

COMMISSIONE V

BILANCIO E PROGRAMMAZIONE — PARTECIPAZIONI STATALI

18.

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 SETTEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO CIRINO POMICINO

INDICE

	PAG.
Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Disciplina del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (3176);	
BASSANINI ed altri: Disciplina del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (2001)	3
CIRINO POMICINO PAOLO, <i>Presidente</i>	3, 4, 6, 7, 8
BASSANINI FRANCO	4, 6, 7
CRIVELLINI MARCELLO	7
RAVAGLIA GIANNI, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i>	7, 8
ROMITA PIER LUIGI, <i>Ministro per il bilancio e la programmazione economica</i>	8
SINESIO GIUSEPPE	3, 4, 7
VALENSISE RAFFAELE	4, 5, 6, 7
VIGNOLA GIUSEPPE	8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,5.

GIOVANNI MOTETTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (3176) e della proposta di legge Bassanini ed altri: Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (2001).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici » e della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bassanini ed altri: « Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici ».

Informo di aver apportato al testo unificato a suo tempo predisposto a maggioranza dal Comitato ristretto modifiche allo scopo di operare una mediazione fra le istanze dei vari gruppi e di recepire le condizioni contenute nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali.

Propongo, pertanto, alla Commissione di adottare come testo base il testo unificato così modificato, con il seguente nuovo titolo: « Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e conseguenti disposizioni relative al Ministero del bilancio e della programmazione economica ». Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

GIUSEPPE SINESIO. Intervengo sull'ordine dei lavori. Vorrei sottolineare l'importanza dell'emendamento aggiuntivo, a firma del gruppo democristiano, concernente le competenze e le funzioni del segretario della programmazione; noi riteniamo particolarmente importante tale figura per il fatto che nel nostro paese si è indebolita in maniera determinante la burocrazia ministeriale, soprattutto in virtù della famosa legge delle « pensioni d'oro », che poi « d'oro » non furono.

A questo punto ci troviamo di fronte a grossi problemi che non hanno trovato e non trovano soluzione, quindi, dato che abbiamo previsto la figura del segretario generale, dobbiamo specificare quali siano i suoi reali poteri: il nostro emendamento tende proprio a dare più certezza del diritto rispetto all'attuale disciplina, così che il segretario generale non rappresenti una figura soltanto formale.

Il segretario generale cura i rapporti con le amministrazioni e con gli enti preposti alla redazione e alla promozione dei piani e dei progetti e definisce le modalità per le comunicazioni degli atti istruttori; perciò davanti al Parlamento, che rimane sovrano dinanzi al ministro o anche in assenza di quest'ultimo.

Il nostro emendamento non vuole mutare la sostanza della figura del segretario generale, ma vuole soltanto stabilire che chi risponde nei confronti del Parlamento è appunto il segretario generale; è per questi motivi che insisto e propongo al relatore, sperando che non diventi una questione di principio (ma i repubblicani non sono abituati alle questioni di principio) di voler accogliere l'emendamento a firma del gruppo democristiano. Sono altresì dispiaciuto che questo emenda-

mento, proposto già due mesi orsono, non sia stato preso in considerazione e valutato allora con la dovuta attenzione.

PRESIDENTE. Nella nuova stesura del testo di legge i compiti del segretario generale sono stati trasferiti all'articolo 2, per cui l'emendamento del gruppo democristiano, già in parte recepito, sarà senz'altro esaminato in sede di discussione di tale articolo.

FRANCO BASSANINI. Desidero ricordare ai colleghi che l'obiettivo fondamentale che si pone la nuova disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici è certamente quello di meglio definire i poteri e l'attività del Nucleo stesso, ma è in primo luogo quello di garantire l'autonomia tecnica di tale organismo che, e per la sua composizione e per le sue funzioni, è dotato della capacità di collaborare con l'esecutivo in compiti specifici che quest'ultimo non può assumere direttamente, e cioè nella definizione in sede politica degli obiettivi e dei criteri della valutazione tecnico-economica dei progetti di investimento. Tale valutazione consiste nell'analisi benefici-costi al fine di evitare una confusione di ruoli tra il momento della decisione politica, l'identificazione degli obiettivi e dei criteri da perseguire ed il momento della valutazione tecnicamente adeguata ed imparziale dei progetti sulla base di regole tecniche in senso proprio.

Purtroppo negli anni passati abbiamo più volte assistito, sotto questo profilo, ad una grande confusione di ruoli, ma stabilire una precisa distinzione non significa affatto negare i compiti ed i poteri degli organi, politici, significa soltanto ricondurli al loro ambito di competenza. Esso, infatti, non deve consistere, dopo che sono stati fissati i criteri e gli obiettivi, in una valutazione caso per caso. Di qui l'esigenza di garantire un'autonomia tecnica ed un adeguato livello professionale dei membri del Nucleo di valutazione.

Sulla base di tali considerazioni era emersa l'esigenza, di cui mi ero fatto interprete presentando un emendamento al

riguardo, di negare una dipendenza gerarchica del Nucleo di valutazione dal segretario generale della programmazione economica, il quale è un organo burocratico di altissimo livello alle dipendenze politiche del ministro. A nostro avviso, invece, il Nucleo di valutazione deve essere un organo certamente collegato istituzionalmente presso un'amministrazione dello Stato, ma dotato di una specifica autonomia funzionale e quindi non dipendente burocraticamente dal segretario generale.

La proposta del presidente è ovviamente una mediazione tra la nostra posizione e quella opposta di altri gruppi circa il riferimento ad una dipendenza diretta dal segretario generale. La proposta dell'onorevole Sinesio tende a rafforzare tale dipendenza fino al punto di far passare attraverso il segretario generale tutti i rapporti con le amministrazioni nell'esercizio delle funzioni del Nucleo, cosa che dal punto di vista funzionale è poco opportuna. Infatti, una volta costituito un Nucleo di valutazione con direttori nominati dal ministro del bilancio e della programmazione economica, esigenze di tutela, di autonomia e di funzionalità richiederebbero la possibilità di stabilire rapporti diretti con le varie amministrazioni.

Dichiaro pertanto che se il gruppo della democrazia cristiana dovesse insistere sull'emendamento Sinesio, altrettanto farò io per la soppressione del riferimento contenuto nel primo comma dell'articolo 2.

RAFFAELE VALENSISE. Nel corso del tormentato *iter* di questo provvedimento ho già avuto varie volte modo di esprimere le mie riserve e perplessità in ordine ad una miniriforma relativa agli strumenti di programmazione perché non ci sembrava in armonia con le necessità di rilancio, di ristrutturazione e di potenziamento dei compiti e delle funzioni importantissimi attribuiti al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Purtroppo devo dichiarare che il testo unificato, che rispecchia una faticosa

opera di mediazione e di conciliazione tra opposte e contrastanti opinioni — per non dire interessi — non ci soddisfa.

L'articolo 1 a prima vista appare accettabile, ma a nostro giudizio sarebbe necessario conferire al Nucleo di valutazione una posizione precisa perché, come chiaramente si intuisce dall'articolo 4 della legge n. 181, esso è un organismo che avrebbe necessità di operare come una sorta di magistratura in piena autonomia nei confronti dei ministri proponenti e soprattutto nei confronti del CIPE.

IL secondo comma dell'articolo 1 stabilisce che « il Nucleo di valutazione provvede, sulla base degli indirizzi programmatici e politici e dei criteri stabiliti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, all'istruttoria tecnica ed economica, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici, dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei ministri, al CIPE o ai Comitati istituiti nel suo ambito, individuando il grado di rispondenza dei singoli progetti relativi all'utilizzo del Fondo investimenti e occupazione, determinando altresì le relative graduatorie ».

Riteniamo che una previsione di questo genere possa creare situazioni tali da prestarsi alla vecchia accusa del controllore dominato dai controllati.

Quando l'onorevole Bassanini presentò il suo emendamento che proponeva di abolire la dipendenza diretta del Nucleo di valutazione dal segretario generale, ritenemmo quell'ipotesi praticabile; oggi, però, ci troviamo di fronte ad un articolo 1 da cui è scomparsa la previsione della dipendenza diretta la quale è poi minata dal successivo articolo 2. Infatti, quando leggendo l'articolo 2 si scopre la riaffermazione della dipendenza viene da pensare che il Nucleo, il quale dovrebbe valutare, non può dipendere dalla stessa persona che elabora principi in base ai quali il CIPE assume le proprie deliberazioni. In pratica il contenuto dell'articolo 1 è completamente vanificato dal succes-

sivo articolo 2, soprattutto per il fatto che è inevitabile che il segretario generale della programmazione economica, alle cui dipendenze il Nucleo di valutazione dovrebbe agire, operi secondo quanto dettato dall'articolo 2 e tenti di plasmare le valutazioni del Nucleo in maniera conforme alle proprie proposte ed ai propri suggerimenti.

Devo fare un'altra osservazione. L'impostazione originaria prevedeva la figura del presidente del Nucleo, ma, a causa dei contrasti insorti nella maggioranza su quale avrebbe dovuto essere l'organo deputato a provvedere alla nomina del presidente stesso, si è deciso di abolire questa carica e di sostituirla con quella del segretario generale della programmazione economica. A mio giudizio, proprio partendo da considerazioni sulla funzionalità di questi organi, se desideriamo un Nucleo di valutazione che risponda ai criteri connessi ai suoi compiti, dobbiamo creare un organismo che sia autonomo e che possa esercitare le sue funzioni in modo dialettico con gli altri organi della programmazione economica. In caso contrario, infatti, gli organi in questione controllerebbero e valuterebbero se stessi ed i benefici ed i vantaggi che da essi dovrebbero derivare sarebbero notevolmente ridotti. La carica di segretario della programmazione economica, già esistente, andrebbe potenziata. Egli, infatti, dovrebbe avere le medesime competenze, per fare un esempio, del suo collega degli esteri, che è una sorta di coordinatore delle varie attività di quel dicastero. Anche il Ministero del bilancio e della programmazione economica dovrebbe avere un segretario generale ad altissimo livello che costituisca il punto di riferimento principale di questo settore e che rappresenti il momento unificante delle istanze provenienti dai ministeri del tesoro, delle finanze, dell'industria e delle partecipazioni statali.

Nelle condizioni in cui ci troviamo, con un Ministero del bilancio modestamente assiso su una riforma che non arriva e su una legislazione assolutamente inefficiente, insufficiente e inadatta per

gli scopi altissimi di coordinamento generale che a quel dicastero dovrebbero essere devoluti, ebbene, la figura del segretario generale — se volete rafforzarla, colleghi — potrebbe costituire il primo passo di una riforma di ampie dimensioni. Ripeto che tale carica potrebbe servire da collegamento tra le istanze politiche del ministro e quelle degli organi tecnici come il CIPE.

Dovete allontanare, colleghi, il Nucleo di valutazione dalle pastoie e dalle dipendenze del segretario generale, altrimenti questa riforma serve soltanto come cattiva esperienza per sanare i contrasti insorti nella maggioranza a proposito degli organi competenti a nominare il presidente del Nucleo.

Le osservazioni testé svolte non consentono, allo stato, al mio gruppo di esprimere parere favorevole sull'articolo 1.

Signor presidente, mi rendo conto che l'articolato al nostro esame è il frutto di uno sforzo che risulta evidente. Vorrei sapere, però, quale destino possano avere gli emendamenti presentati; mi domando, perciò, se non sia il caso di conferire al Comitato ristretto la possibilità di compiere un nuovo esame del testo che reca la data di oggi, 9 settembre. In questo modo, tutti i gruppi potrebbero presentare i loro emendamenti e si potrebbe procedere ordinatamente all'esame ed all'approvazione del provvedimento. Esaminare un testo senza la possibilità di presentare emendamenti e senza il tempo materiale di vedere se tali emendamenti possono essere approvati mi sembra non in armonia con la necessità di un procedimento legislativo ordinato.

Mi domando, quindi, parlando sull'ordine dei lavori, se non sia il caso di affidare nuovamente il testo al Comitato ristretto per procedere ad un lavoro di rifinitura degli emendamenti in modo da sopperire alle esigenze che ho sottoposto alla presidenza ed ai colleghi della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevole Valensise, alla sua proposta, ovviamente, il presi-

dente non può non essere attento. Credo, però, che il Comitato ristretto abbia abbondantemente esaurito il proprio compito, avendo presentato un testo unificato nel quale sono stati raccolti gli orientamenti modificativi dei vari gruppi in base ad una proposta del presidente della Commissione, d'intesa con il relatore.

Questa mattina abbiamo deciso che la discussione sul documento programmatico di bilancio avrà luogo giovedì 11 settembre. L'unica strada che ci rimane, dunque, se vi è un gruppo parlamentare che avanza tale proposta, è quella di rinviare il seguito della discussione del provvedimento al nostro esame a giovedì pomeriggio dopo la discussione del documento programmatico di bilancio. In questo modo i gruppi avrebbero il tempo per presentare gli emendamenti al testo unificato. Devo però fare appello alla sensibilità dei gruppi a che in questa settimana si giunga ad approvare il provvedimento, perché non possiamo assumerci la responsabilità di bloccare il momento dell'utilizzazione del FIO.

FRANCO BASSANINI. Signor presidente, non mi oppongo a questa sua proposta. Desidero però ricordarle che la nostra parte politica aveva espresso una valutazione complessivamente negativa sul testo del Comitato ristretto cui aveva presentato una serie di emendamenti. Il testo in questione è stato modificato dal presidente e dal relatore sulla base di intese tra i gruppi per tentare di conseguire l'obiettivo, considerato fondamentale, di una rapida approvazione del progetto di legge in relazione al rapporto di condizionamento posto dalla legge finanziaria tra la riforma del Nucleo ed il riparto del FIO per il 1986 e quindi l'utilizzazione delle somme in esso previste. Proprio perché tale obiettivo ci sembra politicamente condivisibile, abbiamo accettato di predisporci a ritirare una serie di emendamenti che continuiamo a ritenere giusti, ma che confliggerebbero con l'esigenza prospettata.

Se si ritiene, però, di seguire una diversa procedura e di riaprire la strada ad

emendamenti al testo in questione, non ci possiamo opporre, ma avanziamo riserve, in primo luogo ci domandiamo se non sia il caso di raccogliere il numero di firme necessario per la rimessione in Assemblée.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, è chiaro che il rinvio della discussione non determina un obbligo dei gruppi a presentare emendamenti. Faccio mio quello che è stato uno sforzo oggettivo di raggiungere il massimo di convergenza possibile, sia pure in presenza di perplessità e di riserve di alcuni gruppi, a cominciare da quello di maggioranza relativa. Il testo al nostro esame rappresenta un punto di equilibrio.

Chiedo all'onorevole Valensise se il MSI-destra nazionale, di fronte a questo testo, ritenga di insistere per un rinvio della discussione a giovedì. Credo che non vi sarebbe nessun problema per una soluzione di questo genere.

RAFFAELE VALENSISE. Signor presidente, il nuovo testo, risultato del lavoro da lei compiuto, è stato presentato alla Commissione solo in questo momento. Non è dunque per mancanza di diligenza che ancora non riteniamo possibile esprimere una valutazione complessiva.

Come lei ricordava poc'anzi, la presentazione di emendamenti non rappresenta un obbligo per i gruppi. Può quindi accadere che, dopo aver letto con attenzione questo testo, i deputati del gruppo del MSI-destra nazionale non propongano alcuna modifica, ritenendo non migliorabile il provvedimento.

È dunque per la serietà dei nostri lavori che insistiamo nella richiesta di rinviare a giovedì la discussione, ribadendo che presenteremo emendamenti solo qualora li ritenessimo necessari ed opportuni. Ringrazio comunque il presidente perché, con la sua proposta, ci da modo di esprimere *ex informata conscientia* il nostro parere.

GIUSEPPE SINESIO. Il nuovo testo del provvedimento rappresenta il risultato

dello sforzo di sintesi compiuto con grande perizia dal presidente e dal relatore. È dunque nostro dovere-diritto poter leggere con attenzione l'articolato che ci viene sottoposto.

La proposta di rinvio mi sembra dunque opportuna. Una volta raggiunto un accordo di massima, la discussione potrà proseguire speditamente e, nel giro di poche ore, si potrà giungere all'approvazione definitiva. Vorrei tuttavia fare presente che giovedì pomeriggio la Commissione potrebbe non essere in numero legale, poiché dopo la discussione sul documento programmatico alcuni colleghi potrebbero decidere di ripartire. Propongo allora di rinviare l'esame del provvedimento a domani, al termine della seduta pomeridiana della Commissione.

