COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

24.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 APRILE 1989

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GEROLAMO PELLICANÒ**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Determinazione per gli anni 1990 e 1991 delle somme per il finanziamento dei progetti immediatamente eseguibili di cui all'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130 (3489) 3

Pellicanò Gerolamo, *Presidente, Relatore* 3, 6, 8

Becchi Ada 3

Carrus Giovanni 5, 8

Castagnola Luigi 4, 7

Garavini Andrea Sergio 3

Nerli Francesco 6

Picano Angelo, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica* 7

Tarabini Eugenio 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

MAURIZIO NOCI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Determinazione per gli anni 1990 e 1991 delle somme per il finanziamento dei progetti immediatamente eseguibili di cui all'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130 (3489).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Determinazione per gli anni 1990 e 1991 delle somme per il finanziamento dei progetti immediatamente eseguibili di cui all'articolo 21 della legge 26 aprile 1983, n. 130 ».

Ricordo che nella seduta del 13 aprile scorso si è svolta la relazione sul disegno di legge ed è stata aperta la discussione sulle linee generali. Proseguiamo, pertanto, nella discussione.

ANDREA SERGIO GARAVINI. Il disegno di legge al nostro esame presenta caratteristiche prevalentemente tattiche e limitate e segna, in ultima analisi, il punto d'arrivo di una politica che, partendo da una concezione del FIO come momento significativo sotto l'aspetto occupazionale e dello sviluppo, ha finito con il trasformare il Fondo in un elemento del tutto marginale rispetto alle esigenze prospettate.

Il provvedimento è teso, quindi, a conferire maggiore certezza a quei limitati investimenti che possono essere promossi attraverso il FIO. Tale intenzione può essere lodevole; tuttavia, va constatato che nei fatti, mentre si è partiti da una situazione in cui, per ovviare al carattere di ristrettezza del bilancio, si introduceva il FIO come strumento flessibile di intervento allo scopo di finanziare progetti di grande portata e, conseguentemente, di dare soluzione a questioni aperte di carattere infrastrutturale ed occupazionale, si è successivamente pervenuti a realizzazioni – ripeto – limitate e marginali.

ADA BECCHI. Ritengo che, nonostante l'evoluzione che l'impostazione originaria del FIO ha subìto nel tempo (questione sulla quale è nata addirittura una vasta letteratura che l'onorevole Pellicanò conosce), gli investimenti finanziati tramite il Fondo siano sottoposti ad una selezione che garantisce la loro fattibilità economico-finanziaria e la loro utilità.

Mi sembra che l'emendamento predisposto dall'onorevole Carrus e da altri colleghi si inserisca, probabilmente al di là della volontà dei presentatori (colleghi per molti versi stimabili), in una corrente di pensiero che vorrebbe rendere la disciplina della valutazione dei progetti più coerente con i criteri della programmazione nazionale – che peraltro non esiste – con il risultato di svuotare ulteriormente di significato la presenza del Nucleo di valutazione degli investimenti.

Secondo l'onorevole Carrus, tale Nucleo utilizza criteri microeconomici; ciò non è vero, in quanto l'analisi di fattibilità finora effettuata è basata su criteri di tipo macroeconomico, come, per esempio, il tasso ufficiale di sconto.

Allora, lo stabilire che gli investimenti devono essere coerenti con i criteri più obiettivi indicati nel documento di pro-

grammazione economico-finanziaria (che spero quest'anno sia migliore del precedente), il quale non può che definire i vincoli generali alla spesa di parte corrente e di parte capitale, nei fatti può costituire un modo per aggirare ulteriormente criteri selettivi che già hanno perduto significato a seguito dei noti eventi (al punto tale da far nascere la letteratura di cui parlavo all'inizio).

Per tali ragioni, sono contraria all'emendamento preannunciato dall'onorevole Carrus.

LUIGI CASTAGNOLA. Esprimo, innanzitutto, un giudizio analogo a quello dell'onorevole Becchi in merito all'emendamento in questione, giudizio che non intendo argomentare per ragioni di sinteticità. Ritengo che l'emendamento non abbia una grande importanza, non perché il principio generale – come osservava l'onorevole Becchi – non sia interessante, ma in quanto rispetto ad esso la realtà è ben diversa. Invito, pertanto, i presentatori a valutare l'opportunità di ritirare l'emendamento.

In secondo luogo, forse sarebbe opportuno approvare un ordine del giorno, anche se – lo dico senza alcuna iattanza – personalmente (il gruppo che rappresento deciderà poi in merito), sono poco incline a presentare ordini del giorno che quasi mai ricevono attuazione pratica. Si pone, così, anche un problema di « dignità » del Parlamento: centinaia di ordini del giorno si susseguono senza avere poi riscontro nella realtà. Tuttavia, premesso che quanto ho appena affermato non è affatto pleonastico, vorrei ricordare al sottosegretario Picano cosa è accaduto negli anni scorsi, in occasione della discussione riguardante i finanziamenti del FIO. Ogni volta ho chiesto ai vari rappresentanti del Governo che mi venisse dato conto di tutte le realizzazioni effettuate con i fondi FIO, dal momento della sua istituzione fino ad oggi.

Devo riconoscere che, effettivamente, in questi ultimi tempi abbiamo ricevuto massicce documentazioni, dalle quali però non risultano i dati relativi all'utilizzazione di tali fondi, che sono invece i più interessanti. Ogni anno, quindi, ho continuato a rivolgere la stessa richiesta al Governo, senza mai ottenere risposte soddisfacenti; ora mi appello alla sua benevolenza, augurandomi che possa fornirmi l'elenco delle opere finanziate con i fondi FIO, specificando quali sono quelle completate, quelle parzialmente eseguite e quelle non ancora avviate, a partire dal 1982 fino ad oggi.

La documentazione finora prodotta dal Governo mi ha sorpreso per la puntualità di certi studi statistici e per la contestuale mancanza di qualsiasi riferimento all'esecuzione delle opere finanziate con i fondi pubblici. Non posso escludere di aver ricevuto documenti contenenti tali indicazioni, che potrebbero essere sfuggite alla mia attenzione; tuttavia, non mi risulta che siano stati mai trasmessi ai commissari elenchi analitici sullo stato di avanzamento delle opere, dal momento della istituzione del FIO ad oggi. Le sarei pertanto grato, onorevole Picano, se lei potesse provvedere ad inviarci tale documentazione.

Prima di ricoprire la carica di parlamentare, ho avuto occasione di incontrare ispettori (probabilmente militari della Guardia di finanza), addetti al controllo di taluni progetti ammessi al finanziamento e di constatare la precisione e la correttezza di tali operatori. Tuttavia, dei risultati di questa attività di vigilanza, così come della documentazione relativa allo stato di realizzazione delle singole opere, in questo momento, non posseggo alcuna notizia, né saprei chi (oltre a lei, onorevole Picano), potrebbe fornirmene. Per questo motivo, le sarei grato se potesse inviarmi in una successiva memoria scritta una precisa documentazione sulla situazione attuale nel suo complesso.

A mio avviso, questo stato di cose ha portato a concentrare le maggiori attenzioni soltanto sui criteri, trascurando la verifica di una puntuale corrispondenza tra detti criteri e la realtà. Anche rispetto al disegno di legge oggi al nostro esame, sul quale il gruppo comunista esprime il suo giudizio negativo, corriamo il rischio

che ci si occupi di problemi poco pertinenti al provvedimento, sottovalutando quelli che dovrebbero costituire invece il punto di riferimento fondamentale del nostro intervento.

EUGENIO TARABINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, non ritenevo opportuno intervenire nella discussione, riservandomi di prendere la parola durante l'esame degli articoli. Comunque, poiché l'onorevole Becchi ha sollevato quale unico problema quello riguardante l'emendamento preannunciato dall'onorevole Carrus, rispetto al quale condivido la valutazione della collega, esprimerò subito il mio orientamento.

Vorrei preliminarmente sottolineare che inizialmente nutrivo riserve sulla formulazione dell'emendamento, perché essa comporta una modifica dell'articolo 3 della legge n. 362 del 1988.

Tali riserve potrebbero essere superate modificando il testo dell'emendamento, nel senso di prevedere che il CIPE individui gli importi complessivi « in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi ». Tuttavia, anche con questa formulazione non verrebbero superate le altre obiezioni, perché la programmazione nazionale e le determinazioni del bilancio dovrebbero essere affrontate secondo criteri diversi da quelli che presiedono all'attività del Nucleo di valutazione, già in parte basata su concetti macroeconomici.

GIOVANNI CARRUS. Desidero innanzitutto illustrare i motivi che mi hanno spinto a preannunciare l'emendamento; essi risalgono alla discussione svoltasi nella scorsa legislatura sulla proposta di legge, presentata dall'onorevole Bassanini ed altri, tendente a regolamentare l'attività del Nucleo di valutazione degli investimenti la cui istituzione era stata prevista dalla legge finanziaria per il 1982.

Al di là di alcune ragioni contingenti, il problema sostanziale era quello di restituire al Ministero del bilancio e della programmazione economica la sua funzione originaria, affinché potesse esprimere, nell'ambito della scelte economiche, una propria politica di investimento.

Verificammo allora che il Nucleo di valutazione degli investimenti si era orientato, secondo una consuetudine successivamente instauratasi nel tempo, verso una valutazione dei singoli progetti (compiuta in termini di analisi costi-benefici o secondo un altro metodo) prevalentemente microeconomica, riguardante la coerenza interna di quell'investimento. Rilevammo altresì unanimemente come non fosse operato un raccordo tra il giudizio sulla validità economica interna del progetto valutato e gli obiettivi politici generali degli investimenti; in altri termini, mancava quell'anello per cui la valutazione espressa, sebbene in sé coerente, risultava non utile ai fini della politica generale degli investimenti.

Questa constatazione possiamo fare anche oggi. Per esempio, sebbene nel FIO per l'anno scorso siano stati destinati finanziamenti all'edilizia ospedaliera, ambientale e così via, può accadere che il CIPE stabilisca criteri e obiettivi riguardanti la politica degli investimenti, benché ad un organo amministrativo, seppure di alta amministrazione, non debba essere riconosciuta questa facoltà.

Ritengo che al CIPE possa essere attribuita la funzione di fissare criteri ed indirizzi, ed in questo senso sono disposto ad accogliere la modifica suggerita dall'onorevole Tarabini. Tuttavia, devo evidenziare la necessità di individuare una sede, un documento di politica economica in cui fissare gli obiettivi della politica generale degli investimenti. Infatti, affidare esclusivamente al CIPE (un organo interministeriale) tale compito, senza che il Parlamento possa esprimere un giudizio, mi sembra assolutamente improprio, non rispondente – tra l'altro – a quanto stabilito quando, in occasione dell'esame della legge n. 362, abbiamo parlato del documento di programmazione economico-finanziaria, della saldatura tra i fondi annuali e triennali di bilancio e la politica economica, assicurata dal bilancio pluriennale programmatico. Di fatto tale saldatura non si verifica per l'assenza di

quest'ultimo documento (che il Governo ha ritenuto impraticabile dal punto di vista tecnico, accettando in questo la logica della ragioneria generale).

Nei due documenti di programmazione economico-finanziaria, alcune scelte sono state compiute; nel primo è stata fissata la linea direttrice, nel secondo si è passati da una politica degli investimenti ad un'altra incentrata sulla spesa corrente.

Mi preoccupa la mancanza di una sede parlamentare nella quale formulare un giudizio sulla politica annuale e triennale degli investimenti pubblici, nonché l'attribuzione esclusiva al CIPE della facoltà di deliberare sulla destinazione dei finanziamenti FIO in favore dell'edilizia ospedaliera o universitaria, ovvero delle grandi infrastrutture viarie e ferroviarie.

Credo di poter accogliere il suggerimento del collega Tarabini, ma – ripeto – ritengo di dover sottolineare l'opportunità di individuare una sede in cui operare una verifica parlamentare delle scelte in materia di investimenti pubblici compiuti dal Governo, scelte che altrimenti spetterebbero esclusivamente all'esecutivo.

Qualora il collega Tarabini volesse modificare l'emendamento nel senso da lui suggerito, sarei dunque disposto a pronunciarmi in modo favorevole. Se poi il sottosegretario dovesse assumere un atteggiamento contrario al mio orientamento, non creerei difficoltà, poiché è compito di un gruppo di maggioranza sostenere il Governo; tuttavia, non mi sembra ragionevole rinunciare ad individuare una sede parlamentare nella quale gli obiettivi generali – non i criteri e gli indirizzi contingenti – possano essere fissati.

FRANCESCO NERLI. Nutro forti perplessità, se non una vera e propria contrarietà, rispetto all'emendamento preannunciato dall'onorevole Carrus: se, stando alla lettera, fa riferimento all'indirizzo generale, rischia di risultare superfluo; se, al contrario, riguarda precise priorità definite nel documento programmatico, diventa un elemento capace di far saltare il meccanismo!

Secondo quanto mi è parso di desumere dalle argomentazioni esposte dall'onorevole Carrus, uno dei passaggi destinati a « saltare », nelle procedure riguardanti il FIO, sarebbe il parere delle regioni al CIPE. Tale organo analizza le richieste di ammissibilità, le priorità evidenziate dall'ente regione in base ai progetti presentati. Se l'emendamento preannunciato venisse accolto, da un lato si finirebbe per snaturare la funzione del FIO, dall'altro verrebbe messo in discussione un meccanismo, già compromesso in determinati momenti per il prevalere di criteri clientelari rispetto agli obiettivi di qualità.

La soluzione prospettata dall'onorevole Carrus finirebbe per « scavalcare » tutte le sedi decentrate, preposte alla individuazione dei criteri e delle scelte.

Invito pertanto i collegi a riflettere sulle considerazioni da me esposte.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discusione sulle linee generali.

Nella mia qualità di relatore, non avrei molto da aggiungere, prima di dare la parola al rappresentante del Governo, se non per concordare su alcune osservazioni – mi riferisco all'intervento dell'onorevole Garavini – relative alla portata di questo provvedimento.

Esso mira in sostanza a determinare le somme per i provvedimenti immediatamente eseguibili negli anni 1990 e 1991 e a modificare, a partire dal 1992, la procedura riguardante la determinazione dei finanziamenti.

Secondo quanto è stato da più parti ricordato, rispetto alla concezione originaria di forte collegamento del FIO alle esigenze della programmazione economica, se ne è registrata una gestione di basso profilo (non vorrei usare una parola forte).

Mi sembra che due concause – dobbiamo onestamente riconoscerlo – abbiano portato a questo risultato. In primo luogo, è intervenuta nel nostro paese la

crisi dello strumento della programmazione, che avrebbe dovuto consentire la definizione di una politica di investimenti finalizzata al superamento degli squilibri storici dello sviluppo nazionale attraverso un intervento pubblico mirato. In secondo luogo, è stata attuata a mio giudizio una gestione – ripeto – di basso profilo di questo strumento, con riferimento alla selezione dei progetti. Se aggiungiamo le difficoltà burocratiche verificatesi nell'erogazione dei fondi, ci possiamo spiegare il difficile funzionamento del FIO, come si è in questi anni configurato.

L'onorevole Carrus ha predisposto un emendamento del quale non mi sfuggono lo spirito e le finalità, tese a superare alcuni dei limiti del FIO e a collegare quest'ultimo agli obiettivi generali della programmazione.

Pur riservandomi di esprimere un parere, in qualità di relatore, in sede di esame degli articoli, non posso fare a meno di registrare alcune perplessità emerse in riferimento all'emendamento in questione, in particolare negli interventi dell'onorevole Nerli e dell'onorevole Tarabini.

A mio avviso, le riserve avanzate dalla Commissione rispetto alla proposta dell'onorevole Carrus possono riassumersi nelle due seguenti: o l'emendamento è superfluo, in quanto il CIPE è vincolato agli obiettivi fissati in sede di programmazione, oppure tende ad introdurre un'innovazione di tipo procedurale non prevista nella legge n. 362 del 1988.

Poiché l'onorevole Carrus, con il suo consueto senso di responsabilità e di collaborazione, ha rimesso la propria decisione in ordine al mantenimento o meno dell'emendamento alla valutazione del Governo, sono interessato a conoscere il parere del rappresentante del Governo, verso il quale anche l'onorevole Carrus ha dimostrato un'apprezzabile sensibilità.

ANGELO PICANO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* Desidero ringraziare il relatore per la chiarezza con la quale ha illustrato le finalità del provvedimento al nostro esame, nonché tutti i parlamentari intervenuti nel dibattito.

Il disegno di legge, come è stato osservato, si propone due obiettivi. Il primo è quello di porre il Governo nella condizione di esaurire la procedura istruttoria per l'ammissione dei progetti al finanziamento prima dell'inizio dell'esercizio finanziario nel cui corso saranno disposti i finanziamenti stessi, evitando così sfasature e facendo in modo che gli investimenti siano coerenti con gli obiettivi di politica economica.

Il secondo obiettivo è quello di garantire una base triennale alla dotazione finanziaria, consentendo così che i progetti (alcuni dei quali necessitano di un finanziamento su base pluriennale) abbiano una garanzia di copertura ed un respiro maggiore.

All'onorevole Castagnola faccio presente che gli elenchi sullo stato dei vari progetti sono disponibili, proprio perché il compito del Nucleo investigativo è quello di accertare lo stato di avanzamento dei lavori, l'efficacia delle procedure e gli eventuali problemi insorti.

LUIGI CASTAGNOLA. Si intende allora che il Governo farà pervenire gli elenchi richiesti la settimana prossima ?

ANGELO PICANO, *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* Il Ministero del bilancio e della programmazione economica è nelle condizioni di fornire dati esaurienti.

Per quanto riguarda l'emendamento predisposto dall'onorevole Carrus, vorrei pregare quest'ultimo di ritirarlo in quanto, come è stato osservato, se si intende richiamare la coerenza della spesa dei fondi FIO con gli obiettivi di politica economica nazionale, esso risulta superfluo, poiché un richiamo simile è già contenuto nel comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge, che fa riferimento all'articolo 21 della legge n. 130 del 1983; evidentemente il Governo, nel fissare i criteri con i quali assegnerà i fondi, dovrà seguire un'azione coerente con gli indi-

rizzi di politica economica dettati dal Parlamento. Ricordo che è stata espressamente prevista una procedura di valutazione intesa a consentire un'allocazione dei fondi disponibili per investimenti pubblici che sia coerente rispetto alle scelte contenute nei piani e nei programmi nazionali e locali.

GIOVANNI CARRUS. Stiamo constatando la mancanza di un anello, cioè del raccordo tra il programma generale degli investimenti pubblici finanziati dal FIO e gli obiettivi della politica economica.

Non sussiste alcuna difficoltà a ritirare l'emendamento (anche alla luce delle osservazioni svolte dai colleghi), qualora l'interpretazione dell'articolo 1 fosse quella fornita dal sottosegretario, anche se ritengo che tale aspetto sia meglio chiarito nella mia proposta emendativa, soprattutto nella riformulazione dell'onorevole Tarabini.

PRESIDENTE. Questa è l'interpretazione che si evince dall'intero dibattito svoltosi in Commissione.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali l'11 maggio 1989.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO