli istituti privati.

Rispondo che tutta l'attività del Ministero in questo campo si appoggia alle università ed agli istituti scientifici. Esiste presso il Ministero anche un Servizio tecnico centrale il quale dovrebbe assolvere a tutti i suoi compiti di studio con quattro o cinque persone e senza fondi. Se, nonostante tutto, riesce a

mantenere alto il suo prestigio è perché ancora, fortunatamente, vi sono numerosi esponenti del mondo della cultura che considerano un onore lavorare per il Servizio tecnico centrale senza compenso.

Per quanto riguarda gli *standards* edilizi, l'onorevole Di Lisa ha citato l'assurdità di certe arcaiche prescrizioni ancora in vigore. In questo campo il Ministero dei lavori pubblici è intervenuto, fra l'altro, con una circolare per il coordinamento dell'altezza dei piani.

Ma ci sono difficoltà da superare, dovute a persistenti preconcetti e a molteplicità di competenze: enti locali, Ministeri della sanità, della pubblica istruzione, degli interni, ecc. Alcuni regolamenti edilizi sono, purtroppo, anche oggi ancorati ad impostazioni di tipo ottocentesco.

Mi è stato anche chiesto se, in sede di attuazione dell'istituto regionale, si pensa di realizzare convergenze tra organi tecnici del Ministero dei lavori pubblici e uffici tecnici degli enti locali. È un problema difficile, questo, la cui soluzione presuppone la precisa delimitazione delle competenze tra amministrazione centrale dello Stato ed amministrazione regionale.

La competenza del Ministero dei lavori pubblici dovrebbe limitarsi, in linea di principio, alle opere di interesse nazionale, cioè di interesse superregionale. Ma la qualificazione di tali opere non è sempre precisa, tanto più che la stessa opera, a seconda dei momenti, può essere di interesse regionale e di interesse nazionale.

Per esempio, se un terremoto produce danni molto rilevanti gli interventi per la riparazione dei danni vengono di solito considerati di competenza nazionale almeno per quanto riguarda la spesa.

Ho potuto constatare che è difficile realizzare rapporti di assoluta coerenza tra amministrazione dello Stato e regioni.

Probabilmente, questo stato di cose potrà essere superato col tempo, quando le regioni avranno perduto un certo complesso di inferiorità che le porta a creare doppioni di uffici anche per piccole cose.

I provveditorati alle opere pubbliche avrebbero potuto diventare organi regionali almeno per quanto riguarda la funzione consultiva, tecnica e di controllo tecnico sugli enti locali. Ma praticamente ogni regione ha voluto istituire i suoi uffici tecnici per amministrare autonomamente i propri fondi, destinati alle opere pubbliche. È un problema che si dovrà risolvere; poiché lo Stato lascerà una

parte delle proprie competenze, dovrebbe lasciare una parte del personale alle regioni.

Ma una soluzione di questo genere urta contro lo stato giuridico del personale; forse la soluzione può consistere nello stabilire, all'atto stesso della istituzione delle regioni a statuto ordinario, che gli uffici decentrati dello Stato continueranno a svolgere la propria attività sotto una doppia dipendenza: dello Stato per quanto riguarda le opere dello Stato, e della regione per quanto riguarda le opere delle regioni.

In fondo, non si tratterebbe neppure di una grande innovazione perché gli stessi uffici del Genio civile dipendono non soltanto dal Ministero dei lavori pubblici, ma anche dal Ministero dell'agricoltura per le opere di competenza di quest'ultimo.

Sarebbe da risolvere, tutt'al più, un problema di equiparazione economica col personale delle regioni.

L'onorevole Di Lisa ha rilevato la mancanza di coordinamento degli interventi che riguardano gli enti locali.

Si tratta in realtà di un problema molto grave: si decide di fare l'acquedotto, si rompono quindi le strade e poi si aggiustano; si decide in seguito di fare le fognature e si rompono ancora le strade e di nuovo si aggiustano; e così via. Tutto questo dipende da due motivi. Il primo è da attribuire al meccanismo con cui si perviene alla realizzazione di queste opere. Esse si fanno su domanda degli enti locali: i comuni chiedono l'acquedotto e si concede loro l'acquedotto, poi la fognatura e si concede loro la fognatura.

I comuni fanno così perché soltanto quando possono accendere i mutui e garantirli sono in grado di chiedere il contributo dello Stato per l'esecuzione delle opere. Ci sono poi comuni che non chiedono contributi per opere pubbliche per non indebitarsi.

Dalla coscienza e dalla sensibilità degli enti locali dovrebbe nascere un primo grado di coordinamento.

Il secondo motivo della mancanza di coordinamento degli interventi risiede nell'attuale sistema di assegnazione dei contributi.

Ogni anno pervengono al Ministero le graduatorie degli uffici del Genio civile per il finanziamento di acquedotti, fognature, cimiteri, macelli, pubblica illuminazione, ecc. (prima arrivavano anche per le scuole e per gli ospedali).

Tutte confluiscono in un programma globale, di impostazione empirica, perché è difficile realizzare al centro una valutazione

obbiettiva su scala nazionale della urgenza di un'opera rispetto ad un'altra; è difficile anche perché non si può mai prescindere dalla necessità di effettuare una certa ripartizione dei contributi fra le varie regioni e, in ogni regione, fra i vari comuni.

Si potrebbe rimediare a questi inconvenienti decentrando la ripartizione agli uffici regionali, o addirittura provinciali, dotando quindi ogni regione o provincia di una quota di fondi da distribuire con la massima razionalità.

Ciò comporterebbe la modifica delle leggi attuali che stabiliscono che i programmi sono di competenza esclusiva del Ministero.

È stato anche accennato dall'onorevole Di Lisa a questioni che sono state riprese anche da altri onorevoli deputati, cioè ai sistemi di appalto ed esecuzione delle opere ed ai motivi per cui alcune opere restano incomplete.

Convieni affrontare subito questo discorso in modo da rispondere esaurientemente a tutte le domande degli onorevoli deputati.

I sistemi seguiti per l'aggiudicazione delle opere sono quelli previsti dal regolamento di contabilità dello Stato: l'asta pubblica che però, ormai, non viene più adottata; la licitazione privata, che è un'asta per inviti ad imprese di fiducia; la trattativa privata; l'appalto concorso.

La nostra legislazione contempla anche il sistema dell'offerta di prezzo: esso però non viene usato quasi mai.

I sistemi adoperati più frequentemente sono la licitazione privata e l'appalto concorso. In casi limitati si ricorre alla trattativa privata.

La licitazione privata si svolge mediante la offerta, da parte di ciascuna delle imprese invitate alla gara di un ribasso sul prezzo globale che l'Amministrazione ha stabilito sulla base di un progetto, nel quale sono indicate le categorie, le quantità e i prezzi di ciascuna di esse. I progetti — ho avuto già occasione di rilevare — vengono spesso realizzati all'ultimo momento, sono redatti in gran fretta ed è difficile che rispecchino la realtà obbiettiva. I prezzi delle categorie di lavoro son determinati mediante analisi che però non possono tener conto del sistema e delle capacità organizzative dell'appaltatore che assumerà il lavoro. Una progettazione integrale, cioè razionale dovrebbe considerare, contestualmente alla ideazione dell'opera, anche l'organizzazione del cantiere e le caratteri-

stiche dell'attrezzatura da impiegare. Soltanto così sarebbe possibile determinare i costi di esecuzione con sufficiente approssimazione alla realtà.

La scomposizione del procedimento tecnico-amministrativo attraverso il quale si perviene alla realizzazione delle opere pubbliche in fasi completamente autonome: progettazione, appalto, esecuzione, ha per conseguenza che i protagonisti di queste varie fasi generalmente si ignorano l'un l'altro e ciascuno agisce per conto proprio.

Chi progetta non sa quale impresa assumerà l'appalto e, quindi, stabilisce prezzi medi, che non corrispondono ai costi reali di produzione. E questo è grave perché, pur nella congruità globale del prezzo complessivo, possono risultare nelle singole categorie di lavoro, prezzi più o meno convenienti per cui l'impresa è portata a spingere la direzione dei lavori a variare i progetti in modo che aumentino le quantità di quelle opere il cui prezzo le risulta più vantaggioso. Il sistema dell'offerta dei prezzi sulla base di un progetto serio e molto dettagliato eviterebbe questi inconvenienti. Infatti, con tale ultimo sistema si chiede ad ogni impresa il prezzo — secondo i suoi calcoli e le sue possibilità — giusto per ogni categoria di lavoro. Applicando i singoli prezzi alle varie quantità di lavori, risulta il prezzo globale dell'appalto.

L'offerta globale più conveniente determina l'impresa che vince. Si superano in questo modo anche le incertezze e le preoccupazioni dovute agli eccessivi ribassi.

Purtroppo al sistema dell'offerta dei prezzi si ricorre raramente, forse perché non si è quasi mai in grado di presentare alle imprese progetti veramente approfonditi, non suscettibili di variazioni in corso d'opera.

Quanto all'appalto concorso, che è un sistema teoricamente assai comodo, debbo dire che nella pratica esso si rivela di scarsa utilità e convenienza: oggi un progetto seriamente studiato, di opere di una certa importanza, richiede decine di milioni di spese da parte del committente, nonché notevole tempo per indagini ed approfondimenti tecnici irrinunciabili.

Quale impresa senza alcuna certezza di vincere la gara presenta un progetto del genere? E se anche lo facesse, non sarebbe questo uno spreco per l'economia nazionale? Perché fare studiare dieci progetti per la stessa opera?

In realtà i progetti che si ottengono attraverso gli appalti-concorso sono sempre di

larghissima massima e poi debbono essere completamente rifatti.

Gli inconvenienti sono ancora limitati per opere ben circoscrivibili, come un ponte, una pensilina, un molo; ma quando si tratta di opere che hanno notevole estensione, come un'autostrada o una ferrovia, e che ammettono praticamente infinite soluzioni, come si fa a pretendere che le imprese affrontino le spese necessarie per presentare progetti particolareggiati? E, inoltre, come si fa a confrontare le varie soluzioni in ogni loro complesso aspetto?

Anche le inadempienze delle imprese sono fonte di ritardi.

Il direttore dei lavori si trova spesso in un'alternativa difficile: o tollerare ciò che l'impresa pretende, per evitare il rischio, se essa abbandona il lavoro, che l'opera resti a lungo sospesa (e così si assiste a cedimenti che da un punto di vista di stretta ortodossia non dovrebbero essere consentiti e che portano naturalmente all'aumento dei costi); oppure affrontare la procedura, lunga e complessa, necessaria per giungere alla rescissione del contratto, con la conseguenza di bloccare l'esecuzione dei lavori a tempo indeterminato. Anche in questo caso, l'opera finirà col costare di più.

Ritengo che, nel campo degli appalti, l'amministrazione dello Stato si dovrebbe orientare verso il ricorso ai sistemi in uso tra i privati. In apparenza la nostra legislazione sui lavori pubblici accorda allo Stato facoltà draconiane, ma nella realtà questi poteri sono limitati dalla necessità di seguire, in caso di controversie, defatiganti procedure formali che garantiscono più l'appaltatore che l'amministrazione. Se l'amministrazione potesse agire come un privato, che scioglie senza formalità il contratto con un appaltatore e ne chiama un altro, risparmierebbe, non solo molto tempo, ma anche molto denaro.

Credo di avere risposto a tutti i quesiti postimi dall'onorevole Di Lisa.

L'onorevole Botta mi ha chiesto che cosa si può pensare di fare per ottenere un maggiore coordinamento nelle attività rivolte alla esecuzione di opere pubbliche e per rendere più efficiente l'organizzazione degli uffici. Ritorna cioè la domanda se convenga, mantenendo l'attuale organizzazione, avvalersi di esperienze esterne per talune grandi opere, così come è stato fatto per le autostrade.

Praticamente ho già dato una risposta: se fosse possibile riorganizzare gli uffici dello Stato per far fronte a queste esigenze tali uffici farebbero non meno bene delle agenzie.

Cito un esempio. L'autostrada Salerno-Reggio Calabria che non ha niente da invidiare per arditezza di soluzioni tecniche a nessun'altra autostrada italiana, costa molto meno delle autostrade realizzate attraverso le agenzie e si sta completando in tempi paragonabili a quelli occorsi per le altre autostrade. Anche sulla questione dei tempi si dovrebbe approfondire il discorso. Quando una grossa agenzia si trova in difficoltà, non fa altro che ricorrere allo Stato perché le modifichi i termini della convenzione, e tutto rientra nella normalità. L'autostrada Adriatica avrebbe dovuto essere finita da qualche anno, ma non è ancora finita perché il costo del primo programma affidato all'IRI ha superato le previsioni ed è stato necessario impostare su nuove basi la vecchia convenzione. Ciò dimostra che anche le agenzie si possono trovare nelle stesse difficoltà degli uffici della pubblica amministrazione. La questione è di fornire agli uffici della pubblica amministrazione i mezzi necessari per funzionare in modo soddisfacente.

Per quanto riguarda i problemi urbanistici, essi sono gravi soprattutto per la mancanza di buona volontà da parte degli enti locali a fornirsi di piani regolatori. Si è arrivati alla legge-ponte, alla mannaia sulle licenze edilizie, nella speranza che i comuni si convincano a darsi i piani regolatori, non fosse altro che per potere concedere licenze edilizie.

GASTONE. Ritardi però si hanno anche nell'approvazione dei piani regolatori.

È il caso del piano regolatore di Novara, che pure è stato trovato ottimo.

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. Molti ritardi dipendono dalla necessità di sentire e mettere d'accordo i punti di vista di molti uffici e amministrazioni: la pubblica istruzione, la sanità, la difesa, le ferrovie, l'ANAS ecc.

Ciò richiede una istruttoria lunghissima che si cerca di abbreviare mediante le conferenze dei servizi. Però, purtroppo queste conferenze non hanno poteri decisionali; inoltre finita l'istruttoria si deve ancora sentire il Consiglio di Stato. Infine, se il Ministero dei lavori pubblici ritiene necessarie modifiche alla impostazione del piano regolatore, è il comune che deve provvedere. Se esso non accetta mette il piano regolatore nel cassetto e non ne fa più nulla per anni. È normale che tutti questi adempimenti comportino almeno due anni.

GASTONE. Nel caso del comune di Novara si è arrivati a sei anni di ritardo, nonostante che il piano fosse stato restituito con poche osservazioni tutte accettate dal comune.

FRANCO, *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici*. Probabilmente l'amministrazione comunale non sempre ha funzionato.

L'onorevole Botta ha accennato alla opportunità che i provveditorati alle opere pubbliche siano più autonomi. Ricordo, a questo proposito, che mediante una norma della legge n. 1179, ancora in vigore, lo stesso Ministero dei lavori pubblici ha preso l'iniziativa di eliminare i vecchi limiti di competenza per valore dei provveditorati; questi organi, oggi, danno il parere su progetti di qualsiasi importo a meno che non si tratti di opere di tale importanza che il Ministro abbia ritenuto di avocarne la gestione all'amministrazione centrale.

I provveditorati non sono competenti per le materie attribuite dalla legge esclusivamente all'amministrazione centrale, ma si tratta di una parte minima dell'attività del Ministero dei lavori pubblici.

L'abolizione dei limiti di competenza non si è fatta per quanto riguarda le opere di bonifica, perché il Ministero dell'agricoltura ha consentito solamente un piccolo aumento di importo. Di qui le difficoltà a cui ha accennato l'onorevole La Loggia; si tratta per altro di un problema che si può risolvere.

Valore dei piani territoriali di coordinamento ai fini della programmazione.

Questi piani sono definiti dalla legge del 1942 in modo piuttosto vago. Le incertezze nei procedimenti di redazione, approvazione e applicazione non sono state mai risolte perché la legge non è stata seguita dal previsto regolamento, che ormai non sarà più emanato. Si tratta ormai, di fare una nuova legge.

In ogni regione esistono studi approfonditi per la redazione dei piani territoriali di coordinamento, ma nessun piano regionale è stato ancora ufficialmente approvato. Tale approvazione, in base alla legge del 1942 spetta solo al Ministero dei lavori pubblici, coerentemente alla concezione accentratrice dello Stato che si aveva all'epoca di emanazione della legge. Ciò sembra oggi anacronistico.

È chiaro che, avviata la programmazione, il piano territoriale di coordinamento deve costituire la proiezione sul territorio delle ipotesi di sviluppo economico regionale.

Queste sono ancora in fase di elaborazione: le varie bozze di piani regionali si trovano presso il Ministero del bilancio per essere rese coerenti tra di loro e col programma di sviluppo economico nazionale. Torneranno poi alle regioni per essere messi a punto. Soltanto allora si potrà pensare alla definizione dei piani territoriali di coordinamento, anche se è vero che la loro impostazione e le successive verifiche di essa non possono procedere che contestualmente alla impostazione e alle verifiche dei piani regionali economici.

Il problema dell'opportunità di un « patrimonio progetti » è stato ripetutamente richiamato. Ho ricordato che tra il momento della deliberazione di un'opera e l'appalto dell'opera stessa, intercorrono tempi talvolta lunghissimi, dovuti alla progettazione, che è una delle fasi più delicate e più gravide di responsabilità dell'intero procedimento di realizzazione, perché dalla giusta impostazione del progetto dipendono la funzionalità dell'opera, il suo costo e la sua utilità in relazione ai fini cui è destinata.

La progettazione richiede in molti casi una notevole quantità di tempo, perché deve essere preceduta da ricerche di carattere sperimentale, ad esempio sulle caratteristiche dei terreni di fondazione, sulla geologia dei terreni attraversati, sul regime dei corsi di acqua interessati, sulle influenze che la nuova opera avrà su altre opere esistenti. Sono verifiche che richiedono mesi, addirittura, qualche volta, anni, come nel caso della costruzione di una diga.

Ogni azienda moderna ha un ufficio studi e progetti; l'amministrazione dello Stato non l'ha. Ci sono tipi di opere per le quali i progetti si potrebbero benissimo predisporre in anticipo: quanto meno si potrebbero svolgere le ricerche necessarie per la determinazione successiva dei particolari tecnici.

Mi riferisco allo sforzo che lo stato dovrà compiere per la difesa del suolo nazionale. Si tratta di spendere 6-7 mila miliardi in 25 anni. Allo stato delle cose si dovrà attendere che il Parlamento deliberi la spesa per le opere, prima di potere cominciare gli studi. Eppure, per approfondire, come sarà necessario, la conoscenza dei corsi d'acqua, occorreranno indagini statistiche che richiederanno anni di tempo e spese per miliardi.

Del problema della scarsità del personale si è già parlato: come si possa risolvere non so. Il problema non è solo di remunerazione, ma anche di riconoscimento del carattere professionale delle prestazioni.

Illo già rilevato che i tecnici del Genio civile hanno responsabilità — anche penali — che nessun altro dipendente dello Stato ha.

Queste responsabilità devono essere riconosciute; non è possibile che l'amministrazione rimanga così sorda ad elementari diritti dei propri dipendenti che si prodigano per compiere il loro dovere.

Si è anche accennato alle difficoltà di ottenere finanziamenti dalla Cassa depositi e prestiti.

Per gli enti locali il modo più economico di procurarsi il finanziamento delle opere per le quali hanno ottenuto la promessa del contributo dello Stato, è quello di rivolgersi alla Cassa depositi e prestiti che chiede un interesse del 5,5 per cento mentre gli altri istituti di credito chiedono molto di più.

La Cassa depositi e prestiti, però, non ha fondi illimitati tanto più che buona parte delle sue disponibilità è destinata a ripianare i bilanci comunali.

Mi pare che fosse in progetto una legge che avrebbe dovuto svincolare la Cassa depositi e prestiti da questo grave onere, così che essa potesse destinare una parte maggiore dei propri fondi al finanziamento delle opere pubbliche. In ogni caso questo dovrebbe essere un passo da compiere.

Vorrei sottolineare una circostanza estremamente grave.

L'attuale stato di cose favorisce i comuni più ricchi a danno dei più poveri, così che alcune leggi che hanno di mira il superamento delle disuguaglianze fra nord e sud finiscono col rivolgersi a danno del sud. Ciò accade anche per le opere per le quali non sia prevista la garanzia automatica dello Stato all'ente finanziatore.

In relazione a quanto ha osservato l'onorevole Botta, si deve riconoscere che gli *standards* urbanistici idonei per un paese alpino possono non adattarsi a un paese delle coste siciliane. Ma per ora siamo ai primi tentativi di definizione degli *standards*. Si tratta di parametri che naturalmente sono ancora soggetti alla verifica sperimentale e che debbono essere aggiornati e modificati man mano che l'esperienza progredisce.

L'onorevole Botta ha parlato della necessità di coordinamento tra ministeri che si occupano della realizzazione di opere pubbliche. La stessa questione mi è stata posta questa mattina al Senato a proposito della difesa del suolo. La buona volontà di realizzare un coordinamento non manca. A titolo di esempio citerò la costituzione recente di una commissione mista, a livello di funzio-

nari del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dei trasporti, per la definizione di una politica coerente dei trasporti. Ma purtroppo casi di questo genere non fanno regola: fino a quando questo tipo di incontri di coordinamento non sarà istituzionalizzato non potrà costituire uno strumento capace di incidere nell'attuale disordine.

Ma l'onorevole Botta faceva un esempio che, forse, è l'unico che non corrisponde alla realtà.

Sono due o tre anni che esiste una Commissione interministeriale la quale, ogni volta che l'amministrazione ferroviaria decide di sopprimere un ramo ferroviario « secco » stabilisce quale debba essere il sostituto stradale di quel tronco ferroviario e indica al Ministero dei lavori pubblici quali lavori stradali debba finanziare per consentire alle ferrovie di attuare il loro programma. Almeno questa volta, l'amministrazione pubblica non merita un rimprovero!

Ho già accennato che per i grandi centri si dovrebbe esaminare la possibilità di aiutare i comuni a risolvere il problema delle infrastrutture: specialmente i comuni soggetti ad immigrazione si trovano in condizioni tragiche per la impossibilità di realizzare tempestivamente le opere di urbanizzazione necessarie per accogliere gli immigrati.

Ciò avviene non solo nei comuni ricchi dell'Italia industriale ma anche nei comuni poveri dell'Italia meridionale, dove l'abbandono delle campagne da parte dei giovani non disposti a sopportare i sacrifici dell'agricoltura è notevole.

Sorge allora il problema di trovare il modo di sollevare questi comuni da oneri che non possono assolutamente sostenere. Né basta pensare a semplici interventi edilizi (costruzione di case per i senzatetto) che lascerebbero ai comuni l'obbligo di costruire l'acquedotto, la rete elettrica per illuminazione, i servizi sociali, ecc., tutte opere che i comuni poveri non hanno la possibilità di realizzare o che, comunque, non realizzano mai tempestivamente.

Si creano così ghetti che costituiscono fonte di malcontento e di inquietudini sociali. La casa è soltanto uno dei problemi da risolvere perché quando chi occupa una casa non ha la possibilità di viverci civilmente, egli la lascerà ridurre ad un tugurio, simile a quello da cui la società aveva voluto toglierlo.

L'onorevole Calveti si è riferito alle molteplici difficoltà che le leggi riguardanti l'edilizia scolastica, precedenti quella attualmen-

te in vigore, hanno incontrato nell'attuazione. La più grave difficoltà era rappresentata dalla garanzia dei mutui da parte dei comuni. È stata superata assicurando la garanzia dello Stato, ma molti comuni ancora non usufruiscono dei contributi statali loro promessi, perché ora hanno la possibilità di ottenere gli edifici scolastici a totale carico dello Stato.

L'onorevole Calvetti si chiede: « Perché non è possibile rastrellare queste promesse ed utilizzarle per fare altre opere? ». La difficoltà, mi sembra, è soltanto di ordine politico.

Per quanto riguarda le aree per l'edilizia scolastica, una volta che lo Stato aveva deciso di considerare l'edilizia stessa come un servizio pubblico a totale suo carico, avrebbe anche potuto rinunciare a pretendere che i comuni dovessero fornire l'area.

Si tratta di una complicazione notevole per un risparmio assai modesto, considerato che l'area incide soltanto per il 15-20 per cento sul costo dell'opera.

CALVETTI. L'area è acquistata dallo Stato per conto del comune e il comune restituisce in venti anni senza interessi la somma pagata. Abbiamo fondi impegnati che non possono essere utilizzati, in attesa delle varianti.

FRANCO, Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Potrebbe essere modificata l'attuale norma di legge nel senso che la scelta, da parte dell'apposita commissione, di un'area per la costruzione di un edificio scolastico abbia valore non di autorizzazione ad adottare una variante del piano regolatore, ma di variante essa stessa.

Norme analoghe sono state applicate in casi meno importanti di quello dell'edilizia scolastica.

Una norma del genere limiterebbe, ovviamente, l'autonomia dei comuni e introdurrebbe elementi di squilibrio nella struttura del piano regolatore. Inoltre, dovrebbe essere resa compatibile con la possibilità di tutela degli interessi legittimi.

Circa il modo di evitare le complicazioni dovute alla necessità dei concerti fra vari ministeri, penso che si potrebbero costituire organi collegiali che riassumessero tutte le competenze degli organi che oggi debbono essere sentiti.

Le lievitazioni dei prezzi sono realmente, se superano certi limiti, causa di ritardi nell'esecuzione delle opere, perché i fondi stan-

ziali non bastano più quando i prezzi aumentano.

Il sistema per superare le difficoltà di questo tipo può essere quello adottato con successo nel 1962: cioè, per il maggior costo delle spese dovute ad aumenti d'asta o ad aggiornamento dei prezzi unitari non dovrebbe essere chiesta un'ulteriore approvazione formale dei progetti secondo la procedura di rito. Si potrebbe demandarne il controllo agli uffici locali. Inoltre, dovrebbe essere assicurata, nel caso l'opera avesse già avuto una promessa di contributo, l'estensione automatica della promessa fino a coprire l'intero fabbisogno.

Si è anche accennato alla diversità dei costi che si verifica negli edifici scolastici nelle varie località.

Questo fatto dipende soprattutto dalla progettazione, in quanto il costo di un edificio scolastico può variare notevolmente a seconda dei criteri su cui è basato il progetto.

Molto importante nel costo degli edifici scolastici, ad esempio, è l'incidenza degli spazi destinati ai servizi e ai disimpegni. Questa regola vale per qualsiasi tipo di edilizia, ma negli edifici scolastici i suoi effetti si esaltano.

Ho avuto occasione di vedere edifici con corridoi enormi che, oltre al disimpegno, non potevano avere alcuna altra pratica utilizzazione, ad esempio per attività collettive e denunciavano chiaramente l'erroneità della concezione progettuale. Il problema è, naturalmente, di capacità dei progettisti.

I progetti di questo genere vengono di norma respinti e ciò costituisce una perdita di tempo, ma il peggio è che non sempre si riesce a fare modificare completamente la impostazione dell'opera perché, se il progettista per costituzione mentale e per cultura la vede in un certo modo, è quasi impossibile fargli cambiare opinione: non ci sarebbe altro sistema che cambiare il progettista.

Quando un progetto nasce male, va, perciò, avanti e indietro innumerevoli volte. Alla fine il comune subissa gli uffici di sollecitazioni ed essi, per non perdere altro tempo, sono costretti ad approvare il progetto anche se non è soddisfacente: ma così chi ci rimette è il comune.

È possibile individuare e prescrivere *standards* di progettazione? Certamente, anche se il problema è complesso, considerato che il nostro paese presenta caratteristiche molto varie da località a località, con ambienti che dal punto di vista urbanistico e storico sono spesso particolarmente delicati.

La legge sulla edilizia scolastica prevede addirittura concorsi per la progettazione di edifici al di sopra di un certo importo. Tuttavia studi di carattere generale si possono fare ed il compito di farli spetta proprio al Centro studi di cui la legge per l'edilizia scolastica prevede l'istituzione presso il Ministero della pubblica istruzione.

L'onorevole Calvetti chiede se non sia possibile talvolta, per risolvere il problema della insufficienza dei finanziamenti, procedere ad adattamenti successivi dell'edificio scolastico alle esigenze che man mano si evolvono; se cioè non sia possibile appaltare l'opera in una sua prima limitata impostazione però con l'impegno, da parte dell'impresa, di assumersi la continuazione dei lavori.

Tale procedimento potrebbe evitare difficoltà anche in attesa della nuova organizzazione dell'insegnamento elementare e medio.

Sistemi del genere sono stati qualche volta adottati ma si sono rivelati pericolosi. Infatti l'affidamento del secondo lotto alla stessa impresa comporta in ogni caso una trattativa privata: sistema di appalto che, a torto o a ragione, viene sempre considerato con sospetto dagli organi di controllo e dall'opinione pubblica.

L'onorevole Calvetti ha accennato alla utilità di potere ottenere l'approvazione in linea tecnica dei progetti che non abbiano ancora il finanziamento. Sono d'accordo. In questo senso sono state anche date istruzioni ai provveditorati, proprio per superare le difficoltà frapposte dalla Cassa depositi e prestiti nella concessione dei mutui, in mancanza del riconoscimento dell'idoneità tecnica dei progetti.

C'è solo da fare la riserva che quando un progetto non sia da porre in appalto in tempo breve, può accadere che i prezzi aumentino e che quindi l'approvazione debba essere ripetuta dopo il necessario aggiornamento economico.

Si dovrebbe stabilire che in tali casi non è necessario fare ritornare il progetto all'esame di tutti gli organi istruttori e consultivi.

Un demanio di aree scolastiche potrebbe essere costituito dai comuni in base all'articolo 18 della legge urbanistica. Occorrerebbe solo la possibilità di concedere ai comuni i finanziamenti.

L'onorevole Gastone ha parlato dell'eccessivo accentramento di decisioni presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Debbo chiarire che il Consiglio superiore dei lavori pubblici non fa parte dell'amministrazione attiva: è un organo consultivo, esprime pareri se richiesto. Quindi i poteri deci-

sionali sono del Ministro dei lavori pubblici e delle sue direzioni generali.

Per quanto riguarda i programmi, il Consiglio superiore dei lavori pubblici viene interpellato, talvolta, se si tratta di problemi di una certa importanza e soprattutto se la legge lo prescrive. Comunque, per quanto riguarda i programmi, il Consiglio superiore non rappresenta certo né un motivo di accentramento, né un motivo di perdita di tempo.

Personalmente convengo sull'opportunità che in questa materia sia data maggiore autonomia agli organi locali attraverso il conferimento ad essi non solo di fondi su appositi capitoli, ma della facoltà di disporre la ripartizione di questi fondi. Così facendo, si attribuiscono a organi burocratici poteri squisitamente politici, perché il provveditore alle opere pubbliche non è una autorità politica; però, la soluzione non può essere che questa.

Si può immaginare l'esercizio di tali poteri in coordinamento con la regione.

Per quanto riguarda la molteplicità dei controlli tecnici ed amministrativi, ho già risposto riconoscendo che si dovrebbero eliminare questi gravi inconvenienti, attraverso la costituzione di organi collegiali. Si potrebbe pensare alla Presidenza del Consiglio come sede di questi organi, per evitare gelosie tra i vari ministeri.

Sottolineo che il parere dei provveditorati alle opere pubbliche sostituisce già quello di tutti gli altri organi consultivi previsti dalla legge.

Quando si è parlato della costituzione delle regioni ho suggerito, a proposito degli organi consultivi tecnici, e nell'intento di potere mettere a disposizione delle regioni strumenti già maturi, la costituzione di delegazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici presso le regioni stesse.

A queste delegazioni sarebbe assicurata la unicità dell'indirizzo tecnico attraverso la partecipazione del loro presidente al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'onorevole Gastone ha parlato in favore del personale tecnico e non posso che essere d'accordo con lui in questa materia.

Passo ora alle domande rivoltemi questa sera.

L'onorevole Fabbri ha parlato dei sistemi di appalto. Sulle relative questioni ho già espresso la mia opinione.

Anche sui ritardi procedurali ho avuto occasione di parlare ed ho chiarito che cosa intendo come attività utile di progettazione preliminare, attività cioè intesa a ottenere la dotazione del complesso di studi tecnici neces-

sari per affrontare, quando sia il momento, senza perdite di tempo, la soluzione di problemi prevedibili.

Come possono fare gli enti locali per risolvere esigenze di questo genere?

Di solito i comuni si rivolgono a liberi professionisti, ed è bene che ciò avvenga perché è impossibile che un piccolo comune si provveda di un ufficio tecnico qualificato; tutto sta a scegliere con oculatezza il libero professionista per potere ottenere progetti accettabili e quindi evitare perdite di tempo.

Però l'idea lanciata dall'onorevole Tarabini, di consorzi di comuni per la costituzione di uffici tecnici qualificati, è estremamente razionale e merita di essere vagliata.

Sui concerti tra vari uffici abbiamo parlato a lungo.

L'onorevole Fabbri ha accennato alla circostanza che, talvolta, progetti di liberi professionisti molto qualificati vengono sottoposti a controlli locali tramite tecnici dell'amministrazione che non sono all'altezza della qualificazione dei progettisti.

Questo in realtà può accadere a causa della scarsità del personale dell'amministrazione. È uno dei tanti effetti patologici delle condizioni nelle quali vengono lasciati gli uffici del Genio civile: in alcuni di essi, c'è un solo ingegnere ed è l'ingegnere capo. Tuttavia per quanto possa essere poco qualificato il funzionario che rivede il progetto, spetta poi sempre all'ingegnere capo, che è un elemento qualificato, il giudizio finale; quindi il rapporto tra professionista e amministrazione si instaura formalmente tramite l'ingegnere capo, che rappresenta l'amministrazione stessa.

Leggi n. 126 e n. 181: esempi classici di ritardo nelle procedure. Concorro con lei, onorevole Fabbri. Lei ha accennato alle disparità di condizioni in cui si sono trovate certe province in rapporto a certe altre.

Personalmente, ricordo quando ero provveditore del Lazio, di avere dovuto minacciare alcune amministrazioni provinciali di far revocare le promesse di contributo, se esse non si fossero decise a presentare i progetti per l'attuazione dei programmi di sistemazione stradale da esse stesse proposti. Ma la revoca dei contributi punisce, più che gli amministratori negligenti, i cittadini amministrati. In questi casi dovrebbero esistere poteri sostitutivi che consentissero all'amministrazione dei lavori pubblici di redigere direttamente i progetti, con facoltà di affidarli, senza eccessive formalità, a liberi professionisti.

Sono perfettamente d'accordo per quanto riguarda le opere degli enti locali, con o senza il contributo dello Stato, sulla necessità e sulla possibilità di eliminare i pareri collaterali, allo scopo di semplificare la fase delle consultazioni.

È inutile, ad esempio, che le Giunte provinciali amministrative ricomincino gli esami che il Genio civile ha già fatti.

Sono pure d'accordo sulla necessità di accelerare le procedure che riguardano il controllo sulla esecuzione dei lavori e i pagamenti.

Per quanto riguarda il collaudo tecnico e amministrativo, debbo dire che è intenzione del Ministero dei lavori pubblici di dare il massimo rilievo a questa fase dell'esecuzione dell'opera. Proprio l'altro giorno è stata firmata una circolare per richiamare l'attenzione dei collaudatori sull'importanza del loro compito e le responsabilità che essi assumono, anche nei riguardi della direzione dei lavori. Comunque, è un campo in cui si possono ancora ottenere miglioramenti.

Circa la possibilità che il bilancio dei Lavori pubblici funzioni da strumento congiunturale, sono alquanto scettico, vista l'esperienza di questi ultimi anni, perché tra momento della deliberazione di spesa e momento dell'esecuzione dell'opera passa sempre un certo periodo di tempo.

Ci si potrà avvicinare a quell'obiettivo se si riuscirà a mettere in atto gli strumenti necessari per accelerare le procedure, non soltanto nella fase politica della programmazione e del finanziamento, ma anche nella fase tecnica della progettazione e dell'appalto dei lavori.

All'onorevole La Loggia ho già risposto. Egli mi ha chiesto anche se non sia possibile procedere ad una raccolta sistematica di dati da fornire alle varie amministrazioni che debbono progettare. Questo è uno dei compiti del servizio tecnico centrale, che lo assolve egregiamente in alcuni campi, come quello idrografico.

Molti tipi di dati utili alla progettazione è però difficile immaginare, perché ogni opera, in genere, ha caratteristiche tali per cui richiede la rilevazione in sito di dati specifici.

Si possono immaginare invece altre iniziative utili per questi fini. Chiedo da tempo, ad esempio, la redazione di una carta delle frane che sarebbe di fondamentale importanza; ma il problema da risolvere è sempre quello finanziario: una carta di questo genere richiede 10-12 miliardi di spesa ed una decina di anni di tempo.

Secondo me, se si vogliono accorciare i tempi tecnici della progettazione si deve pensare alla costituzione di uffici studi e progettazione appositamente attrezzati.

L'onorevole La Loggia ha deplorato la coincidenza che talvolta si verifica tra organi di progettazione, esecuzione e collaudo. Escludo che il collaudatore possa essere il direttore dei lavori: lo proibisce la legge. Il progettista, però, quando non sia stato il direttore dei lavori, è forse la persona più competente a giudicare se l'opera sia riuscita bene; non c'è dunque alcuna incompatibilità.

Progetto generale e stralci esecutivi. La esecuzione di un'opera per piccoli stralci è certamente irrazionale quando tali stralci non presentino caratteri di funzionalità. In realtà spesso le opere cominciate rimangono inutilizzate fino a quando non sia possibile ottenere successivi finanziamenti.

Ma questo è un problema di mentalità, di costume, non di tecnica.

Circa la duplicazione delle competenze per le opere di bonifica ho spiegato come stanno le cose: il Ministero dei lavori pubblici avrebbe desiderato affidare ai provveditorati tutta la bonifica, ma il Ministero dell'agricoltura si è dichiarato contrario al decentramento totale delle competenze.

Duplicazioni con la regione: ho avuto già occasione di deplorare le discrasie che si verificano.

Ho pure già parlato in merito alla procedura di scioglimento dei contratti.

All'onorevole Tarabini ho già espresso il mio pensiero per quanto riguarda il patrimonio progetti. Circa l'esigenza di un decentramento amministrativo anche a livello provinciale sono d'accordo.

Circa i sistemi di espropriazione convengo che occorre trovare il modo di abbreviare i tempi. Ma le maggiori cause di ritardi non derivano dal fatto che in alcuni casi il decreto di indifferibilità e di urgenza è di competenza del ministro. Perdite di tempo non minori si hanno quando il decreto è di competenza del prefetto per la comprensibile preoccupazione che i prefetti hanno di premunirsi contro possibili ricorsi al Consiglio di Stato, che è sempre propenso a ordinare l'immediata sospensione dei provvedimenti.

Per quanto riguarda le controversie con le imprese e la giurisprudenza arbitrale, debbo sottolineare che, in primo luogo, gli arbitri

debbono giudicare secondo diritto, non secondo equità, perché in questo secondo caso, il loro lodo sarebbe impugnabile. L'istituto dell'arbitrato aveva uno scopo che, secondo me, era molto valido: serviva a evitare che le controversie con l'amministrazione venissero tirate in lungo – come generalmente avviene quando si propongono davanti alla Magistratura – e questo potesse compromettere la buona esecuzione dei lavori mettendo le imprese, specialmente nei casi di urgenza, in condizione di abbandonare i lavori.

L'istituto dell'arbitrato da questo punto di vista ha funzionato bene, costituendo anche una certa remora ad eventuali arbitrii dell'amministrazione.

Oggi, il ricorso all'arbitrato diventa sempre più raro perché, esistendo la possibilità di opzione, da parte della pubblica amministrazione, tra arbitrato e ricorso alla Magistratura, l'Avvocatura dello Stato tende a rivolgersi alla Magistratura ordinaria.

Mi è stata rivolta una domanda molto specifica circa i rapporti che dovrebbero essere istituiti tra programmazione e sistema contabile e se in relazione alla impostazione della programmazione economica nazionale sia preferibile il bilancio di cassa o il bilancio di competenza.

Non sono uno specialista in economia, ma continuo a ritenere che il bilancio di cassa sia preferibile perché elimina totalmente l'idea di residui.

Certo il bilancio di cassa deve essere collegato ad un tipo di programmazione che consenta effettivi impegni di spesa per un certo numero di anni futuri.

Tali impegni si possono realizzare attraverso piani poliennali concepiti non solo in termini di investimenti, ma anche di stanziamenti e reperimento di fondi, e poi, anno per anno, essere richiamati nel bilancio di cassa, da considerare come strumento operativo.

All'onorevole Mussa Ivaldi Vercelli mi pare di avere già risposto.

PRESIDENTE. La ringraziamo per la fatica cui si è sottoposto. Ha dato risposte puntualissime ai vari quesiti e credo che il Suo contributo alla nostra indagine avrà un valore determinante. Grazie.

La seduta termina alle 22,20.