RAFFAELE VALENSISE. A nome del gruppo del MSI-destra nazionale mi dichiaro favorevole alla proposta dell'Onorevole Sinesio.

MARCELLO CRIVELLINI. Sono anch'io d'accordo sull'ipotesi di rinviare la discussione a domani sera. Vorrei tuttavia rilevare che difficilmente l'esame del provvedimento potrà esaurirsi in poco tempo: se molti nodi potranno essere sciolti, non è escluso che alcuni di essi rimangano.

PRESIDENTE. Qualora domani sera la discussione dovesse protrarsi eccessivamente, resta sempre valida l'ipotesi di proseguirla giovedì pomeriggio.

GIANNI RAVAGLIA, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Nel dichiararmi favorevole alla proposta di rinvio, desidero svolgere due brevi considerazioni.

Per quanto riguarda l'articolo 8, si propone di trasferire la Commissione tecnica per la spesa pubblica, attualmente presso il Ministero del tesoro, al Ministero del bilancio. Vorrei far presente che in merito non vi è stato il concerto del tesoro e che un simile intervento comporta invece un'azione di coordinamento tra i dicasteri interessati. In particolare,

il Ministero del tesoro ritiene che la Commissione tecnica per la spesa pubblica debba continuare ad essere un proprio strumento per la determinazione delle politiche economiche del Governo nel suo complesso. Una modifica che concerna l'attività di detto organo non sembra poi possibile nei termini brevi che la proposta in esame comporta.

PRESIDENTE. Signor sottosegretario, poiché stiamo discutendo sull'ordine dei lavori, la prego di non entrare nel merito del provvedimento.

GIANNI RAVAGLIA, Sottosegretario di Stato per il tesoro. La seconda considerazione per cui sono favorevole alla proposta di rinvio è che la copertura del provvedimento, a parere del Ministero del tesoro, non appare congrua.

In base alle modifiche proposte ed a seguito delle assunzioni previste, il provvedimento in esame si configura non più come una semplice riforma del Nucleo di valutazione, bensì come una riforma del Ministero del bilancio. L'onere del provvedimento sembra dunque eccessivo rispetto alla copertura proposta; di qui l'esigenza di trovare una soluzione anche a tale problema.

GIUSEPPE VIGNOLA. Non possiamo non appoggiare la richiesta, avanzata da alcuni gruppi, di una pausa di riflessione, eventualmente per poter presentare emendamenti.

Però, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su due elementi: il primo è rappresentato dal grave ritardo che si è indubbiamente accumulato rispetto al provvedimento al nostro esame; il secondo concerne il notevole sforzo compiuto per pervenire ad un testo che raccogliesse le molteplici esigenze emerse nel corso degli ultimi mesi nel dibattito sviluppatosi in questa Commissione.

Ritengo, quindi, opportuno un rinvio del seguito della discussione a domani sera, ma non vorrei che gli elementi qui evidenziati da più parti ci portassero a

modificazioni sostanziali del testo già predisposto: infatti, ciò naturalmente indurrebbe il gruppo comunista a formulare la stessa riserva espressa dal collega Bassanini relativamente ad una possibile rimessione del provvedimento all'Assemblea.

PIER LUIGI ROMITA, Ministro del bilancio e della programmazione economica. In riferimento alle valutazioni emerse nella seduta odierna, devo rilevare che vi è un'urgenza, nei fatti, che ci spinge ad approvare rapidamente il provvedimento. Nel complesso, per quanto si riferisce al Ministero del bilancio, il testo così come predisposto dal presidente secondo le intese tra i gruppi, anche se per molti aspetti diverso dall'originario disegno di legge governativo, rappresenta una scelta possibile ed accettabile.

Quindi, per quel che concerne le competenze del Governo in questo campo, si esprime l'auspicio che non si assista, domani, ad una « pioggia » di emendamenti che ritarderebbero l'approvazione di un provvedimento senza dubbio urgente.

Relativamente alle questioni sollevate dal sottosegretario Ravaglia, il Governo domani sarà in grado di precisare le proprie valutazioni, in modo univoco, così da non frapporre ulteriori ostacoli e ritardi alla conclusione dell'iter della legge.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, il seguito della discussione del testo di legge è rinviato a domani 10 settembre 1986, al termine della seduta della Commissione sul documento programmatico.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 9,55.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA
