

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI (BILANCIO E PROGRAMMAZIONE —
PARTECIPAZIONI STATALI)**

**V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO,
PARTECIPAZIONI STATALI)**

1.

SEDUTA CONGIUNTA DI MARTEDÌ 7 OTTOBRE 1986

*(ai sensi dell'articolo 119, 3° comma, del Regolamento della Camera
e dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica)*

**AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA CORTE DEI CONTI, DELLE REGIONI, DEL
MINISTRO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO, SUI CRITERI
DI IMPOSTAZIONE DEI BILANCI DI PREVISIONE A LEGISLAZIONE VIGENTE**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

PAOLO CIRINO POMICINO

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti:		BOLLINI PIETRO RODOLFO	30, 34
CIRINO POMICINO PAOLO, <i>Presidente</i> .	3, 14, 17, 20	CARRUS NINO	28
BASSANINI FRANCO	9, 16, 17	FERRARI AGGRADI MARIO, <i>Presidente della V Commissione permanente del Senato</i> .	28, 29, 34
BATTINI FRANCESCO, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	8, 17	GUZZETTI GIUSEPPE, <i>Presidente della regione Lombardia</i>	20, 29
CARABBA MANIN, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	3, 15, 17	NUVOLI PAOLO, <i>Presidente della regione Molise</i>	25
CARRUS NINO	12	VALENSISE RAFFAELE	28
CRIVELLINI MARCELLO	12	Audizione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno:	
FERRARI AGGRADI MARIO, <i>Presidente della V Commissione permanente del Senato</i> ..	7, 10, 13	CIRINO POMICINO PAOLO, <i>Presidente della V Commissione permanente della Camera</i>	34, 35, 36
VIGNOLA GIUSEPPE	12	DE VITO SALVERINO, <i>Ministro per gli inter- venti straordinari nel Mezzogiorno</i>	34, 35
Audizione dei rappresentanti delle regioni:			
CIRINO POMICINO PAOLO, <i>Presidente</i>	20, 29, 34		
BASSANINI FRANCO	26, 29, 32		

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,10.

**Audizione dei rappresentanti
della Corte dei conti.**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la seduta congiunta.

L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, del regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-bis del regolamento del Senato della Repubblica, dei rappresentanti della Corte dei conti, delle regioni e del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sui criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

(Vengono introdotti in aula i rappresentanti della Corte dei conti).

PRESIDENTE. Diamo inizio all'attività conoscitiva preliminare all'esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1987, in ordine ai criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente.

Il primo punto all'ordine del giorno prevede l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti. Sono presenti i consiglieri della Corte dei conti Manin Carabba, Francesco Battini e Mario Falcucci.

Avverto che quest'anno, grazie alla disponibilità dimostrata dalla Corte, la Commissione bilancio avvierà, a titolo di sperimentazione e in via assolutamente informale, una forma di collaborazione tra i relatori sullo stato di previsione del Ministero del bilancio e quello delle partecipazioni statali e magistrati della Corte

per una più completa istruttoria ai fini della predisposizione delle relazioni stesse. Tale azione può essere la premessa per una generalizzazione della collaborazione presso tutte le Commissioni permanenti. Colgo l'occasione per ringraziare quest'ultima, anche a nome del presidente della V Commissione permanente del Senato, senatore Ferrari Aggradi, per lo sforzo compiuto e l'ausilio fornito al Parlamento.

Do quindi la parola al consigliere professor Carabba.

MANIN CARABBA, Consigliere della Corte dei conti. L'innovazione regolamentare che ha introdotto la prassi in virtù della quale siamo chiamati a dare il nostro contributo all'inizio della sessione di bilancio è un'occasione che, come tale, sottolineiamo.

Porto il saluto del professor Carbone, presidente della Corte dei conti, che avrebbe voluto essere presente — e credo che d'ora in poi prenderà parte direttamente a queste audizioni — ma, essendosi insediato da poco tempo, ha preferito riflettere ancora prima di esporsi in una così impegnativa occasione.

È assente anche il coordinatore del servizio del quale faccio parte, che predispose la relazione al Parlamento, il consigliere Bonadonna, per impegni di istituto.

Entro ora nel merito dell'ordine del giorno seguendo lo schema contenuto nella lettera inviata dal presidente Cirino Pomicino al presidente della Corte dei conti. Tale lettera, in primo luogo, si sofferma sui problemi metodologici e, in secondo luogo, sull'applicazione degli stessi alla manovra impostata per il 1987 sulla base delle risoluzioni parlamentari del 10

e 11 giugno e del 17 e 19 settembre; in terzo luogo, essa fa riferimento ad alcuni settori critici della spesa.

Quanto al primo punto, la Corte dei conti ritiene di dover sottolineare i limiti della valutazione del bilancio a legislazione vigente, così come essa è in grado oggi di compierla; tali limiti si sostanziano nel fatto che forniremo indicazioni esclusivamente metodologiche, mentre non siamo in grado di esprimere una valutazione quantitativa che potrebbe nascere dal confronto fra i risultati del rendiconto e la costruzione del bilancio a legislazione vigente o a politica invariata, a seconda della redazione, sulla quale si soffermerà il consigliere Battini, prescelta come parametro.

Ciò perché, in questo campo, come in altri settori disciplinati dalla legge n. 468 (sulla quale la Corte ha sempre espresso un giudizio critico ma positivo), l'apertura di binari d'informazione, di flussi di dati fra Parlamento e Governo ed anche fra Corte dei conti e quest'ultimo, è un'opera incompiuta.

Uno dei punti che sottolineiamo non quasi a scusante della nostra carenza in termini di analisi quantitativa, ma come indicazione di metodo che, in qualche modo, coinvolge anche la valutazione del Parlamento e della Corte dei conti è che, ove si ritenga utile un impegno che potrebbe apparire connesso alla novella regolamentare che stiamo qui applicando, una valutazione di tipo quantitativo che ponga a raffronto le stime che possono emergere dal *trend* del regolamento con le modalità di costruzione del bilancio nelle sue versioni naturali, a legislazione vigente o a politica invariata, si manifesta l'esigenza dell'impostazione di flussi d'informazione fra ragioneria generale e Corte dei conti, fra Parlamento, Corte dei conti e Ragioneria generale, che sono da congegnare.

La seconda osservazione preliminare che intendiamo svolgere è la seguente: la Corte dei conti s'è espressa sulle risoluzioni del 10 ed 11 giugno nella relazione al Parlamento in occasione dell'approvazione del rendiconto, alla fine dello stesso

mese. Le nostre considerazioni odierne non possono che richiamare le valutazioni formulate in quella sede, anche se, naturalmente, si tratta di tentare di applicare — tramite una riflessione in questo senso meno ufficiale, perché frutto del contributo dei magistrati che qui rappresentano la Corte, non di una pronuncia a sezioni riunite — i rilievi critici, i suggerimenti che abbiamo ritenuto di fornire in occasione dell'approvazione del rendiconto ad una esperienza che è in corso, a questa sperimentazione nell'ambito della quale si inserisce la nostra audizione.

In primo luogo, per quanto riguarda il documento di programmazione economica e finanziaria, nella relazione di giugno la Corte dei conti apprezza l'intento, che le risoluzioni sottolineano, di ridurre il sovraccarico istituzionale o decisionale (secondo la dizione suggerita dall'onorevole Bassanini in un suo articolo) sulla legge finanziaria (rammento i grandi dibattiti degli anni passati sull'articolo 1), apprendo, prima che essa sia discussa — nelle risoluzioni di luglio si parla della sessione estiva di bilancio — un dibattito sul quadro macroeconomico nel quale si inseriscono legge finanziaria e bilancio e, quindi, sui punti di riferimento e gli indirizzi della manovra.

Tale intento è giudicato persuasivo e positivo nella relazione della Corte dei conti. In questo documento ci si fa carico, però, di una preoccupazione da noi vivamente avvertita. Sulla legge n. 468, come ho già ricordato, il giudizio è positivo, ma vi è preoccupazione circa la necessità di non abbandonare il disegno complessivo che essa configura e di non innovare, con sterzate troppo brusche, rispetto a tale disegno.

Un punto fondamentale di quest'ultimo, non attuato — e su questa inattuazione ogni anno la Corte ha formulato le proprie osservazioni critiche, talora anche con toni preoccupati e severi — è dato dalla mancanza del bilancio programmatico pluriennale. Secondo la Corte, il documento di programmazione economico-finanziaria potrebbe in qualche modo includere il bilancio pluriennale di compe-

tenza tendenziale e programmatico che, naturalmente, in quest'occasione, raccogliendo il frutto dell'esperienza, le valutazioni comuni della ragioneria, della Corte e di studiosi che si sono occupati della materia, dovrebbe essere articolato a maglie larghe solo a livello di titoli della classificazione economica, non apparendo possibile un'ulteriore disaggregazione e venendosi così incontro alle difficoltà tecniche di fattibilità amministrativa più volte prospettate dal tesoro e dalla ragioneria generale, che sono quelle che hanno condotto a non sottoporre al Parlamento, sino ad ora, un bilancio programmatico.

Su questa posizione la Corte insiste con una preoccupazione aggiuntiva che la riflessione di questi mesi ci induce a sottoporre al Parlamento: la conclusione di questa discussione preliminare sul documento programmatico, con l'approvazione prima della sessione autunnale di bilancio — e poco importa se a giugno o a settembre — eliminerebbe talune incertezze che nella valutazione giuridico-costituzionale derivano alla Corte dall'esame di un procedimento — come quello incardinato quest'anno con le risoluzioni del 17 e 19 settembre — nel quale non emerge più con la nettezza sufficiente la riserva al Governo dell'iniziativa in materia di bilancio.

La conclusione del dibattito e della discussione e valutazione sul documento programmatico con l'approvazione del bilancio pluriennale metterebbe fuori campo queste preoccupazioni che, evidentemente, sono molto serie, riflettendo il tema delicatissimo del rapporto fra iniziative governative e parlamentari in tema di bilancio. Anzi, non vi è dubbio alcuno che, al contrario di quanto accade per il bilancio annuale, l'approvazione parlamentare del bilancio pluriennale può ricondursi alla riserva di legge dell'articolo 41, comma terzo; quindi, attiene alle competenze proprie del Parlamento e non rischia di muoversi in una zona di confine delicata, quale è quella in materia di bilancio.

Questa preoccupazione è tuttavia un sottofondo aggiuntivo perché la Corte mantiene la propria valutazione di sostanza, ed il documento programmatico, se vuole assolvere la funzione che le risoluzioni del 10 e dell'11 giugno ad esso assegnano, cioè eliminare il sovraccarico istituzionale e decisionale, che troppo gravemente ha pesato nell'esperienza passata sulla finanziaria, meglio svolge la sua funzione se si conclude approvando il bilancio programmatico, definendo in maniera più chiara e rigorosa il quadro entro il quale la legge finanziaria viene a collocarsi.

Il secondo ordine di valutazioni tenta una lettura delle osservazioni che, in astratto, la Corte ha fatto a giugno, sulla base delle risoluzioni e alla luce della lettura — alquanto affrettata — della legge finanziaria e del bilancio per il 1987.

La Corte ha affermato a giugno che il ruolo, tratteggiato dall'articolo 11 della legge n. 468, della finanziaria, in virtù del quale la tendenza avrebbe dovuto essere — e secondo noi in gran parte lo è stata — quella di concentrare nel momento della decisione di bilancio la discussione e la decisione sugli indirizzi di politica economica di breve periodo, è indice di una tendenza positiva. Perdere un momento nel quale il sistema istituzionale, nelle sue massime espressioni del *continuum* Parlamento-Governo, misura le compatibilità generali sarebbe poco saggio e, a nostro avviso, ci porterebbe indietro rispetto alla esperienza dei primi anni della legge n. 468.

Ed è per questo che, pur muovendoci all'interno — come dovevamo, anche per quanto riguarda una scelta così impegnativa del Parlamento — delle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno, avevamo sottolineato due aspetti: in primo luogo, dicevamo che le riquantificazioni o riadeguamenti che si prevede possano essere inclusi nella finanziaria sembrano poter riguardare non solo le leggi per le quali la legislazione vigente rinvia per la quantificazione alla stessa legge finanziaria, ma anche quelle modifiche procedurali o concernenti i contenuti delle prestazioni

sociali e le correlate posizioni degli utenti che appaiano indispensabili nell'arco di breve periodo dell'anno considerato per garantire il rispetto dei limiti e dei tetti posti dalla stessa legge finanziaria; in secondo luogo, a nostro avviso, questo criterio sarebbe potuto valere anche nel sistema delineato dalle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno per la manovra fiscale contributiva che, escluse modificazioni strutturali, può riguardare — afferma la Corte — « elementi anche non meramente quantitativi delle politiche tariffarie, fiscali e contributive ».

Infine, si affermava che maggiore cautela — secondo un indirizzo da anni posto in rilievo dalla Corte, fra l'altro con rilievi critici che in qualche anno si sono particolarmente appuntati sul FIO — necessitava in materia di investimenti, perché il rifinanziamento delle spese in conto capitale, anche quando non vi sono complicazioni di modifica procedurale o organizzativa, pone un grave problema: la legge finanziaria — ha deciso il Parlamento, e la Corte ha accettato — può sostanzialmente, nei limiti del tetto posto al ricorso finanziario, autocoprire le nuove e maggiori spese. È una posizione — mi permetto sottolineare — coraggiosa della Corte dei conti, spesso ancora immaginata con le parrucche settecentesche, perché andando contro una dottrina formalistica noi abbiamo, sin dal 1981, affermato la possibilità che la politica del *deficit spending* decisa nella legge finanziaria costituisca in questo caso un atto che appiaccia la responsabilità politico-istituzionale del Parlamento, e quindi non si deve richiedere la specifica copertura, ai sensi dell'articolo 81, comma quarto. Ma tutto ciò — come la Corte ha sottolineato — a patto che i finanziamenti o le nuove spese siano rigorosamente annuali. È ovvio infatti che se si va al di là dell'annualità, anche nell'arco del bilancio triennale, torna ad avere pieno vigore il comma quarto dell'articolo 81. Quindi, per la parte ultra annuale l'obbligo di copertura torna ad avere tutto il suo valore di vincolo non valicabile da parte del legislatore.

Alla luce di queste considerazioni debbo dire — e sarò molto sintetico perché si tratta del documento iniziale del Governo sul quale la discussione ha da iniziare — che il testo, così come noi lo abbiamo letto, va in direzione opposta rispetto ai suggerimenti che noi abbiamo fornito nelle mozioni di giugno: la rinuncia alla manovra sul fronte dei meccanismi generativi della spesa, o di manovra dell'entrata, appare assai più severa e drastica di quanto a nostro avviso fosse ragionevole fare sulla base delle risoluzioni stesse del 10 e dell'11 giugno; appare comunque più drastica e riduttiva di quanto la Corte non ritenesse auspicabile ed ha auspicato con la sua decisione del 25 giugno scorso.

Al contrario, la legge ha la sua parte normativa più vasta in una serie di rifinanziamenti di leggi di spesa — prevalentemente in conto capitale — o di trasferimento per incentivazioni — ma dal punto di vista contabile sempre riconducibili al conto capitale — per le quali, quando si va al di là della annualità, la Corte ritiene invece indispensabile il ricorso a leggi sostanziali con loro specifica e propria copertura.

Vorrei fare un'ultima osservazione.

La risoluzione del 10-11 giugno 1986 ed il documento programmatico del Governo approvato ed esaminato dal Parlamento ed oggetto, in seguito, della risoluzione parlamentare del 17-19 settembre 1986 tracciano un quadro della manovra molto ampio nel quale s'inserisce il ruolo affidato alle leggi connesse alla legge finanziaria, provvedimenti che, come è noto, avevano un grande spazio nella riflessione e nella costruzione della risoluzione del 10-11 giugno. Tale spazio si ritrova, anche se non espressamente e limpidamente identificato, nel documento. La nostra osservazione critica è che dalla lettura degli ultimi capitoli, dove si trovano le grandi voci della spesa pubblica, tale spazio che completa la manovra appare evidente, ma non vi è né un raccordo puntuale e rigoroso tra l'impatto che ci si attende dalle misure che dovrebbero essere assunte in quei campi ed il

quadro macroeconomico iniziale, né un rinvio a specifiche iniziative chiaramente definite, cosa che stupisce tanto più perché, nella risoluzione del 10-11 giugno, ciò avrebbe dovuto tradursi nella presentazione di disegni di legge in materia.

Il legame che, pur in modo da noi giudicato insufficiente, esiste nel documento programmatico, secondo la nostra lettura, si perde. Le norme della legge finanziaria e la pregevole relazione che la precede non consentono di individuare quel collegamento, se si fa eccezione per la legge di rifinanziamento del fondo per la ricerca applicata, il rifinanziamento della legge cosiddetta Sabatini ed un cenno, per altro assai vago, a modifiche da introdursi nel settore sanitario. Si può aggiungere la citazione della riforma della finanza locale.

In realtà questo legame non è reso esplicito; la prefigurazione di questi provvedimenti non è chiara; manca la connessione con indicazioni che invece sono nel documento programmatico-preliminare, come quelle che si colgono in materia di previdenza, di cassa integrazione guadagni e di assistenza, che pur sono evidenziati.

I dubbi che, quindi, noi avevamo espresso in giugno diventano assai più consistenti. Noi allora avevamo detto, richiamando la necessità di mantenere quella parte di sovranità propria delle Commissioni parlamentari in materia di manovra, che era opportuno prevedere nella legge finanziaria dei margini di manovra. Aggiungevamo che: « È ben vero che tale ruolo può essere affidato alla disciplina sostanziale nel quadro dei grandi comparti dell'intervento (pubblico impiego, spesa previdenziale, spesa sanitaria, finanza regionale e locale), ma anche in presenza dell'accento posto dalla risoluzione parlamentare citata su tali leggi di settore, sembra impossibile, come emerge dall'esperienza non solo italiana, ma di tutti i moderni Stati pluriclasse delle democrazie industriali dell'occidente, attendersi una sorta di codificazione contestuale e tempestiva delle regole dello Stato sociale. Sicché è da at-

tendersi che taluni aggiustamenti o correzioni o limiti possano essere posti in sede di manovra di bilancio, oppure diano luogo ad un'incompletezza della manovra, oppure siano destinati a favorire quel fenomeno, contenuto negli ultimi anni, del ricorso a decreti-legge di manovra congiunturale al di fuori del sistema della decisione di bilancio ».

Questa preoccupazione, che in giugno era astratta, oggi diventa concreta: le leggi di settore non solo non si vedono — il che potrebbe attenerne alle sfasature del sistema politico-istituzionale — ma non è visibile nemmeno il raccordo tra legge finanziaria e provvedimenti connessi. Si tratta di un limite grave; le preoccupazioni che avevamo espresso in giugno emergono rafforzate e confermate ed in questi casi viene il rammarico di pensare che avevamo visto giusto.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Non si tratta di un problema di metodo, ma di un problema politico.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Noi siamo intervenuti a questa riunione per esporre le nostre preoccupazioni di metodo formulate in giugno sulla base dei documenti in nostro possesso. Naturalmente, le nostre osservazioni sono da prendere per quello che valgono: non ci sogniamo di introdurci in una valutazione di merito. È chiaro che dal punto di vista metodologico la Corte dei conti nulla potrebbe dire, ove una manovra espressamente affermasse che taluni interventi restrittivi o di rigore nel settore della previdenza, della sanità, della cassa integrazione o dell'assistenza sono al di fuori della manovra del Governo. Quando, però, questi interventi vengono delineati nel documento preliminare come essenziali alla manovra e poi non si ritrovano negli strumenti, riteniamo nostro compito segnalare questa incongruenza interna alla logica dei provvedimenti presentati alla sovrana valutazione delle Camere.

Ad oggi, in queste condizioni, dovendo dare un giudizio formale e giuridico sulla legge finanziaria — così come si presenta — e sul bilancio, devo dire che il dualismo tra i due documenti viene a cadere. Si manifesta motivato il nostro dubbio perché a giugno avevamo detto che: « Se ci si spingerà davvero fino in fondo nell'eliminare una parte di manovra della legge finanziaria, in sostanza sulla base di una interpretazione più ampia dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione non si vede perché questo tipo di contenuti non possa essere attribuito al bilancio ».

Di fronte ad una manovra di questa natura ci pare deperito lo stesso strumento; la collocazione dell'articolo 11 della legge finanziaria, rispetto ai delicati problemi giuridico-formali che si ponevano in relazione ai commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, viene a cadere perché un'interpretazione ragionevole del terzo comma consente di ricondurre tali contenuti — se questi devono essere — a quello proprio del bilancio.

Signor presidente, era nostro intendimento effettuare anche un intervento sui problemi della significatività del bilancio a legislazione vigente. Lascio, quindi, la parola al consigliere, professor Battini, incaricato di svolgere l'argomento.

FRANCESCO BATTINI, *Consigliere della Corte dei conti*. In parte le considerazioni che farò sviluppano un tema trattato dal consigliere Carabba, quello dell'esigenza di un raccordo più preciso tra bilancio inteso in senso lato (cioè bilancio e legge finanziaria) e manovra affidata alle decisioni legislative extra-finanziarie.

Desidero ricordare che la Corte dei conti da qualche tempo, soprattutto nelle ultime due relazioni e in alcuni referti in corso d'esercizio, ha sviluppato un discorso — cui tiene molto — riguardante la scarsa significatività del bilancio inteso nel senso ampio di cui dicevo, soprattutto dei saldi di bilancio in rapporto ad una manovra che notoriamente si svolge su

grandezze più ampie, in particolare sul fabbisogno del settore statale.

Il discorso che la Corte è andata sviluppando, sia pure in maniera cauta, coinvolge un tema istituzionale, quello del rapporto tra Parlamento e Governo, sottolineando l'esigenza che il Parlamento adotti deliberazioni sul fabbisogno, cioè sul « cuore » della manovra finanziaria. In questo senso, la nuova procedura di cui alle risoluzioni di giugno chiama il Parlamento a deliberare sul fabbisogno ed anche per questo il giudizio della Corte su tale nuova procedura è stato altamente positivo.

Pur non dimenticando la stessa linea applicata in senso sperimentale quest'anno, il punto principale su cui vorrei attirare l'attenzione resta il passaggio dalla quantificazione del fabbisogno alla quantificazione dei saldi di bilancio. È un passaggio ovviamente difficile, sia perché il fabbisogno — come dicevo prima — riguarda grandezze diverse, sia perché è in termini di cassa, mentre i saldi del bilancio più importanti, in quanto hanno rilievo anche per la copertura, sono quelli di competenza.

Si tratta però di un passaggio che, a giudizio della Corte, dovrebbe essere reso più articolato e più estensivo per almeno due ordini di ragioni. La prima ragione è che proprio nelle pieghe di questo passaggio si nascondono i meccanismi di formazione degli oneri latenti, cioè di quegli oneri che si vanno formando al di fuori del bilancio dell'anno considerato e che poi, negli esercizi successivi, emergono ed aggravano i conti del bilancio, sotto la specie di regolazioni contabili o di altri meccanismi. È proprio nel passaggio dal fabbisogno ai saldi che si formano questi oneri latenti; la stessa ripetitività di tali oneri e delle regolazioni contabili è un campanello d'allarme.

La seconda ragione è che il fabbisogno viene quantificato, nel senso previsionale, tenendo conto di tutta la manovra finanziaria, mentre i saldi del bilancio notoriamente tengono conto solo della parte di manovra affidata alla legge finanziaria.

Più si prosciuga la finanziaria, più si rafforza l'esigenza di un raccordo preciso tra bilancio in senso lato e manovra, perché altrimenti la distanza tra saldi di bilancio (che — ripeto — hanno valenza anche per la copertura) e obiettivo del fabbisogno va ampliandosi. Quando la manovra affidata a strumenti *extra-finanziaria* è, come sempre succede, restrittiva o di aumento delle entrate, accade che i saldi di bilancio siano ingigantiti rispetto al fabbisogno e, dunque, il pericolo dello sfondamento dei saldi di bilancio non esiste più, ma il venir meno di una parte della manovra affidata agli strumenti *extra-finanziaria* mette in pericolo l'unicità del bilancio.

Il pericolo si è rovesciato rispetto ai primi anni di applicazione della legge n. 468, quando forse l'aspetto che la Corte dei conti maggiormente sottolineava era l'immodificabilità dei saldi di bilancio in corso di esercizio; oggi, invece, l'avvertenza più forte che la Corte raccomanda al Parlamento è proprio quella di calibrare bene la quantificazione dei saldi di bilancio rispetto alla quantificazione del fabbisogno, altrimenti corriamo il rischio contrario che prima ricordavo.

In particolare, per una lettura rapida di quanto sto dicendo, posso rinviare al documento di sintesi annesso alla relazione dello scorso anno, più precisamente al paragrafo settimo delle pagine 6 e 7 del documento parlamentare, in cui questo pericolo viene sottolineato.

PRESIDENTE. Passiamo alle domande.

FRANCO BASSANINI. Credo che sia superfluo esprimere il nostro ringraziamento ai consiglieri della Corte dei conti che, come negli scorsi anni, ci offrono una collaborazione preziosa.

Comprendo alcune espressioni di amarezza più che giustificate del consigliere Carabba: qualche volta è difficile vedere l'esito di questa collaborazione nelle decisioni parlamentari. Tutti noi però possiamo assicurare che la collaborazione è

preziosa e che i suggerimenti e le considerazioni della Corte dei conti formano oggetto di riflessione approfondita come nessun altro organo dello Stato, almeno in questa sede.

Vorrei sottoporre ai presidenti delle Commissioni bicamerali un problema. In realtà le riflessioni e i suggerimenti dei nostri interlocutori riguardano tre questioni diverse: la prima riguarda il motivo per cui siamo convocati in questa sede (in base al regolamento della Camera, queste audizioni sono in ordine ai criteri di impostazione del bilancio di previsione a legislazione vigente); la seconda, da cui credo sia difficile prescindere, riguarda alcune riflessioni sull'impostazione della legge finanziaria; infine, la terza questione concerne riflessioni più generali, già sollecitate nella relazione sul rendiconto di quest'anno, sulla revisione della legge n. 468.

Desidero sommamente suggerire che quest'ultimo argomento, sul quale le riflessioni sono di grande importanza (anche quelle contenute nella relazione sul rendiconto 1985), in questa sede sia messo da parte per una ragione di economia, chiedendo però — se i presidenti lo vorranno fare — al termine della sessione di bilancio una serie di incontri, perché in tali riflessioni vi sono aspetti che andrebbero approfonditi.

Condivido moltissimo le considerazioni sul bilancio pluriennale e programmatico. Non credo che sia possibile nemmeno in via sperimentale saltare questo passaggio, per le ragioni che sono state sottolineate e per altre che non lo sono state forse solo per motivi di tempo; ritengo essenziale effettuare su questo punto una serie di incontri.

Vengo ora agli altri due problemi. Sulla questione dei criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente, vorrei chiedere ai nostri interlocutori se sia loro possibile effettuare nei prossimi giorni qualche rilievo su tali criteri. Ci troviamo di fronte (è esperienza comune dei membri delle Commissioni bilancio da sempre e ne abbiamo avuto esempi in

questi giorni, uno anche ieri) a capitoli di bilancio che, secondo le dichiarazioni che in corso d'anno il Governo rende ai fini della copertura finanziaria di nuove spese, incorporerebbero già esigenze di finanziamento che poi sono disciplinate e deliberate con nuove leggi di spesa.

Vorrei intanto chiedere se, a giudizio della Corte dei conti, questo sia coerente con la definizione e i vincoli anche costituzionali di un bilancio a legislazione vigente. Non lo sarebbe — credo — neppure se, con un'operazione che la Corte suggerisce e che peraltro non è stata effettuata, venisse trasformato in bilancio a legislazione invariata. Nel momento in cui occorrono nuove leggi di spesa (non ricorrenti, ma nuove nel senso comune della parola) si apre la strada a quelle coperture finanziarie sulle disponibilità di ordinari capitoli di bilancio che rappresentano, come i nostri interlocutori sanno, una delle forme di copertura più difficili da controllare nella loro effettiva idoneità a rispondere al precetto costituzionale. Ma ho l'impressione che la questione nasca « a monte », nella stessa definizione del bilancio a legislazione vigente. Per esempio, si viene a dirci che già nella costruzione del capitolo di bilancio (quello di ieri era il 9301 delle finanze, ma questo fenomeno è ricorrente) si è tenuto conto della previsione di future leggi le quali, quindi, non hanno trovato appostamento in una voce di fondo globale (facendo venire meno, a questo punto, anche il carattere di programmazione degli effetti finanziari della legislazione *in itinere*, che dovrebbero derivare dai fondi globali, a maggiore ragione con l'impostazione delle risoluzioni).

Desidero porre una domanda su una questione di principio. Chiedo cioè se sia possibile ritenere che le previsioni del bilancio a legislazione vigente possano incorporare queste esigenze di finanziamento della legislazione futura.

Inoltre, desidero chiedere se la Corte dei conti non possa — magari procedendo per campioni ed identificando alcuni capitoli più significativi — fornirci, nei prossimi giorni, qualche analisi (ovviamente

interrogando la sua « memoria storica » oltre che, eventualmente, la Ragioneria generale dello Stato).

Vi è una seconda questione sul bilancio a legislazione vigente.

Si osservano una serie di problemi di possibile non veridicità od attenuazione della veridicità dei saldi di bilancio derivanti dal « prosciugamento » della legge finanziaria.

A questo punto, la mia domanda si ricollega anche all'illustrazione svolta dal consigliere Carabba.

Ho la netta impressione che le risoluzioni del 10 e dell'11 giugno scorsi non mirassero affatto, presidente Ferrari Aggradi, a « prosciugare » la legge finanziaria, bensì mirassero a snellirla. Però, dal punto di vista quantitativo, nella legge finanziaria vi erano, già programmati, tutti gli effetti di decisioni quantitative che poi dovevano essere sostanziate, strumentate.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Ho piacere di essere pienamente d'accordo con lei.

FRANCO BASSANINI. Da questo punto di vista, il problema nasce innanzitutto da una carente o mancata attuazione della riforma sperimentale programmata con le deliberazioni del 10 e dell'11 giugno.

Vengo ora alle domande sulla relazione del consigliere Carabba.

Tale relazione ha delle conseguenze molto rilevanti per i nostri lavori. Pertanto è necessario da parte nostra compiere qualche riflessione.

Innanzitutto, la Corte dei conti ci avverte che il rifinanziamento di leggi di spesa in conto capitale se annuale può trovare spazio nella legge finanziaria e nell'alveo dell'autorizzazione al *deficit spending* che la legge finanziaria contiene se pluriennale, no.

Questo significa che occorrono leggi sostanziali, o che il rifinanziamento pluriennale di leggi in scadenza — ferma la disciplina sostanziale di tali leggi — può

trovare sede nel bilancio pluriennale e programmatico (che è in grado di programmare la misura del *deficit spending* sull'arco di medio periodo con le coerenze che il bilancio pluriennale prevede)?

Si tratta di una domanda importante ma teorica, dal momento che, non avendo un bilancio pluriennale e programmatico, a maggiore ragione non lo abbiamo con effetti giuridici.

Però, « a valle » di questa domanda di ordine teorico, si pone un problema concreto estremamente rilevante. Esso è che, a questo punto, gran parte delle norme di rifinanziamento di questa legge si troverebbero — se ho capito bene — in situazione di incostituzionalità, perché nella misura in cui si prevede che non possano trovare copertura finanziaria nell'ambito della legge finanziaria attuale (ragionamento, questo, che mi sembra correttissimo) si verifica una violazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Se vi fosse conferma di ciò, il fatto sarebbe estremamente rilevante.

Il secondo rilievo importante contenuto nella relazione del consigliere Carabba riguarda la questione dei provvedimenti connessi.

A differenza dei nostri interlocutori della Corte dei conti, noi siamo in grado — per informazioni che ci vengono dalle dichiarazioni del Governo in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo — di conoscere quali siano i provvedimenti formalmente definiti, allo stato, come collegati. Ma, come i presidenti ricorderanno, siccome tali provvedimenti avrebbero dovuto essere presentati entro il 30 settembre scorso, dovremmo ritenere chiuso, almeno da parte del Governo, questo capitolo.

Si tratta di un provvedimento per il rifinanziamento dell'IMI-Ricerche, di un provvedimento per il rifinanziamento della legge Sabatini, di un provvedimento sulla finanza locale (che ha, sostanzialmente, il valore di riportare il bilancio a legislazione vigente a bilancio a politiche invariate), cioè non di una riforma-ponte ma di un provvedimento puramente transitorio ed infine di una « leggina » da articolo unico che riguarda gli interessi

delle giacenze degli istituti di previdenza del tesoro presso la tesoreria.

Da questo punto di vista, il rilievo della Corte dei conti è estremamente pertinente, perché nelle risoluzioni si era pensato a qualcosa di fondamentalmente diverso.

Non vi è attivazione delle poste negative del fondo globale; non scatta questo meccanismo di priorità di leggi le quali, sia pure senza poter essere — per le ragioni che erano state esposte dalla Corte dei conti — delle grandi riforme strutturali, tuttavia avevano la capacità di incidere su meccanismi strutturali di dilatazione della spesa, o di rivedere meccanismi di entrata.

La legge finanziaria si riduce ad una serie di provvedimenti di spesa sotto forma di rifinanziamenti, o mascherati da rifinanziamenti perché, in molti casi, la necessità di inserire nella legge finanziaria nuove norme sostanziali (il che avviene almeno in una quindicina di casi) dimostra che non si tratta di meri rifinanziamenti.

Viene da chiedersi, dunque, come noi si stia dentro le « maglie » di questa risoluzione visto che i punti fondamentali di essa finiscono per essere in qualche modo travolti.

Desidero porre ai nostri interlocutori un'ultima domanda.

Ritengono essi che, in qualche misura, questa situazione sia recuperabile? Ritengono cioè che il Parlamento possa — anche utilizzando il documento di programmazione economico-finanziaria del Governo, in cui vi erano delle indicazioni — in qualche modo ritornare al disegno delle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno e quindi, per esempio, appostare il fondo globale dei provvedimenti di carattere strutturale attraverso l'appostamento delle voci negative sui loro effetti finanziari? O, invece, dobbiamo ritenere (e questo è un dubbio vero, non un dubbio retorico) che questa stessa impostazione sia troppo collegata ad una manovra non annuale ma di medio periodo e, pertanto, che essa debba essere riferita ad un bilancio pluriennale ed agli aggiornamenti

di esso e non riuscire ad essere contenuta in strumenti di decisione annuali?

GIUSEPPE VIGNOLA. Il consigliere Carabba ha posto in rilievo, nell'ultima parte della sua relazione, l'incongruenza tra obiettivi programmati ed obiettivi storici.

In rapporto a tale questione, più che proiettarla sulle leggi collegate desidero chiedere ai rappresentanti della Corte dei conti se sia possibile valutare rapidamente — in rapporto alle esigenze, che abbiamo, di valutazione e di discussione della legge finanziaria — uno strumento operativo in atto rispetto agli obiettivi programmati dalla legge finanziaria. Desidero chiedere, cioè, se sia possibile sottoporre a valutazione la legge sulla dirigenza, per quella che è l'area — numerica e, magari, anche articolata per gradi — che tale legge investe e per quello che riguarda l'onere effettivo di essa.

Ciò è importante rispetto ad obiettivi contenuti nella relazione del disegno di legge finanziaria e che — d'altra parte — sono stati tenuti presenti dai consiglieri della Corte dei conti qui intervenuti.

MARCELLO CRIVELLINI. Desidererei porre ai consiglieri della Corte dei conti un quesito specifico sul disegno di legge finanziaria. Una delle grandezze più importanti è sicuramente quella del livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Nel comma del provvedimento che si riferisce a tale livello del ricorso al mercato, la cifra riportata è di oltre 172 mila miliardi. In realtà, non è questo l'ammontare del livello massimo del ricorso al mercato; infatti, è possibile aumentare « a piacere » tale livello trasformando titoli a breve in altri a lungo termine. In sostanza, ne deriva un ricorso al mercato finanziario per una cifra superiore a quella indicata o in ogni caso variabile, a seconda della discrezionalità delle autorità preposte a questo settore e, in particolare, alla discrezionalità gestionale del Ministero del tesoro.

Una gestione più pulita e trasparente richiederebbe, a mio avviso, l'elimina-

zione di quel comma del disegno di legge finanziaria che ho qui richiamato. Ciò detto, desidererei sapere dai consiglieri della Corte dei conti qui presenti se non sia almeno il caso di arrivare ad una regolamentazione quantitativa della discrezionalità del Ministero del tesoro, cui ho fatto cenno, che rischia — come ho già detto — di alterare il livello del ricorso al mercato finanziario.

NINO CARRUS. Desidero innanzitutto ringraziare i consiglieri della Corte dei conti la cui attività è estremamente preziosa perché ci aiuta a comprendere e a « costruire » una procedura di bilancio adeguata alle necessità di fare della politica di bilancio uno strumento concreto di politica economica. È per questo motivo che il mio ringraziamento ai consiglieri qui intervenuti non riveste soltanto un carattere formale, ma anche e soprattutto sostanziale.

Desidero rivolgere ai consiglieri della Corte dei conti alcuni quesiti nella prospettiva di una esplorazione di modi attraverso i quali sia possibile « costruire » una legge finanziaria ed un bilancio per il 1987, coerente con le norme legislative astratte, ed efficace sul piano attuativo.

Nella relazione della Corte dei conti, che accompagna il rendiconto generale del 1985, è stata fatta una disamina del contenuto proprio della legge finanziaria 1986; in particolare, è stata fatta una analisi dettagliata dei contenuti impropri della legge n. 41.

Ritengo che questa analisi possa essere condivisa anche perché si poggia su argomentazioni che avevano trovato preventivamente, nel dibattito parlamentare, un loro riscontro.

È possibile per i consiglieri della Corte dei conti arrivare ad una identificazione di un criterio generale sul contenuto proprio? In altre parole, si può individuare una chiave di lettura del contenuto proprio sì da consentirci di arrivare a definizioni analitiche dei contenuti impropri della legge finanziaria? Un criterio generale di definizione del contenuto proprio a me pare senz'altro necessario

onde evitare il ricorso reiterato ad intuizioni e approssimazioni nella definizione di tale contenuto.

È possibile — inoltre — sempre secondo i consiglieri della Corte dei conti (ed eventualmente anche in questa fase) compiere una lettura preventiva del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria? Una lettura del genere, con riferimento anche al rendiconto redatto dalla Corte dei conti, potrà, infatti, risultare utile per gli stessi lavori delle Commissioni parlamentari nel caso la Corte ritenga che parte della normativa della legge finanziaria non risponda ai contenuti impropri rispetto all'articolo 11 della legge n. 468.

Un altro quesito che desidero porre ai consiglieri della Corte dei conti riguarda la dinamica delle spese in conto capitale nella manovra di bilancio. Nel documento di programmazione finanziaria e nella stessa relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria, si fa riferimento al ruolo della spesa in conto capitale rispetto alla manovra di bilancio e agli investimenti. Ritengo che la « memoria storica » della Corte possa aiutarci ad identificare quelle spese in conto capitale che, in definitiva, finiscono per essere investimenti impropri, considerato che la pura e mera classificazione contabile (spesa corrente e spesa in conto capitale) non corrisponda certamente ad un criterio di identificazione economica della spesa. Se è vero che vi sono capitoli di spesa corrente estremamente ed immediatamente efficaci sulla produttività generale del sistema, è altrettanto vero che vi sono spese in conto capitale che non rappresentano investimenti e che, pertanto, non incidono sulla produttività generale oppure hanno degli effetti « sfasati » sugli investimenti.

Con riferimento alla capacità di spesa dei singoli meccanismi delle leggi sostanziali (soprattutto per quelle parti che vengono identificate nella legge finanziaria e richiamate nel bilancio del 1987), è possibile compiere uno sforzo per individuare soluzioni adeguate per evitare che

vi sia questa discrasia tra i diversi capitoli della spesa in conto capitale?

La Corte dei conti ha più volte sottolineato la necessità di uno strumento di valutazione economica della spesa corrente. Infatti, mentre per quanto riguarda la valutazione economica degli investimenti (grazie anche allo sforzo per la disciplina del nucleo di valutazione) l'obiettivo è quasi raggiunto, rimane nel limbo delle aspirazioni — peraltro sempre evocate nei documenti della Corte dei conti — la valutazione economica della spesa corrente. È possibile avere, a tale riguardo, da parte dei consiglieri qui presenti qualche suggerimento, in termini organizzatori ed istituzionali, sui meccanismi di valutazione economica e funzionale della spesa corrente?

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Vorrei unirmi all'apprezzamento che è stato rivolto alla Corte dei conti per il lavoro che essa svolge e per il contributo notevole e rilevante che continua a fornire al Parlamento. Noi, come parlamentari, abbiamo il compito fondamentale di approvare le leggi, quello molto importante dell'indirizzo politico, nonché il grande compito del controllo. Esso deve essere svolto sia per quanto riguarda l'azione dell'esecutivo, sia per quanto riguarda il procedere della legislazione. In questo campo troviamo un collaboratore prezioso che dà un contributo molto valido all'azione che, ritengo, il Parlamento dovrebbe vieppiù sviluppare: a mio giudizio, infatti, il Parlamento svolge con grande impegno i primi due compiti, mentre dovrebbe rivolgere crescente attenzione all'attività di controllo.

Oggi il parere della Corte dei conti è tanto più importante in quanto, per la materia al nostro esame, siamo in una fase molto delicata e di transizione, al punto tale che mi sono permesso — cosa che non faccio mai — di svolgere una piccola chiosa al suo intervento, dottor Carabba. Mi voglio spiegare: vi è generale consapevolezza che la legge n. 468 del 1978 debba essere rivista. Abbiamo toc-

cato con mano che la legge finanziaria, com'è stata presentata negli anni scorsi, non era coerente con il contenuto della legge n. 468 e che, soprattutto, ha portato inconvenienti notevoli e che io ritengo gravi, sia pure attenuati dalla buona volontà del Parlamento e dal senso di responsabilità di tutti i gruppi parlamentari. Non vi è dubbio, comunque, che avremmo potuto avere conseguenze molto più gravi di quelle verificatesi. Ci siamo accorti, pertanto, che era utile passare ad una fase sperimentale. In effetti, prima di approvare leggi che vorremmo veramente valide, è utile compiere tentativi di sperimentazione. Debbo dire francamente, infatti, che abbiamo trovato difficoltà in alcuni eventi di crisi, nei rinvii, nella scadenza dei termini e questo ci ha molto legato e limitato.

Anche ora ci troviamo di fronte ad una situazione che merita di essere meditata. Infatti, ci siamo spostati da una posizione incisiva del Governo (protagonista fondamentale, anche in Parlamento), come quella registrata lo scorso anno. Si è andati molto avanti nel modificare l'ordinamento, insistendo, nonostante le nostre richieste, e nel Parlamento, inevitabilmente, sono state fatte delle aggiunte, perché vi sono alcune regole che valgono o non valgono. Nel momento in cui, infatti, il Governo ha approvato modifiche sul piano dell'ordinamento giuridico, non vi è dubbio che, per alcune esigenze, anche i parlamentari hanno ritenuto opportuno battere questa strada. Oggi ci troviamo di fronte alla documentazione finanziaria in una posizione assolutamente opposta, in una posizione che non è di grande cautela e che io confesso che non mi attendevo, avendo dato alcuni suggerimenti e indirizzi. Non ho capito, sul piano politico, come mai i provvedimenti paralleli che avrebbero dovuto costituire un'esperienza ultima, proprio nel momento in cui abbiamo liberato la legge finanziaria da modifiche dell'ordinamento... Mi pare di aver capito che la Corte dei conti dica che, entro determinati limiti, sarebbero stati accettabili, e credo sia vero. Noi avevamo sconsigliato

di seguire quella strada anche attraverso un ordine del giorno, ma dal punto di vista giuridico riconosco che da piccole modifiche si è passati a grandi, estese modifiche, e addirittura si è tentato di approvare la riforma per quanto riguarda la sanità, fallendo. I provvedimenti paralleli non portano a niente rispetto al miglioramento della struttura finanziaria, ma soltanto spese aggiuntive, perché affrontano un problema che non era di loro competenza: si fanno carico di un problema che poteva benissimo essere inserito nella legge finanziaria e che comunque non era quello che ci aveva turbato e preoccupato. Quindi, dal punto di vista della valutazione politica complessiva, vi è anche una preoccupazione sul piano concreto. Non chiedo di dare alla Corte dei conti una valutazione a questo riguardo, anche perché siamo in fase sperimentale e credo che la Corte debba essere chiamata a pronunciarsi su fatti molto precisi. Dico questo per giustificare la mia interruzione. Se lei volesse esprimere, dottor Carabba, un suo parere, un suo incoraggiamento, una sua valutazione, le sarei molto riconoscente.

PRESIDENTE. Vorrei formulare anch'io una domanda ed una considerazione. Mi ha molto colpito la preoccupazione legittima, che credo interessi molto tutti i colleghi delle Commissioni bilancio, sul problema della copertura nel caso di spese pluriennali sollevato dal consigliere Carabba. Non sfugge che, in alcuni momenti, per mantenere l'obiettivo del fabbisogno di cassa, si sia in realtà trovata la valvola di sfogo nella proiezione, per un certo numero di anni, delle spese. Se questo è vero, e va registrato come distorsione dell'uso della pluriannualità delle spese, è anche vero che non esiste spesa, se non modesta e minima, e quindi incidente, rispetto ad una politica di bilancio in particolare per la parte in conto capitale, che possa esaurirsi nell'ambito dell'annualità. Domando quindi se, in realtà, nel processo di triennializzazione che abbiamo attuato sul piano dei fondi speciali, potesse per esempio, in una

triennializzazione anche dei saldi da finanziare, determinarsi quella valutazione certa all'interno della quale ritrovare una giusta copertura, un giusto equilibrio tra esigenze di pluriennalità ed esigenze di avere un riscontro di copertura. Questo è un punto che potrebbe rappresentare per noi un momento di equilibrio tra una politica di bilancio tesa a essere fattore di sviluppo e l'esigenza di un riscontro di copertura sotto il profilo contabile.

La seconda questione (che non è una domanda, ma una considerazione) cui volevo riferirmi, è la seguente: le preoccupazioni sollevate dalla Corte dei conti sulla risoluzione del 10 e dell'11 giugno scorsi sono presenti ai singoli membri delle Commissioni bilancio. Essendo in fase sperimentale e avendo attuato il nuovo ordinamento attraverso una risoluzione, quindi con un vincolo che è una convenzione politica e non una norma con effetto cogente, abbiamo soltanto voluto tentare di districare il nodo costituito dalla difficoltà dell'*iter* parlamentare di alcune grandi leggi di riforma, che determinava, in maniera distorta, una scarica di norme congiunturali che di fatto tranquillizzavano rispetto all'obiettivo più generale di modificare la normativa che produceva spesa. Di fatto, la norma congiunturale caratterizzante era l'alibi — se mi è concesso di esprimermi così — dietro il quale ristagnavano i processi di riforma dei grandi settori di spesa, per esempio una delegificazione essenziale in una serie di comparti.

Si aggiunga che lo scaricare norme congiunturali rendeva difficile per i presidenti delle Commissioni bilancio la definizione del proprio ambito, poiché tutto finiva per avere in qualche maniera un riflesso sulla manovra di bilancio ed era spiegabile o legittimabile.

Pertanto, il rigore della risoluzione, che potrà anche essere attuato il giorno in cui il suo contenuto dovesse essere recepito da una norma legislativa, è collegato in parte al difficile *iter* parlamentare di alcuni provvedimenti.

Il fatto che non siano stati presentati provvedimenti di accompagnamento pro-

tabilmente trova una spiegazione politica nella circostanza per cui la finanziaria è tutta caratterizzata sul versante degli investimenti e delle spese in conto capitale, mentre è poco impegnata sotto il profilo del contenimento della spesa corrente in seguito alle condizioni del ciclo internazionale dell'economia, che consentono una scelta politica di questo tipo.

Se oggi si volesse affrontare — non abbiamo perso la speranza — anziché il dato congiunturale, che pure abbiamo inserito nella risoluzione, parlando ad esempio della modifica delle aliquote contributive, la modifica della normativa che produce automaticamente spesa, ci troveremmo nelle condizioni politiche ideali.

Nel ringraziare i consiglieri della Corte dei conti — con i quali le Commissioni bilancio hanno stabilito un rapporto sempre più stretto — per le preoccupazioni espresse, in parte da noi condivise, vorrei invitarli a fornirci eventuali suggerimenti, alla luce della loro esperienza, onde evitare che la legge finanziaria diventi l'occasione per racchiudere tutta la legislazione di un anno. Questo era, infatti, l'approdo, sul quale si stava lentamente scivolando: per sei mesi si legiferava poco, mentre tutto veniva concentrato appunto nella legge finanziaria.

A questo problema abbiamo dato una risposta che solleva certamente le preoccupazioni cui i consiglieri della Corte dei conti hanno fatto riferimento e che in parte condividiamo, tuttavia, fino a quando non si presenterà una possibilità diversa, le perplessità espresse rappresentano per noi il danno minore.

A nome delle Commissioni e del presidente Ferrari Aggradi desidero ringraziarvi non solo per il contributo offertoci, ma anche per gli sforzi che verranno compiuti da alcuni consiglieri nell'affiancare i relatori in occasione della stesura della relazione allo stato di previsione del Ministero del bilancio e delle partecipazioni statali.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Ringraziando per le pa-

role di apprezzamento del nostro lavoro, desideriamo sottolineare come la Corte dei conti sia pienamente consapevole dell'importanza decisiva della funzione di referto al Parlamento per i propri destini, risulta, infatti, evidente che il controllo ed il referto rappresentano due facce di una medesima attività difficilmente tra loro separabili. La speranza di un lavoro proficuo è, quindi, per noi particolarmente importante.

L'onorevole Bassanini ha posto un problema, per il quale si rende necessaria una rapida verifica di fattibilità; potremo, quindi, fornire delle risposte entro domani. Una celere ricerca sulle modalità di formazione del bilancio a legislazione vigente, che, sia pure senza alcuna pretesa di completezza scenda alla valutazione capitolo per capitolo, rientra tra gli obiettivi da noi prefissati come metodo e richiede un approfondimento dei canali di informazione tra Ragioneria e Corte dei conti. Il bilancio a legislazione vigente, ad esempio, è entrato in nostro possesso il 30 settembre, per cui non vi è stato materialmente il tempo per impostare un lavoro di questa natura. In ogni modo, dobbiamo sottoporre al presidente e alle sezioni riunite il quesito sollevato, riservandoci di rispondere sulla fattibilità ...

FRANCO BASSANINI. Anche a campione, per il momento.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Anche a campione. Chiaramente, faremo il possibile per esplorare le possibilità offerte dal nostro sistema informativo, anche ricorrendo ad un esame manuale dei rendiconti relativi agli anni passati.

Il collega Battini tornerà — credo — sui limiti di significatività del bilancio.

Per quanto riguarda il rifinanziamento delle leggi di spesa — problema su cui si è soffermato anche il presidente Pomicino — si tratta di un'affermazione grave, che tuttavia facciamo da anni. Se la legge finanziaria può aggirare il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, ciò è ammissibile soltanto nella misura in cui

le norme di nuove spese siano rigorosamente annuali. Per quanto riguarda quelle pluriennali, non ho detto neppure che non possano trovare collocazione nella legge finanziaria, tuttavia, in questo caso la verifica della copertura deve essere fatta rigorosamente alla luce del disposto costituzionale. Una nuova spesa con carattere di manovra congiunturale e dimensione triennale può anche — qualora non ostino ragioni sistematiche ricavabili dalla legge n. 468 o, da ultimo, dalle risoluzioni del 10 e 11 giugno — trovare posto nella legge finanziaria, tuttavia la verifica della copertura, mentre può non essere fatta per la prima annualità — riconducibile alla scelta di *deficit spending* contenuta nell'articolo 1 della legge finanziaria — deve essere condotta per le altre annualità con lo stesso rigore e gli stessi criteri richiesti per una normale legge di spesa. Se ci fosse — ma non è questo il caso — un bilancio programmatico pluriennale approvato con legge, nel quale, come prevede d'altra parte l'articolo 4 della legge n. 468, la previsione di copertura delle nuove e maggiori spese potesse trovare coerenza, il problema non si porrebbe.

FRANCO BASSANINI. Nel bilancio programmatico pluriennale, quindi, possono trovare copertura anche...

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Questo viene detto dalla legge n. 468 all'articolo 4, differenziando, appunto, il regime delle spese correnti, per il quale si stabilisce il parametro del non aumento in termini reali, rispetto a quello delle spese in conto capitale. Tuttavia, nelle condizioni presenti — mancanza di un bilancio programmatico, mancanza di una norma di copertura, almeno nella prima lettura della legge finanziaria — si deve ritenere che la copertura non sia costituzionalmente corretta per l'annualità successiva alla prima. Al contrario — ripeto — in presenza di un bilancio programmatico pluriennale, senza dubbio il richiamo alle previsioni di tale documento sarebbero sufficienti a fornire la copertura per il triennio intero.

PRESIDENTE. Mi è chiaro che l'assenza del bilancio programmatico pone dei problemi, ai quali lei fa riferimento.

Sempre seguendo la politica dei piccoli passi, la mia domanda sarebbe questa: avendo triennializzato i fondi speciali e volendo dare spazio alla manovra triennale, se all'articolo 1 ponessimo la triennializzazione dei saldi, gli effetti non sarebbero quelli del bilancio programmatico?

FRANCO BASSANINI. Avremmo solo i saldi di un bilancio pluriennale programmatico!

PRESIDENTE. Rispetto agli effetti emersi, con il richiamo della Corte dei conti in ordine ad una copertura non costituzionalmente corretta di quello che abbiamo approvato lo scorso anno ed andremo comunque ad approvare nel prossimo, in attesa di attuare il bilancio programmatico pluriennale, vediamo se e in quale misura è possibile inserire all'articolo 1 la triennializzazione dei saldi — con le valutazioni, per cui assume respiro triennale — anche se la manovra non è completa. Riflettiamo su questo problema che, tuttavia, rappresenta pur sempre un passo in avanti.

FRANCESCO BATTINI, *Consigliere della Corte dei conti*. Per arrivare alla triennializzazione dei saldi occorre triennializzare i grandi aggregati di bilancio. Si tratta, comunque, di un inizio di bilancio pluriennale programmatico.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Desidero sottolineare che il nostro intento, in questa fase di consultazione, è quello di assumere l'atteggiamento di chi voglia inserirsi all'interno delle decisioni assunte dal Parlamento. La stessa relazione del 25 giugno è tutta costruita sulla valutazione critica e costruttiva delle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno 1986. Tutto ciò rafforza la convinzione che il documento programmatico contenga un bilancio pluriennale programmatico. Di ciò, oltre alla Corte dei

conti, dovrebbe anche convincersene il Parlamento, in modo che anche il Tesoro si adegui.

Riteniamo che il lavoro vada portato avanti senza scendere nell'esame dei singoli capitoli, tenendo però conto delle preoccupazioni che, in modo persuasivo, la Ragioneria sottolinea continuamente. Non è persuasivo, però, l'atteggiamento di chi sostanzialmente rifiuta di attuare un istituto previsto per legge ed essenziale per il funzionamento di un'altra legge.

Anche in base alle motivazioni espresse dal presidente Cirino Pomicino, una copertura può riferirsi anche ad uno schema estremamente esemplificativo di bilancio programmatico, sia pure nella logica delle note risolutive. Non si vede perché questo bilancio non debba essere incluso nel documento programmatico e finanziario. Per altro, non riesco ad immaginare ostacoli di carattere tecnico-amministrativo.

Sottolineo che questa è l'opinione della Corte dei conti, ma sono convinto che se venisse condivisa da tutti, sarebbe molto più facile affrontare i problemi di copertura.

Nella mia precedente esposizione ho dimenticato di dire che un altro motivo di preoccupazione per la Corte dei conti è rappresentato dalla mancata indicazione del fondo negativo e della graduazione, contrariamente a quanto previsto dalle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno. Come ha anche sottolineato il presidente Ferrari Aggradi, i dubbi che sorgono in relazione a questa mancanza dei provvedimenti connessi sono aggravati dalla circostanza che anche nella struttura contabile manca la configurazione dei fondi negativi e lo strumento di programmazione dei fondi delineati con enorme precisione appunto nelle note risolutive.

Vale la pena di ricordare che a proposito dei fondi speciali negativi nelle risoluzioni del 10 e dell'11 giugno così si legge: « In particolare, il valore di competenza da iscrivere nello stato di previsione del Tesoro, del fondo speciale di parte corrente dovrebbe essere pari al

saldo risultante dalla contrapposizione (da indicare nell'elenco contenuto nella tabella B) tra le finalizzazioni di spesa e gli interventi correttivi da realizzare sul versante dell'entrata ovvero mediante contenimento di altre spese ».

Si tratta di un punto che preoccupa ampiamente la Corte nelle proprie valutazioni.

Per quanto concerne la domanda rivolta dall'onorevole Vignola riguardante una possibilità di manovra di breve periodo in relazione alla legge sulla dirigenza, credo che esuli dalle valutazioni della Corte dei conti.

Ritengo, infatti, che ciò riguardi più propriamente la competenza discrezionale del legislatore su cui eventualmente la Corte dei conti potrebbe pronunciarsi *a posteriori*.

In riferimento alla questione posta dall'onorevole Crivellini circa il livello massimo del ricorso al mercato, essa è stata affrontata già dalla Corte dei conti riguardo al limite di significatività del bilancio. Nella relazione dello scorso anno avevamo indicato come possibile strada quella di fissare un limite all'articolo 1 della legge finanziaria, e ciò non soltanto per mere ragioni di gestione di bilancio, ma per la gestione complessiva del rapporto bilancio-Tesoreria, cioè per il cosiddetto « settore statale ». Tale denominazione è quella data dalla Banca d'Italia alla gestione di cassa del bilancio, alla Tesoreria, alla Cassa depositi e prestiti e alle aziende autonome.

Ritengo che i dubbi posti dall'onorevole Crivellini possano essere superati affrontando in tal modo la questione.

In riferimento alla domanda posta dall'onorevole Carrus, abbiamo già dato una risposta nella relazione di giugno: il criterio generale del contenuto proprio della legge finanziaria non è identificabile se non nell'articolo 11 della legge finanziaria stessa, che noi consideriamo una buona norma, anche se comprendiamo l'ipotesi, avanzata dall'onorevole Macciotta e da altri, di ridefinirla.

Debbo dire di aver apprezzato la riflessione del presidente Ferrari Aggradi

sulla « sterzata » del Governo, prima teso a caricare di contenuti la legge finanziaria, e volto poi a portare alle estreme conseguenze la « scarnificazione » che le risoluzioni di giugno chiaramente delinearono.

Rileggo, a tale proposito, quanto è scritto a pagina 47 del primo volume della nostra relazione: « Le riquantificazioni e gli adeguamenti che si prevede possano essere inclusi nella finanziaria sembrano poter riguardare non solo le leggi per le quali la legislazione vigente rinvia per le quantificazioni alla stessa legge finanziaria, ma anche quelle modifiche procedurali o concernenti contenuti delle prestazioni sociali (e le correlate posizioni soggettive degli utenti) che appaiono indispensabili nell'arco di breve periodo dell'anno considerato per garantire il rispetto dei limiti e dei tetti posti dalla stessa legge finanziaria ».

È questa una posizione di cui siamo convinti e che ribadisco in questa sede, mentre, per quanto riguarda la possibilità di un contributo preventivo all'esame della legge finanziaria, bisognerebbe sottoporre la questione al presidente della Corte dei conti e alle sezioni riunite, perché sino ad ora non vi è stato un orientamento positivo al riguardo.

Tuttavia, ritengo che ad ogni istituzione spetti un proprio ruolo e, anche se si può ipotizzare il massimo della collaborazione *ex ante* da parte della Corte dei conti, questo è un momento decisionale proprio delle Commissioni bilancio. La Corte dei conti può pronunciarsi solo in sede consultiva, anche se rimangono aperti i vari problemi connessi alla collaborazione informale.

Credo che questo sia un altro tema che merita un'attenta riflessione da parte di tutti.

Per quanto riguarda il problema delle spese in conto capitale e delle spese correnti, sicuramente rientrerà nell'ambito del nostro lavoro normale per la relazione del prossimo anno. Per il momento posso dire all'onorevole Carrus che intendiamo dare a tale questione un'importanza crescente più in riferimento ad

un'analisi per ministero, che ad un'analisi per leggi di spesa. Abbiamo già iniziato a farlo negli anni passati e pensiamo di continuare in questo senso con sempre maggiore rilievo, a parte la considerazione che si tratta di un terreno su cui l'esperienza positiva dei referti in conto d'esercizio può essere ripresa e continuata. Noi siamo, come nostro dovere, a disposizione.

Ciò vale anche per le leggi di spesa corrente.

Ritengo che l'intervento del senatore Ferrari Aggradi abbia colto le nostre preoccupazioni in maniera assai pertinente e precisa. Conforta i nostri dubbi la riflessione che il presidente nell'autorevolezza istituzionale e sua personale ha fatto, perché anche a noi pare, in sostanza, che la scarnificazione della « finanziaria » sia andata al di là del limite; e come ho detto nel mio intervento iniziale, la mancanza dei fondi negativi e dei provvedimenti connessi alla legge finanziaria, che nella risoluzione del 10-11 giugno apparivano momenti essenziali, ci ha indotto a sottolineare queste carenze come un punto grave della nostra riflessione fino a questo momento.

Il presidente Cirino Pomicino ci ha invitato ad assumere un atteggiamento più costruttivo. Questo trova un limite nella posizione istituzionale della Corte, che certamente non può spingersi troppo oltre, per non essere richiamata all'ordine. Non vorremmo andare al di là del nostro ruolo, anche se l'invito che ci è stato rivolto ci sollecita e ci stimola come persone.

Ma devo dire che indubbiamente il nostro è un atteggiamento che, al di là di posizioni astrattamente giuridiche, vuole svolgere realisticamente una critica costruttiva.

Noi, che forse avremmo scritto — ma non è questo il nostro mestiere — la risoluzione del 10-11 giugno in altro modo, già nella relazione di giugno abbiamo lavorato all'interno di quella logica.

Il presidente Cirino Pomicino sottolinea come la mancanza di leggi di accompagnamento, all'infuori di quelle poche e

marginali che vi sono, rifletta una valutazione politica del Governo che compie, per una scelta di politica economica che attiene al *continuum* maggioranza parlamentare-Governo — su cui la Corte dei conti non può avere niente da dire — una scelta espansiva, non continuando a porre in maniera severa il pedale sul freno, come si è fatto negli anni passati. A dire il vero, dalla lettura del documento di programmazione economica e finanziaria, questo non appare. Se fosse così non avremmo niente da eccepire, ma la nostra lettura segnala, invece, una incoerenza interna, la segnala alla riflessione del Parlamento: nella nostra funzione di referto non più di questo possiamo fare. Ci sembra che il documento di programmazione economica e finanziaria, fedele in questo all'impostazione del 10-11 giugno, delinea una manovra al cui interno sono essenziali quelle misure che il documento stesso prefigura, sia pure a maglie molto larghe, nel capitolo quarto intitolato appunto « Indicazione delle linee di intervento per la definizione della manovra di finanza pubblica nel triennio 1987-1989 ». La lettura di questo capitolo del documento lascia intendere che la manovra non possa — come la risoluzione del 10-11 giugno prevede — essere affidata interamente alla legge finanziaria, poggiando in gran parte su misure che vanno assunte nei grandi settori di spesa (previdenza, sanità, sostegno alle famiglie, trasferimento agli enti decentrati di spesa, personale statale) che lo stesso provvedimento individua.

Il documento successivo, che dovrebbe in termini più operativi tradurre e preannunciare, laddove si tratti di provvedimenti connessi, la manovra complessiva in maniera questa volta puntuale e rigorosa non consente, almeno secondo la nostra lettura, di identificare questa manovra.

Dalla lettura che abbiamo fatto, le leggi connesse alla finanziaria sono soltanto tre, delle quali due sono marginali (quella sul fondo IMI e legge Sabatini) ed una (in materia di fondo sanitario), è definita in termini assai vaghi.

Non vi è traccia degli altri elementi che invece, leggendo il documento programmatico, apparivano essenziali alla manovra. Non vi è traccia di fondi negativi e di una graduazione dei fondi positivi che potrebbero assicurare la prenotazione e la programmazione delle risorse per queste finalità; per questo il disegno alla base della risoluzione del 10-11 giugno appare zoppicante e presentato in maniera non persuasiva.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il professor Carabba e gli esprimo tutto il mio compiacimento per quanto ha detto. Con piacere debbo rilevare che la sua è stata una esposizione molto aperta e che ha dato una valutazione molto rispettosa e pertinente del contenuto e dell'impostazione della legge finanziaria e dei documenti di bilancio relativi al prossimo anno.

(La delegazione della Corte dei conti viene accompagnata fuori dall'aula).

La seduta, sospesa alle 11,45, è ripresa alle 12,20.

Audizione dei rappresentanti del coordinamento delle regioni.

PRESIDENTE. Procediamo ora all'audizione dei rappresentanti delle regioni.

(Vengono introdotti in aula i rappresentanti delle regioni).

PRESIDENTE. Do innanzitutto la parola al professor Guzzetti, presidente della regione Lombardia.

GIUSEPPE GUZZETTI, Presidente della regione Lombardia. Desidero ringraziare nuovamente le Commissioni bilancio della Camera e del Senato per questa consultazione. Ricordo che alcune considerazioni sono già state svolte dai rappresentanti delle regioni in occasione della precedente audizione concernente il documento

di indirizzo che ha fatto da premessa alla legge finanziaria.

In particolare, le nostre osservazioni riguarderanno sia il capitolo della spesa sia quello delle entrate, così come essi vengono delineati dalla legge finanziaria per le regioni. La legge finanziaria è, a nostro avviso, un documento fortemente limitativo in tema di rapporti tra Stato e regioni, in quanto, com'è noto, la finanza regionale è totalmente derivata. Infatti, il 96 per cento delle risorse dalle regioni a statuto ordinario sono finanza derivata, mentre il restante 4 per cento è rappresentato da tasse e contravvenzioni che le regioni applicano sull'uso dei suoli o su altre concessioni che vengono rilasciate. Di quel 96 per cento, l'87 per cento è vincolato nell'ambito dei tre grandi capitoli di spesa concernenti la sanità, i trasporti e l'agricoltura; ciò riduce notevolmente la possibilità di un uso programmato di tali risorse, tanto più che il vincolo di destinazione obbliga le regioni ad utilizzarle. Anzi, il vincolo è andato sempre più affinandosi, tanto che oggi, oltre al vincolo di settore, ne è stato creato uno per oggetto; in sostanza, all'interno dei grandi comparti che ho citato, la legislazione nazionale vincola anche per singole iniziative.

L'esperienza dell'incrociarsi di questi meccanismi — finanza derivata e finanza vincolata — accanto all'altro elemento consistente nel venir meno della pluriennialità della finanza regionale (dal 1981, com'è noto, questa ha cadenza annuale), ha reso praticamente impossibile ogni forma di programmazione, da parte delle regioni, delle proprie attività, così come la Costituzione impone.

Pur non volendo dilungarmi eccessivamente su concetti che sono già stati ripetutamente illustrati anche in questa sede, vorrei far presente che la finanza regionale, a differenza di altri tipi di finanza — mi riferisco ai comuni, alle amministrazioni provinciali, alle camere di commercio, alle aziende autonome dello Stato — in cui operano trasferimenti dallo Stato a questi livelli istituzionali, è una finanza che ha subito totalmente la manovra di

restrizione dei trasferimenti. Infatti le regioni non hanno la possibilità di utilizzare risorse, ad esempio, per investimenti, come invece possono fare i comuni e le amministrazioni provinciali attraverso la Cassa depositi e prestiti.

Le regioni hanno dei limiti precisi per quanto riguarda l'indebitamento — le relative tabelle verranno illustrate dall'assessore Filetti che le ha predisposte — e sottostanno ad alcuni vincoli, previsti dalla legge sulla finanza regionale, che impediscono loro di realizzare passivi sommersi, salvo avviare politiche di grande indebitamento, che verrebbero lasciate in eredità a chi verrà dopo di noi, con forti irrigidimenti e con una paralisi delle regioni.

Dal 1° gennaio 1982 un primo decreto del ministro del tesoro ha agganciato la finanza regionale alle manovre di contenimento collegate con l'indicazione dei tassi programmati d'inflazione; tale meccanismo (che vige solo per la finanza derivata regionale) è stato calcolato con molta facilità, ma ha penalizzato fortemente le regioni.

Nell'ambito delle disposizioni contenute nell'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, concernente i fondi comuni per il finanziamento delle regioni, si sono aggregate tutte le leggi che precedentemente prevedevano trasferimenti di risorse; sul coacervo di questi trasferimenti si è calcolato il tasso programmato d'inflazione fino al 1985, con un meccanismo che, prevedendo solo per alcune voci, confluite nell'articolo 8 già citato, il calcolo del tasso programmato, ha fatto sì che, in realtà, fino al 1985 noi abbiamo avuto degli incrementi, nei trasferimenti sul fondo comune, inferiori al tasso programmato d'inflazione.

Solo nel 1986 il ministro del tesoro, accogliendo finalmente una nostra indicazione, basata su una considerazione matematica, non politica o filosofica (considerazione relativa alla necessità di calcolare correttamente per il 1986 il tasso programmato d'inflazione), ha disposto che tale tasso fosse calcolato su tutti i trasfe-

rimenti alle regioni; tuttavia, i circa 1.000 miliardi che dal 1981 al 1986 erano stati sottratti alle regioni sono stati completamente persi da queste ultime.

Per quel che concerne il 1987, debbo dire che il documento sottoposto al nostro esame non è molto chiaro, in quanto lascia ancora aperta l'ipotesi di approvare la legge sulla finanza regionale, come d'altronde è accaduto anche nell'anno precedente. Nelle tabelle allegate al testo del disegno di legge finanziaria vi sono degli elementi che non ci sono chiari: dai nostri calcoli, risulterebbe che il fondo *ex* articolo 8 sia stato calcolato in modo parziale, in quanto si lascerebbe aperta la possibilità, sulla base della dichiarata volontà del Governo di approvare contestualmente la legge sulla finanza regionale, di recuperare una parte delle risorse da trasferire alle regioni su quella legge. Credo che accadrà come l'anno scorso: all'ultimo momento, in sede di discussione parlamentare, il ministro del tesoro presenterà un emendamento per incrementare del 4 per cento rispetto al 1986 il fondo *ex* articolo 8. In sostanza, si ripeterà la manovra di ulteriore vincolo e blocco della finanza regionale.

Per quanto riguarda l'articolo 9 della legge sulla finanza regionale, la legge finanziaria prevede un incremento del 7,5 per cento, agganciato al prodotto interno lordo. Sappiamo che il fondo previsto da questo articolo è di entità modesta e non risponde alle esigenze di finanziamento dei programmi di sviluppo regionale; la sua funzione è andata via via scemando nel corso degli ultimi anni e si è ridotta ad un trasferimento di risorse che le regioni hanno fatto confluire nella parte autonoma del proprio bilancio. Data l'esiguità delle risorse a disposizione *ex* articolo 9 ed il loro modestissimo incremento, ancorché legato al prodotto interno lordo, di fatto questo fondo non ha una incidenza rilevante.

Abbiamo consegnato ai presidenti delle Commissioni una tabella che conferma quanto già sostenuto nel corso di precedenti audizioni ed in alcuni documenti. Il prospetto n. 1, che concerne la

parte autonoma dei bilanci delle regioni, prevede, per buona parte delle regioni, una riduzione in termini monetari rispetto al 1985; fanno eccezione due regioni, il Piemonte e la Liguria, per effetto dei criteri di riparto del fondo *ex* articolo 8. Le regioni, attraverso il bilancio autonomo, sono riuscite negli anni scorsi a realizzare una parte di risparmio pubblico, avendo esaurita la possibilità di indebitamento prevista dalla legge sulla finanza regionale o comunque non potendo sopportare le rate di mutuo che tale indebitamento comporta. Oggi, per effetto della dinamica dei tassi programmati, che risultano incrementati meno dei tassi reali ed in seguito al fatto che alcune voci di spesa (tipico esempio quella relativa al personale regionale) sono agganciate a contratti pubblici, le regioni si trovano nell'impossibilità di accedere ai mutui e per effetto della dinamica di investimenti attuati dalle regioni è stato via via esaurito il risparmio pubblico contenuto nel loro bilancio.

Come abbiamo già detto nel corso di un incontro avuto con il Governo, le regioni non saranno più in grado di chiudere i bilanci salvaguardando, per certe voci di spesa, i livelli del 1986. A tale proposito, desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli parlamentari su alcune di queste voci: formazione professionale, diritto allo studio, diritto allo studio di livello universitario.

Affinché le Commissioni parlamentari abbiano consapevolezza di quello che accadrà, desidero ricordare che, rispetto al 1986, nel corso del quale non sono stati mantenuti i finanziamenti previsti per il 1985, l'anno prossimo sarà necessario apportare drastici tagli a stanziamenti che, nell'accezione comune, sono considerati per spese correnti ma che per noi rappresentano investimenti per lo sviluppo; mi riferisco, ad esempio all'organizzazione della formazione professionale, settore strategico per la qualificazione della mano d'opera giovanile non solo del Mezzogiorno, ma anche delle regioni del Nord.

La situazione della finanza regionale è arrivata ormai ad un punto per cui, senza voler drammatizzare, nel 1987 dovremo drasticamente apportare tagli sui corsi di formazione professionale.

In merito, desidero rilevare che in Lombardia abrogheremo la legge sul diritto allo studio, comunicando ai comuni che non possiamo fornirli dei mezzi necessari. Analoghe serie difficoltà esistono per il diritto allo studio di livello universitario; gli stanziamenti per gli ISU erano prelevati dal bilancio ordinario e, poiché il bilancio della regione Lombardia è passato da 795 miliardi nel 1985 a 780 nel 1986 e si prevede che arrivi a 750 miliardi nel 1987, dato che un certo tipo di interventi può essere compiuto solo sul bilancio autonomo, trattandosi di settori a destinazione vincolata, se non abbiamo i mezzi finanziari dobbiamo assolutamente tagliare queste voci che, in particolare per quanto riguarda la formazione professionale, sono assolutamente prioritarie.

Queste considerazioni prescindono dal problema degli investimenti. Non si prevede nulla, infatti, per l'ambiente o per l'ecologia; chi ha impostato una politica di parchi non potrà dare i necessari finanziamenti.

Tale situazione deriva dalla manovra avviata a partire dal 1° gennaio 1982, con la quale si è stravolto il dettato costituzionale dell'articolo 119, che riconosce una funzione precisa alla finanza regionale, correttamente definita dalla legge n. 281 del 1970. Sta di fatto che le regioni, nonostante i drastici tagli alla spesa corrente (a volte pari ad oltre il 40 per cento), si trovano oggi in condizioni insopportabili.

Vi sono poi due questioni di attualità in merito alle quali vorrei richiamare la vostra attenzione. Questa mattina il ministro per la funzione pubblica si sta occupando del rinnovo del contratto del pubblico impiego, che riguarda anche le regioni. I nostri rappresentanti hanno già dichiarato che non firmeranno. Infatti, anche senza rinnovare il contratto, si avrà già un incremento del 5,5 per cento; se

invece verranno accolte le proposte avanzate dal ministro — non dai sindacati — il rinnovo comporterà formalmente un incremento del 4 per cento sulla parte salariale, secondo le indicazioni relative al contenimento della spesa corrente, tuttavia, per effetto della normativa esistente e degli istituti previsti nella proposta del ministro, per le regioni si avrà di fatto, oltre all'incremento del 5 per cento cui prima accennavo, un ulteriore incremento della spesa pari all'8,5 per cento. La somma di tali percentuali comporterà un aumento della spesa per il personale del 14 per cento. Come si concilia tale percentuale con il tasso programmato di inflazione del 4 per cento?

Analogo discorso vale per la sanità. Il ministro Donat Cattin oggi ha dichiarato che reputa eccessiva la richiesta di un aumento del 70 per cento con riferimento alla convenzione dei medici, mentre reputerebbe ragionevole un incremento del 40 per cento. Il discorso ha una rilevanza di carattere generale e vorrei che il Governo ci spiegasse come si possa conciliare il 4 per cento di incremento sulla parte di cui all'articolo 8 della legge sulla finanza locale con l'incremento del 14 per cento relativo alle spese per il personale o con quello del 40 per cento nel settore della sanità.

Che cosa proponiamo, quindi? Noi ci rendiamo conto che la conferenza delle regioni ha discusso a lungo sulle proposte da formulare in questa sede. È chiaro che l'unica via d'uscita corretta, rispettosa dei reciproci ruoli istituzionali, è quella dell'autonomia impositiva; e risulta incomprensibile per quale ragione si vogliano « strangolare » le regioni (perché, in effetti, siamo a questo punto) e non consentire alle medesime una competenza, per altro prevista dalla Costituzione, attraverso un meccanismo, improntato al carattere della facoltatività, consistente in un'audizione su imposte non legate a redditi personali. In via eccezionale, in attesa di pervenire alla definizione organica della finanza regionale, noi abbiamo avanzato una proposta: tale addizionale dovrebbe essere facoltativa, predetermi-

nata, legata a programmi di investimenti in settori che oggi sono strategici per le regioni. Mi riferisco — e ne ho parlato già prima — al settore della formazione professionale in particolare, segnatamente alle attrezzature necessarie perché, altrimenti, continueremo ad istruire i giovani sui torni a pedale mentre la conoscenza di ben altri strumenti è loro richiesta.

Questa è la strada da seguire, anche se non abbiamo elementi tali da farci ritenere che a questo risultato — cioè all'autonomia impositiva — si perverrà, in quanto il Governo ha dichiarato che il progetto di legge pendente al Senato dovrà essere approvato contestualmente alla legge finanziaria; anzi, in un incontro con i rappresentanti del Governo è stato affermato esplicitamente che, nel 1987, l'esercizio non potrebbe assicurare la presentazione di un progetto di legge in questo senso. Evidentemente, non spetta a noi trovare la copertura relativa a questi oneri. La richiesta avanzata dalle regioni è che, in via straordinaria ed eccezionale, sulla base degli articoli 8 e 9 della citata legge n. 281, vengano stanziati fondi collegati a programmi di investimenti. Al riguardo, desidero ricordare la drammaticità della situazione dell'ambiente, del suolo, in tutte le regioni, a fronte delle modestissime risorse messe a disposizione con il FIO (800 miliardi).

Quindi, la richiesta avanzata dalle regioni considera prioritariamente necessario giungere all'autonomia impositiva; in subordine, se non si vuole determinare la drammatica esigenza di non chiudere i bilanci, o di chiuderli tagliando drasticamente competenze che sono proprie delle regioni, occorre prevedere, sulla base dei ricordati articoli 8 e 9, uno stanziamento straordinario e speciale per il 1987, che le regioni sono pronte a definire — e che, pertanto, con la legge finanziaria si potrebbe stabilire — da destinare ad investimenti.

Su questo punto noi siamo chiari: il problema non è rappresentato dalla spesa corrente, che stiamo riducendo, ma dal rischio di non poter chiudere i bilanci. Oggi non siamo in grado di soddisfare le

necessità di pronto intervento in occasione di calamità naturali. Quindi, il panorama che noi abbiamo rappresentato da questo punto di vista corrisponde a dati reali, non è un panorama da drammatizzare.

Rivolgiamo pertanto la seguente domanda: sono stati stanziati mille miliardi per investimenti, sulla base degli articoli 8 e 9 della legge n. 281 del 1970, allo scopo di consentire alle regioni di chiudere i bilanci, o no? Se la risposta è negativa il discorso, a mio avviso, si conclude a questo punto, perché non esiste autonomia impositiva, vengono sottostimati i fondi da stanziare in base ai citati articoli e si incide sulle funzioni essenziali delle regioni.

Desidero ora soffermarmi brevemente su altri aspetti della legge finanziaria.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, noi dichiariamo la nostra insoddisfazione salvo una considerazione, di carattere più generale riferita al piano generale dei trasporti: in ordine alla spesa corrente prevista nell'articolo 6 della legge finanziaria rendiamo noto che, per il 1987, l'incremento del 4 per cento è esatto, essendo calcolato su tutti i trasferimenti. Pertanto, le regioni dichiarano di essere soddisfatte della somma di 4 mila 464 miliardi appostata nella legge finanziaria per le spese correnti, in quanto essa è stata correttamente calcolata. Vi è poi una previsione di mille miliardi, nel triennio, per investimenti: tale somma è piuttosto sottostimata ma, almeno, si tratta di una proposta che le regioni possono gestire, salvo i *deficit* che alcune di esse hanno accumulato per effetto di tariffe di livello tale da non consentire neanche il tentativo di riduzione della forbice costi-ricavi. Nel complesso, comunque, le regioni non hanno nulla da eccepire per quanto riguarda il settore dei trasporti. Si potrebbe soltanto obiettare, svolgendo una considerazione di carattere più generale, che la legge finanziaria non dice nulla a proposito di tutta quella serie di investimenti (interscambi, alta velocità, eccetera) che si rende necessaria a seguito dell'approvazione del piano gene-

rale dei trasporti. Mi pare che il ministro abbia avanzato la richiesta di tener conto della necessità di avviare finanziamenti nel settore, richiesta che ovviamente ci trova consenzienti. Rimane, tuttavia, la questione del ripiano dei *deficit* fino al 1985, in quanto il Governo ha presentato un decreto-legge che, modificando quello approvato nel mese di luglio, il quale prevedeva la possibilità di contrarre mutui a totale carico del tesoro per ripianare i debiti precedenti, stabilisce che tale operazione riguardi soltanto il 70 per cento del *deficit* stesso: quindi, sugli enti locali graverà il rimanente 30 per cento.

PRESIDENTE. In Assemblea è stato assunto l'impegno di provvedere, in sede di discussione della legge finanziaria, ad un aumento dei trasferimenti proprio in tale misura.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Per quanto riguarda il settore dei trasporti, dunque, non vi sono partite aperte (parlo delle spese correnti), salvo gli investimenti da parte delle regioni.

Quanto al comparto della sanità, riteniamo sottostimato di 300 miliardi l'appostamento di 46 mila 200 miliardi recato dalla legge finanziaria. Fra il ministro del tesoro e gli assessori addetti al ramo è in atto una discussione su una somma di tale grandezza. Ma il problema non è questo, perché in merito è possibile il raggiungimento di un'intesa. Piuttosto, non viene detta una sola parola per quanto riguarda gli investimenti; la questione degli investimenti che sono strettamente legati alla produttività ed alla qualità del sistema sanitario deve essere affrontata con la legge finanziaria. Noi siamo anche perfettamente d'accordo con il ministro su una totale responsabilizzazione delle regioni sia per quanto riguarda la gestione del servizio, sia per quanto attiene alla spesa, ad alcune condizioni che abbiamo già indicato in altra circostanza e che non credo sia il caso di ribadire. Ho citato l'esempio del rinnovo delle convenzioni con i medici per far

presente che vi è uno sfondamento del 40 per cento; è chiaro che non possiamo scaricare sulle regioni (sotto forma di una strana autonomia impositiva, che poi è una vera e propria tassa sulla salute) la responsabilità di decisioni assunte dal Governo centrale. Pertanto, per quanto riguarda il settore sanitario, il discorso in questi termini è a nostro avviso corretto.

Rispetto al Fondo per gli investimenti e l'occupazione non desidero ripetermi sul problema della pluriennalità. Il fatto che, ancora una volta, nell'ambito di quei 3.500 miliardi siano previste delle riserve a favore dell'ecologia e dell'agricoltura riduce gli stanziamenti del Fondo ad una quota estremamente modesta. In particolare, dobbiamo segnalare l'assoluta esiguità dei fondi per il disinquinamento, dal momento che una somma di 800 miliardi è da ritenersi del tutto insufficiente. Ricordo che i fenomeni di inquinamento delle acque e del suolo, così come in alcune regioni sono venuti emergendo quest'anno, saranno nel prossimo anno ancora più drammatici. Chiediamo, quindi, un aumento di questo specifico fondo.

Per quanto riguarda la Cassa depositi e prestiti, ancorché in molte regioni la norma che prevede il 25 per cento di investimenti su programmi regionali concordati tra regioni ed enti locali abbia dato un esito positivo, riteniamo che debba essere ribadita la necessità, attraverso programmi regionali, di integrare i finanziamenti o gli ordinari finanziamenti che attraverso la Cassa depositi e prestiti vengono concessi. Avanziamo anzi una richiesta precisa, non volendo scatenare una contesa tra noi ed il sistema delle autonomie locali: chiediamo l'accesso alla Cassa depositi e prestiti che in questi anni presenta una forte liquidità, non incidere sulla possibilità di accesso degli enti locali. Potremmo però consentire alle regioni una possibilità di risorse per investimenti sia per quanto riguarda quelli del territorio, e relativi all'ecologia, al disinquinamento, difesa del suolo, eccetera, sia per quanto riguarda quelli relativi al settore, ad esempio, della forma-

zione professionale, che oggi rischiano di penalizzare fortemente la qualità della formazione professionale che assicuriamo ai ragazzi ed ai giovani che frequentano i corsi. La preoccupazione degli enti locali, segnatamente all'ANCI, che quel tipo di accesso penalizzerebbe i comuni non ha senso perché la Cassa depositi e prestiti ha, in realtà, una disponibilità di gran lunga superiore alla capacità degli enti locali (parlo sempre di investimenti) di utilizzare quelle risorse. È un peccato che esse vadano in economia a fine d'anno e che non si utilizzi l'intera possibilità di finanziamento della Cassa depositi e prestiti, per contro penalizzando gli investimenti delle regioni.

Per quanto concerne i programmi integrati mediterranei, essi sono finanziati per il 50 per cento da una direttiva della Comunità europea. Ma la manovra negativa sulla finanza regionale di fatto impedisce alle regioni, dovendo concorrere per il restante 50 per cento con il proprio bilancio autonomo, di poter usufruire di quella agevolazione comunitaria. Quindi, la riduzione della finanza regionale finisce, di fatto, per far perdere anche quelle risorse di cui le regioni potevano disporre. Su quest'aspetto credo, comunque, che i colleghi possano meglio specificare la posizione delle regioni, soprattutto quelle del Mezzogiorno, più direttamente interessate a quel tipo di programmi.

Concludendo, credo di poter affermare che per le regioni, in queste condizioni, e con questo disegno di legge finanziaria, il 1987 sarà un anno pieno di grosse tensioni sul piano sociale e di difficoltà a chiudere i bilanci ordinari.

PAOLO NUVOLI, *Presidente della regione Molise*. Credo di non dover aggiungere sostanzialmente nulla all'ampia esposizione del collega Guzzetti, che ha espresso il parere delle regioni, se non una specificazione che riguarda il Mezzogiorno.

Nel disegno di legge comprendente interventi a favore del Mezzogiorno vi sono, a pagina 69, le varie voci in termini di competenza e di cassa, voci che sono ri-

portate in maniera disarticolata e secondo i vari canali.

Ciò premesso, vorrei condurre l'attenzione su un fatto, e cioè che di 17 mila miliardi stanziati con la legge n. 651 a favore delle regioni almeno il 15 per cento era ed è riservato ai cosiddetti programmi regionali di sviluppo. Ebbene, dal 1983, anno in cui il Parlamento varò quel provvedimento, le regioni non hanno avuto un soldo.

Nel disegno di legge cui mi sono sopra riferito vi sono gli investimenti per il triennale, ma non è chiaro se essi si riferiscano al triennale di competenza dell'amministrazione centrale, cioè le azioni organiche dell'intervento straordinario, oppure si comprendano anche le quote dei cosiddetti programmi regionali di sviluppo, che sono previsti anche in cifra maggiore nel piano triennale approvato dal CIPE, ma non sono quantificati.

Gradirei quindi che vi fosse la specificazione, come si conviene ad un bilancio che abbia assoluta trasparenza e sia punto di riferimento per l'operatore regione meridionale, della destinazione di fondi alle regioni per i programmi regionali di sviluppo, magari articolando le cifre. Se quel tipo di specificazione non vi è deve esservi in questo provvedimento, proprio perché esso è legge della Repubblica. È stata fatta la parametrizzazione tra le singole regioni, ma non si vedono soldi. Sono passati tre anni dalla fine della legge n. 183 ed il flusso di risorse per i programmi regionali di sviluppo si è totalmente interrotto. La richiesta che ho prima avanzato la considero quindi legittima e tale da dare certezza alle amministrazioni regionali che già nel 1985 e nel 1986 hanno messo in bilancio quei fondi, sia nella parte entrate sia nella parte uscite, e che quindi, se vi fosse cassa, potrebbero anche essere spesi. È indubbio che il problema debba essere risolto nel bilancio dello Stato.

Il collega che mi ha preceduto ha parlato del FIO, che io definisco una specie di intervento straordinario esteso a tutto il territorio nazionale, e che in effetti ha la funzione di sottrarre, per lo meno per

ciò che riguarda la quota delle regioni, risorse all'articolo 9 di cui parlava Guzzetti. In effetti, una politica di *deficit spending*, portata avanti — a mio giudizio — in maniera un po' assurda dal Governo e dal Parlamento, ha fatto sì che nel momento in cui si portava avanti una battaglia per ridurre la spesa pubblica venisse ad attuarsi una politica di valori pubblici, di tipo keynesiano, dai risultati incerti.

A parte la quota regionale e a parte il fatto che opportunamente si sta rivendendo il Nucleo di valutazione, vorremmo fare una domanda: per ciò che riguarda le scelte relative all'amministrazione centrale, con quali criteri vengono fatte? Per quanto attiene al FIO la parte più consistente delle scelte è attuata dalle amministrazioni statali: sono esse che selezionano i progetti, li inviano al Nucleo di valutazione senza sentire le regioni. Può quindi verificarsi — come si è verificato — che mentre talune regioni hanno visto finanziati i progetti da loro presentati, altre regioni, per ciò che riguarda la parte più consistente del finanziamento FIO, quello riguardante le amministrazioni dello Stato, non hanno avuto finanziato — ad esempio nell'anno scorso — neanche un soldo. È un qualcosa che sfugge anche al controllo del Parlamento. Occorrerebbe introdurre — credo sia competenza di una commissione che si sta occupando del problema — dei meccanismi garantisti all'interno della normativa che disciplina le procedure del Nucleo di valutazione.

FRANCO BASSANINI. Il presidente Guzzetti ha parlato — a ragione — di strangolamento finanziario delle regioni, ma sappiamo anche che esiste qualcuno che lo nega. Non lo dico per polemica, ma gli scritti ed i discorsi del senatore Andreatta, per esempio, sostengono che tali trasferimenti vadano, invece, contenuti.

Credo che in questo senso abbiamo bisogno di elementi obiettivi.

Visto che in questa Commissione oggi siedono due autorevoli rappresentanti della regione Lombardia — regione ben organizzata ed efficacemente funzionante

— vorrei chiedere loro se sia possibile avere le serie storiche dei trasferimenti aggregati e disaggregati per regione perché ritengo sarebbe interessante analizzare i trasferimenti a ciascuna di esse. Penserei, presidente Guzzetti, di risalire al 1979, da quando opera un secondo trasferimento di funzioni. In base a questi dati si potrebbero estrapolare gli indici percentuali in termini di incremento reale, in termini di incremento percentuale sul PIL e sulla spesa del settore statale. Queste serie credo porteranno dei dati interessanti perché si potrà vedere sicuramente una riduzione della percentuale sul PIL e sulle spese del settore statale. Una volta che disponiamo di questi dati, potremo metterli a disposizione del ministro del tesoro che se ha qualcosa da contestare, ce lo dica, ma ci dica anche perché non è d'accordo: in questo modo avremmo dei riferimenti obiettivi.

Non c'è dubbio che se noi verificiamo una costante riduzione della quota dei trasferimenti alle regioni rispetto al PIL ed alla spesa del settore statale, visto che a fronte di ciò non vi è una riduzione delle competenze regionali — anzi vi è un aumento — sarebbe utile — se possibile — un allegato che registri in ciascuno di questi anni, quali sono stati gli incrementi di funzioni o di compiti delle regioni, con la stima dei relativi oneri quali risultano o dalle leggi, o da altri elementi a disposizione delle amministrazioni regionali. A fronte di questo vi è un trend ascendente di compiti ed oneri.

Vorrei insistere su questo perché credo che dobbiamo uscire, presidente Guzzetti, da questa situazione per la quale tutte le volte che noi discutiamo i piani di risanamento, uno dei punti è quello del contenimento dei trasferimenti agli enti decentrati. Si mettono in un « blocco » tutti gli enti decentrati e non si effettua un'analisi di ciò che effettivamente è successo in questi anni nel settore della finanza pubblica.

Una seconda questione sulla quale vorrei qualche chiarimento è quella relativa alla soluzione subordinata cui faceva cenno il presidente Guzzetti.

Se non ho capito male, ha proposto un incremento straordinario degli stanziamenti di cui agli articoli 8 e 9 con un vincolo di destinazione agli investimenti.

Devo dire che sono rimasto molto colpito dalle considerazioni svolte sugli effetti dell'attuale contenimento dei trasferimenti per la spesa corrente delle regioni su settori che hanno importanza strategica ai fini dello sviluppo e della riqualificazione della matrice produttiva, anche se esse sono qualificate come spese correnti. L'istruzione professionale, il diritto allo studio e la funzione generale dell'istruzione — come diceva il presidente Guzzetti — hanno un'importanza strategica. Se dovessimo riclassificare — come si dovrebbe fare da anni — l'imputazione delle spese, non so se queste non debbano essere una terza categoria di spese diverse dalle correnti in senso proprio per i loro effetti sul capitale complessivo del paese.

Chiedo se la proposta vada intesa nel senso che tale aumento straordinario degli stanziamenti riferiti agli articoli 8 e 9 possa essere destinato ad investimenti in questi settori, più il disinquinamento e la difesa del suolo.

In terzo luogo vi chiedo se le regioni non abbiano esaminato un'ipotesi che ci consenta, utilizzando anche le nuove procedure della discussione della legge finanziaria, di iscrivere nel Fondo globale un adeguato stanziamento — bisogna riflettere su questo — in alternativa all'attribuzione di un'autonomia impositiva. Il meccanismo dell'iscrizione in Fondo globale, presidente Cirino Pomicino, ci consentirebbe di non sciogliere adesso questo nodo, ma di stanziare le risorse necessarie per affrontarlo positivamente a breve termine. Questa potrebbe essere una soluzione sulla quale, forse, anche le regioni potrebbero darci una collaborazione tecnica, vedendo come il possibile determinarsi, in termini finanziari, di oneri per minori entrate statali si pongano in relazione all'attribuzione di autonomia impositiva, in modo da riuscire a trovare una quantificazione che lasci per il 1987 l'alternativa o dell'attribuzione dell'autono-

mia o del finanziamento straordinario di cui agli articoli 8 e 9.

Infine, dubito che nella legge finanziaria possiamo introdurre una disciplina del FIO, ma credo che alle regioni dovremmo chiedere un contributo sulla ridefinizione delle procedure del Fondo medesimo. Esse non potranno essere inserite direttamente nella legge finanziaria, ma questo dovrà essere uno dei compiti che, non appena approvata la riforma delle procedure del Nucleo, dovremmo affrontare con urgenza, altrimenti potrebbe crearsi un procedimento che non metterebbe sullo stesso piano tutte le amministrazioni perché privilegierebbe inevitabilmente quelle centrali.

NINO CARRUS. Ringrazio il presidente Guzzetti per l'esposizione e per la sua collaborazione in questa fase e in quella di discussione del documento di programmazione finanziaria.

Personalmente condivido l'opzione politica fondamentale della correttezza della scelta dell'autonomia impositiva delle regioni, con le caratterizzazioni esposte questa mattina dal presidente Guzzetti, ma rispetto a quelle indicazioni, a quelle qualificazioni, vorrei porre due domande, perché un provvedimento legislativo sull'autonomia impositiva pone delicati problemi.

In primo luogo, nell'ipotesi delle regioni, come si intende prevedere il meccanismo che assicuri l'invarianza quantitativa della pressione tributaria sul PIL e, soprattutto, l'invarianza qualitativa rispetto all'ordinamento tributario nel suo complesso? Il problema è abbastanza importante, perché in mancanza di strumenti potrebbe aversi un'influenza sull'ordinamento generale, con delicati risvolti costituzionali.

In secondo luogo, il presidente Guzzetti non ha accennato ad un problema che invece è emerso nel corso di discussioni con altri presidenti di regione; mi riferisco all'ipotesi di un meccanismo di perequazione che eviti l'introduzione, attraverso l'autonomia impositiva, di ulteriori strumenti di sperequazione tra re-

gioni a reddito alto e regioni a reddito più basso. Non ho colto — forse ero distratto — nell'esposizione odierna l'accento a questo meccanismo.

RAFFAELE VALENSISE. Abbiamo ascoltato la commossa e impegnata orazione dei rappresentanti regionali, che è stata fatta in polemica esplicita con i tagli e le misure di contenimento della spesa prospettati nella legge finanziaria. Sono argomenti sui quali il discorso è aperto, perché all'evoluzione di competenza dovrebbe corrispondere da parte dello Stato l'evoluzione di mezzi per fronteggiare le nuove competenze.

Per quanto concerne la spesa corrente affrontata attualmente dalle regioni e l'impiego generale delle risorse in via di trasferimento, sono ipotizzabili da parte delle regioni economie, tagli, correzioni in positivo di una spesa che in talune regioni sembra dilagante, in relazione all'inceppamento o alla malformazione di determinati meccanismi?

Sulla opinabilità di determinati impieghi, da parte di alcune regioni, delle risorse sanitarie esiste un allarme nato molto tempo fa e che adesso è esploso in forme forse eccessivamente clamorose. Si ha l'impressione che esistano meccanismi inceppati, che non hanno funzionato; mi riferisco a determinati comportamenti delle USL, su cui la vigilanza è prevalentemente da parte delle regioni.

Si è parlato di corsi professionali: sono d'accordo, esistono limitazioni che bloccano le risorse ad essi destinate. È noto che, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, le risorse impiegate per i corsi professionali vengono disperse a causa di inceppamenti o di cattivo governo.

Chiedo se vi sia stata una riflessione e se esista la possibilità di rivedere tali meccanismi, in modo tale che le regioni possano indicare in quali settori hanno risparmiato risorse.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Desidero innanzitutto esprimere il

mio compiacimento per l'intervento dei presidenti regionali, che ritengo utile per comprendere con maggior chiarezza le esigenze delle amministrazioni delle regioni.

I presidenti hanno chiesto un aumento degli stanziamenti, fornendo una serie di giustificazioni che nel complesso mi sembrano obiettive e valide, il punto apprezzabile è che essi sono stati richiesti soprattutto in riferimento ad investimenti. Aggiungo qualcosa in più: per una finalità che diventa sempre più pressante. Esiste purtroppo uno squilibrio tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale che rischia di creare problemi. Cito il caso della provincia di Belluno, che si trova tra le due province autonome di Trento e Bolzano e la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia; se si ponessero a confronto i relativi stanziamenti per abitante, si vedrebbe che il distacco è enorme ed aumenta ogni anno, infatti, mentre per le regioni a statuto ordinario gli stanziamenti vengono commisurati all'inflazione programmata, per le altre regioni sono collegati al gettito tributario.

In presenza di squilibri esiste anche la tendenza ad aggravarli. Uno o due anni fa noi cancellammo una decisione che era già stata presa, tendente a stanziare somme per la spesa sanitaria delle regioni in base alla chiave di distribuzione che vige per le altre spese.

Dobbiamo cercare di evitare una emulazione, per non dire un contrasto tra le istituzioni dello Stato. Ha ragione chi afferma di esaminare le spese storiche, però i confronti devono essere fatti tra cifre omogenee. Se oggi considerassimo quanto viene dato alle regioni con le spese dello Stato, dovremmo tener conto che tra di esse vi sono gli interessi passivi.

FRANCO BASSANINI. Si può giustamente escludere la spesa per interessi.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Nello Stato il 50 per cento degli stanziamenti consistono in trasferimenti, alcuni dei quali sono andati non alle regioni, ma alle pensioni o alla sanità.

Credo che occorra riflettere seriamente su ciò che ha affermato il presidente Guzzetti circa il ricorso all'aliquota tributaria. Nei paesi europei in cui si è dato spazio alle regioni, queste hanno molte entrate proprie; per esempio, nella Repubblica federale di Germania i *lander* ricevono un'alta percentuale delle imposte erariali. Così pure vi sono regioni le quali beneficiano di imposte proprie, che hanno un particolare significato quando vengono collegate non tanto ad imposte quanto a fatti oggettivi.

Ritengo che se risolvessimo il grosso problema della autonomia impositiva — legata, nei limiti del possibile, ad investimenti — faremmo opera non solo razionale bensì anche utile ai fini di un maggiore ordine nel bilancio dello Stato e daremmo una spinta notevole nel senso di una maggiore responsabilizzazione.

Si pensa, di solito, alla responsabilizzazione con riferimento ad abusi od a reati. In realtà, oggi, nel decidere sulla spesa, si procede a piè di lista, con maggiore libertà di quanta vi sarebbe se si procedesse sapendo che, poi, bisognerà mettere una certa imposta od aumentare l'aliquota di quell'imposta.

Nel dare atto del notevole contributo che è stato fornito dai nostri interlocutori per l'acquisizione in termini positivi delle informazioni qui esposte, desidero sottolineare ancora questi punti ritenendo che su di essi si possa, da entrambe le parti, utilmente riflettere e, ad un certo momento, decidere.

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Guzzetti per la replica.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. Ringrazio gli onorevoli membri delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato ed in particolare il presidente Ferrari Aggradi per avere dimostrato, con domande, chiarimenti ed osservazioni, il loro interesse verso i nostri problemi.

Desidero sottolineare — a premessa di questa mia replica — come, in realtà, il rischio che corriamo sia quello di ridurci a macchine per il pagamento del personale.

La manovra che è in atto ormai da cinque anni e che sembra essere giunta al suo punto terminale fa correre alle regioni il rischio di limitarsi a tenere aperti i loro uffici ed a pagare gli stipendi al personale, senza tuttavia essere in grado di svolgere le funzioni ad esse demandate dall'articolo 117 della Costituzione e dalle altre norme della legislazione nazionale.

Voglio citare, fra tali funzioni, quella relativa alla formazione professionale — a proposito della quale denuncerò poi certi sprechi — per dire quanto oggi tale settore sia « strategico » per una politica di qualificazione della manodopera giovanile e di assunzione di giovani in relazione alle esigenze del mercato del lavoro.

Il vero rischio che corriamo è quello di ridurre progressivamente la possibilità per le regioni di svolgere le loro funzioni, fino a costringerle a non pagare più neanche gli stipendi.

RODOLFO PIETRO BOLLINI. In Italia, gli stipendi si pagano sempre.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. No! Si pagano qui, dove si batte moneta e si emettono BOT; non si pagano nelle regioni quando le loro funzioni vengono via via ridotte!

Oggi, rischiamo di fare funzionare le regioni con gente che non sa che cosa fare, che non può lavorare perché non è in grado di svolgere le sue funzioni!

All'onorevole Bassanini rispondo che raccoglieremo i dati ai quali ha fatto cenno e ve li forniremo.

Da anni ormai parliamo della questione della spesa corrente. Ma, per effetto dei tagli sui trasferimenti, non abbiamo altra scelta che quella di tagliare le spese correnti, prima, e gli investimenti poi.

Desidero citare l'esempio della mia regione, perché ritengo che sia bene farlo e perché lei stesso, signor presidente, ci ha chiesto poc'anzi di farlo.

In sede di bilancio preventivo per il 1986, abbiamo tagliato, in termini reali, il 20 per cento della spesa corrente che, in Lombardia, riguarda anche la politica

dei parchi in quanto il 20 per cento del territorio regionale è incluso — già da prima dell'emanazione del « decreto Galasso » — nei parchi. Abbiamo addirittura una legge che prevede che, nell'elaborazione dei piani di investimento, siano assegnate in via prioritaria risorse ai comuni compresi nei parchi, per incentivare una collaborazione alla politica dei parchi medesimi.

Abbiamo tagliato le spese per quanto riguarda alcuni settori del territorio. Ma ciò non è avvenuto, contemporaneamente, a livello nazionale.

Dunque, esprimiamo un giudizio negativo su questa legge finanziaria, perché concepiamo la politica di risanamento della spesa pubblica in termini di riorganizzazione della struttura dello Stato.

Vi sono aziende, per esempio, che vanno a prendere in prestito soldi perché non hanno avuto dallo Stato il rimborso dei miliardi dell'IVA all'esportazione.

La spesa corrente delle amministrazioni dello Stato e del parastato è di gran lunga superiore al tasso programmato di inflazione.

Noi siamo al di sotto del tasso programmato di inflazione, in base ai dati che abbiamo fornito finora e che siamo pronti a fornire ancora.

Si dice che vi sono regioni le quali sprecano. Si attivi, dunque, il potere sostitutivo!

In realtà, dietro questa polemica vi è la cattiva coscienza di responsabilità politiche le quali non vogliono identificare dove sono le responsabilità.

Si dice che le USL hanno finanziato le squadre di calcio. Ma dove? E quali sono i nomi? Si vada a vedere dove ciò è accaduto e lì si attivino strumenti sostitutivi o di responsabilizzazione degli amministratori.

In realtà, in questi anni si è voluto generalizzare la polemica sulle regioni non avendo il coraggio di dire quali sono le regioni che non funzionano.

Certo, anche noi — parlo della Lombardia — abbiamo commesso errori, abbiamo combinato guai e, forse, abbiamo anche sprecato dei soldi. Abbiamo però

cercato di operare sempre assumendoci le nostre responsabilità e perciò non vogliamo essere compresi nel « mucchio ».

Nella mia regione, nessuna USL ha dato quattrini a squadre di calcio!

Sono andato a leggere tutte le contestazioni mosse dalla Corte dei conti ad una ventina di USL della mia regione. Ebbene, si è contestato, ad esempio, ad alcune USL di avere pagato agli handicappati le spese di trasporto per andare a sottoporsi a determinate cure. Perché? Perché, prima della riforma sanitaria, in Lombardia vi era una sorta di anticipazione di tale riforma nell'attività dei consorzi sanitari di zona, i quali, assumendo competenze relative alla sanità ed ai servizi sociali, fornivano agli handicappati il trasporto e, contemporaneamente, la cura che ad essi veniva erogata dagli ospedali. Pertanto, si è contestata a quelle USL, sostanzialmente, quella parte di spese che sta al confine tra la sanità ed i servizi sociali, ma non si è contestato ad esse di avere fatto alcunché di strano.

Si dica, dunque, dove sono successe cose strane, si identifichino le responsabilità, si attivi il potere sostitutivo e si imponga la gestione commissariale delle USL incriminate!

Il vero disastro è che, oggi, la polemica antiregionalista — che, in Italia, ha uno spessore pari a quello del Monte Bianco, se non addirittura a quello dell'Everest, a partire dai livelli politici centrali — è legata a questi fatti.

Perché il ministro del bilancio e della programmazione economica non chiama le regioni ad esaminare i programmi di sviluppo di ciascuna di esse?

Tale iniziativa — che del resto è prevista tra le competenze del ministro del bilancio e della programmazione economica — gli permetterebbe di conoscere esattamente che cosa noi facciamo e di controllare che gli investimenti destinati siano effettivamente finalizzati ai relativi programmi.

Da anni chiediamo di confrontarci in modo da poter meglio definire i pro-

grammi ai quali finalizzare gli investimenti degli enti locali!

Se tutto questo non avrà un seguito, continueremo a vivere in questo disordine, per cui, ad esempio, le piscine (che sono una maledizione di spesa corrente), i palazzetti dello sport di grande prestigio, i centri sportivi (che anch'io inauguro nella mia regione) continueranno ad essere a carico dello Stato attraverso la Cassa depositi e prestiti, mentre le fognature non saranno costruite e l'approvvigionamento idrico sarà ancora di emergenza per il ripetersi di frane e dissesti geologici!

Vediamo finalmente che cosa succede, regione per regione!

Come ho detto prima, la spesa corrente delle amministrazioni dello Stato e del parastato è di gran lunga superiore al tasso programmato di inflazione. In Lombardia, le assunzioni di personale sono ormai bloccate da cinque anni, tanto che vi sono poco più di 4.200 dipendenti, ed i sindacati premono perché si bandiscano i concorsi per la copertura dei mille posti attualmente scoperti.

Le regioni non hanno altra via d'uscita.

Noi rappresentiamo l'unico livello che non ha scappatoie perché ogni anno ci troviamo dinanzi ad un incremento del tasso programmato e con le risorse che abbiamo a disposizione dobbiamo far quadrare i conti.

Per quanto ci riguarda, i tagli alle spese correnti sono tagli reali che in certi casi finiscono con l'aggravare la situazione del *deficit* pubblico.

Per quanto riguarda la questione del fondo globale, cercheremo di fornire dati quantitativi attinenti l'autonomia impositiva.

Noi siamo ben felici che gli enti locali possano contare su risorse abbondanti; ci auguriamo — tuttavia — che i fondi vengano spesi coordinando i vari investimenti. In realtà — però — che cosa è accaduto in questi anni? Nel 1985, per esempio, vi è stato, all'ultimo momento, il ripiano delle spese a piè di lista: tasso programmato di inflazione più l'eventuale

tasso aggiuntivo rispetto alle risorse già rideterminate con gli aumenti derivanti dal tasso programmato dell'inflazione.

Ciò detto, non è certo nostra intenzione aprire un contenzioso polemico con gli enti locali. A nostro avviso, occorre riferirsi ad un unico metro di giudizio. L'esperienza acquisita da quattro regioni in merito all'accesso alle risorse (per un 25 per cento) della Cassa depositi e prestiti dimostra che è stato possibile presentare, da parte di queste regioni, programmi in pieno accordo con l'ANCI e con l'UPI. Per la prima volta, finalmente, sarebbe possibile attuare gli investimenti di una parte delle risorse della Cassa depositi e prestiti (un quarto di queste risorse sono finalizzate con riferimento a programmi regionali di intesa fra la regione e il sistema delle autonomie locali). Questa è la strada da battere. A nostro avviso, non il 25 per cento ma il cento per cento delle risorse dovrebbero essere considerate nell'ambito di un accordo fra regione e il sistema delle autonomie locali. Ciò può voler dire far venire l'autonomia dei comuni? No, assolutamente. Avendo infatti scelto, insieme ai comuni, con riferimento al programma per il 1986, l'approvvigionamento idrico ed il disinquinamento delle acque, tutti i comuni hanno finalizzato i loro programmi nel contesto di quelli regionali, per evitare casi in cui si costruiscono fognature ma non depuratori e viceversa.

Riteniamo, in conclusione, che l'esperienza positiva relativa all'accesso, per un 25 per cento, alle risorse della Cassa depositi e prestiti, segni la strada lungo la quale muoverci, in un rapporto corretto fra regione e sistema delle autonomie locali. Tutto ciò, in ogni caso, non deve assolutamente determinare l'apertura di conflitti e la nascita di litigi (alla stregua dei « polli di Renzo ») fra regioni e comuni, come è accaduto e sta accadendo.

Recentemente è stata approvata la cosiddetta legge Galasso, in base alla quale spetta alle regioni varare i piani paesistici. Ma con quale personale? Non sono forse queste funzioni aggiuntive e

senza alcun corrispettivo? Vi sono territori regionali — come quello lombardo — che per oltre il 60 per cento devono essere regolamentati in base alla legge Galasso, con il seguente varo di decine e decine di piani paesistici. Ma con quale risorse umane e scientifiche è possibile raggiungere questo scopo? Occorre senz'altro aumentare l'organico del personale oppure ricorrere a collaborazioni esterne. Non è, comunque, questa una spesa aggiuntiva che le regioni devono sopportare?

FRANCO BASSANINI. Professor Guzzetti, desidero farle presente che le regioni avrebbero dovuto attuare i piani paesistici in base al decreto n. 8 del 1972.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. In ogni caso, si tratta di una funzione aggiuntiva. Infatti, quando dai provveditorati alle opere pubbliche è avvenuto il trasferimento delle sezioni urbanistiche, queste non avevano minimamente la possibilità di redigere i piani paesistici.

Che dire poi della legge-quadro sull'artigianato? È stata approvata tale legge trasferendo (e aumentandole) le funzioni alle regioni. Ma con quali soldi? La legge non prevedeva alcun fondo di dotazione! Abbiamo già dichiarato, al riguardo, che non applicheremo la normativa di questa legge-quadro. Le regioni, infatti, dichiareranno la prossima settimana che questa legge, non prevedendo risorse finanziarie, non potrà essere attuata.

Rispondendo al relatore, dirò che anche noi siamo d'accordo sull'opportunità che non venga aumentata la pressione fiscale. Tuttavia, questo giudizio deve essere rovesciato rispetto ai costi che oggi paga il sistema economico, sociale e produttivo in termini di mancato investimento. In un recente convegno a Stresa, il professor De Rita ha quantificato in 700 miliardi l'anno i costi per l'inadeguatezza del sistema autostradale nazionale. Vorrei rilevare in questa sede un dato, frutto di un'indagine condotta da parte della Federlombarda (l'associazione degli

industriali) e da parte dell'organizzazione sindacale, basata su parametri diversi ma che ha portato agli stessi risultati. Ebbene, in base a questo dato risulta che in Lombardia l'inadeguatezza del sistema infrastrutturale (strade, ferrovie, sistema di trasporto su acqua) ha un costo aggiuntivo dell'ordine di 5-6 miliardi l'anno.

I nostri due piani regionali dei trasporti e della viabilità stimano complessivamente in 10 mila miliardi, per dieci anni, la possibilità di adeguare queste infrastrutture di servizi. Sottolineo come ogni cittadino incida sul bilancio per un costo aggiuntivo di 5-6 mila miliardi l'anno, causato dalla inadeguatezza, per esempio, del sistema dei trasporti. In alcune zone quale, per esempio, quella della Val Camonica la situazione si è resa ancora più difficile al riguardo, determinata da un sistema ferroviario obsoleto e da un precario sistema di viabilità stradale. Nel tener conto di queste situazioni è ancora possibile parlare di pressione fiscale in termini quantitativi e no, al contrario, in termini di riduzione dei costi del sistema economico, come avviene in Lombardia? Se noi potessimo contare su un sistema di servizi di trasporto adeguato questi costi aggiuntivi non vi sarebbero.

Ci rendiamo conto che a livello nazionale non vi è la possibilità di interventi massicci. Mi permetto di invitare il legislatore a fare in modo non tanto che le regioni già ricche lo diventino di più quanto di stabilire (in attesa della legge sulla finanza regionale) che una quota del gettito dell'autonomia impositiva attuata dalle regioni costituisca un fondo comune a beneficio di quelle regioni che non applicheranno un'autonomia impositiva. Personalmente, potrei sostenere una battaglia del genere per ottenere, per esempio, che il 10 per cento del risultato dell'autonomia impositiva della regione lombarda venga messa a disposizione per un fondo di cui potranno beneficiare le regioni del sud. Ciò ci consentirebbe non di aumentare la pressione fiscale nei confronti dei contribuenti ma di ridurre i costi che oggi gli stessi debbono sostenere

a causa di un sistema di servizi inadeguato e con conseguenti gravosi costi in termini di sviluppo e di occupazione. Nel bilancio della regione sono stanziati 20 miliardi per il progetto sull'occupazione giovanile, ma potrebbero essere molti di più se si riuscissero ad eliminare i costi aggiuntivi dovuti all'inadeguatezza delle infrastrutture di servizi.

L'ultima risposta è ad un quesito dell'onorevole Valensise. Mi sembra di avere già detto che abbiamo tagliato in termini reali, monetari, le nostre spese correnti. Si dice che vi sono regioni che sprecano, che usano la formazione professionale per fare cose poco nobili. Lei ha portato ad esempio, onorevole Valensise, la questione della sanità. A parte il fatto che quel comparto è a destinazione vincolata, e quindi non è vero che se non si fosse sperperato dove si è sperperato si sarebbe aiutata la finanza regionale, le debbo dire che sono anni che il Ministero della sanità e le regioni (almeno alcune) denunciano quello che è successo nel settore farmaceutico. Non occorre molta fantasia, infatti, alla fine dell'anno ad analizzare i motivi per i quali la regione Lombardia spende il 50 per cento di spesa farmaceutica rispetto ad altre regioni dove sono scoppiati gli scandali. Allora le faccio io la domanda: perché mai, a fronte di questi elementi, il Governo, il Ministero non si sono mossi, quando in una regione si spendeva il 50 per cento in più e vi sono regioni che hanno costi *pro capite* altissimi? La mia regione è la terz'ultima, da questo punto di vista. Sotto tale aspetto ha ragione il ministro della sanità quando, nell'intervista pubblicata oggi, dice di essere arrivato in un Ministero dove ha trovato 200 leggi ferme, una burocrazia che, fra circolari, leggi, leggine, comitati e sottocomitati, in definitiva dà un contributo al non controllo sulla spesa sanitaria e all'ulteriore complicazione di una riforma già complessa e difficile. Tutti questi elementi esistono, sono verificabili; bisogna avere la volontà, a mio avviso, di colpire inesorabilmente dove accadono questi abusi (o addirittura questi reati) evitando di lasciare che queste

situazioni vadano avanti per anni, per poi fare — come è stato detto molto giustamente — i polveroni, mettendo tutti nel mazzo, cioè quelli che non hanno rubato, quelli che hanno amministrato bene, e quelle poche realtà in cui determinate situazioni si sono verificate.

Non si può dunque sollevare la polemica sulle regioni dicendo che hanno sperperato i soldi del settore sanitario. Bisogna invece indicare con precisione dove gli sprechi si sono verificati; bisogna fare i nomi. Il Governo, il Ministero hanno tutti gli elementi, perché quando una regione, ripeto, ha il 50 per cento in più di spesa...

PIETRO RODOLFO BOLLINI. Ma perché queste cose non le fanno? Vi è una ragione, perché l'attacco non è alle regioni, ma alla sanità pubblica.

GIUSEPPE GUZZETTI, *Presidente della regione Lombardia*. L'attacco è al regionalismo, e anche alla sanità pubblica, ma soprattutto al regionalismo. Si vuole dimostrare che tutte le regioni non funzionano e che, funzionando male, devono essere non dico abolite, perché sarebbe esagerato, ma quasi.

MARIO FERRARI AGGRADI, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Vorrei rimarcare che abbiamo presidenti di regione veramente bravi. Lo dico non soltanto per la passione con cui si sono svolti gli interventi, ma anche per la concretezza delle proposte avanzate. Ritengo particolarmente utile questa parte dell'audizione; almeno questo vi sia di conforto, presidente Guzzetti, per assicurarvi che esamineremo ciò che ci avete detto con la massima solidarietà.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle regioni per il contributo dato ai nostri lavori (*I rappresentanti delle regioni vengono accompagnati fuori dall'aula*).

La seduta, sospesa alle 13,45, è ripresa alle 18,15.

PRESIDENTE. L'ultima audizione di oggi, ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, del regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 125-bis del regolamento del Senato della Repubblica, è quella del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Salverino De Vito.

Onorevole ministro, credo di doverle rappresentare i motivi per i quali gli uffici di presidenza delle due Commissioni hanno deciso di ascoltarla. Vi è stata una votazione unitaria, al di là del merito dei provvedimenti in esame per l'attuale manovra di bilancio (manovra caratterizzata più sul versante degli investimenti che non su quello del contenimento della spesa corrente, tant'è che questa è garantita soltanto da un contenimento di 1.900 miliardi di lire, quindi con una dimensione quantitativa piuttosto modesta). Sotto questo profilo, il giudizio comune dei due uffici di presidenza è che le questioni dell'occupazione e del Mezzogiorno dovrebbero caratterizzare l'essenza della manovra di bilancio. In questa chiave abbiamo ritenuto di sentire lei, senatore De Vito, e il ministro del lavoro De Michelis, la cui audizione si svolgerà domani. Desideriamo, infatti, che queste due questioni siano viste e considerate in termini politici generali nell'introduzione dei due ministri, cui seguiranno richieste di chiarimento (non quindi interventi) e proposte da parte dei gruppi parlamentari, di guisa che, nel prosieguo dell'esame dei provvedimenti finanziari, possano eventualmente emergere anche iniziative concrete capaci di rispondere alle questioni del Mezzogiorno e dell'occupazione.

La prego pertanto di introdurre la discussione, onorevole ministro, dopo di che apriremo il dibattito.

SALVERINO DE VITO, *Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*. Onorevole presidente, come lei sa, con l'articolo 1 della legge n. 64 sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il Parlamento ha fissato per il periodo 1985-1993 un ammontare complessivo di risorse di 120 mila miliardi, precisando, nella stessa norma,

che per gli interventi indicati dall'articolo 1 della legge n. 651, devono essere impegnati non meno di 10 mila miliardi l'anno, fermo restando l'apporto della legge finanziaria per il 1985.

Nell'articolo 18 per il periodo 1985-1988 è previsto espressamente uno stanziamento di 42 mila miliardi, di cui ne sono stati impegnati 12.085. Tolti 300 miliardi stornati in sede parlamentare con la legge n. 41 del 1986, la disponibilità complessiva relativa allo stanziamento previsto dall'articolo 18 risulta pari a 29.615 miliardi. Tale somma potrà essere utilizzata tra qualche settimana, in sede di riunione del CIPE sul primo piano di attuazione, per tutte le attività di intervento straordinario di cui alla legge n. 64.

Il discorso con il tesoro e la decisione del Consiglio dei ministri in questa direzione hanno posto un problema relativo ai limiti di cassa per il 1987 — si tratta di un compito che il Parlamento ha ritenuto di dover affidare alla legge finanziaria con riferimento al contenimento del fabbisogno — avendo indicato sotto questo profilo uno stanziamento di 8 mila miliardi. Quindi, rispetto alla possibilità di impegno di 29.615 miliardi dovrebbe essere evidenziato nei documenti finanziari un limite di cassa di 7.933 miliardi.

Al riguardo, ho avuto modo di osservare che dai documenti di bilancio risulta una cifra di 7.800 miliardi, essendo stato attuato uno spostamento di 133 miliardi che, provenienti dalla legge n. 183, trovo ora imputati nella legge n. 902.

Questi erano i dati, sui quali abbiamo discusso nel Consiglio dei ministri, le cui determinazioni nascono dalla contestuale lettura degli articoli 1 e 18 della legge n. 64, dove si parla dell'approvazione da parte del CIPE del programma triennale.

In sede di approvazione della legge finanziaria ci siamo posti il problema — credo che questa sia la parte più significativa se si vuole evitare che l'intervento straordinario diventi sostitutivo — del ruolo dell'intervento ordinario ...

PRESIDENTE. Mi sembra di aver capito che secondo la sua valutazione, il limite dell'impegno di cassa è pari a

7.933 miliardi; al contrario, a me risulta essere di 3.800 miliardi sulla base dell'allegato 2 alla relazione governativa al disegno di legge finanziaria.

Poiché vi è un dato molto significativo sotto il profilo politico, sul quale non ci possiamo non trovare d'accordo con il ministro De Vito, quello cioè di avere una cassa mantenuta alta, e poiché vi è stata una decisione politica diversa da quella che appare dai documenti di bilancio, vorrei pregare i colleghi di prendere in considerazione l'ipotesi di sospendere l'audizione e di rinviarla ad altra data.

SALVERINO DE VITO, *Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*. Mi rimetto alle sue decisioni, signor presidente.

PRESIDENTE. Il fatto è che non sappiamo esattamente di che cosa parliamo e non vorrei che si desse inizio ad una discussione molto tesa rispetto ad un dato politico che sarebbe stato assunto dal Consiglio dei ministri e che prevederebbe la diminuzione delle competenze e l'invarianza della cassa, dinanzi ad un dato, come risulta dai documenti presentati, in cui la competenza e la cassa si abbassano di 4 mila miliardi con la conseguenza che nel 1987 la competenza sarebbe addirittura di soli 1.500 miliardi.

Dal momento che si tratta di un argomento non marginale sul quale verterà tutta la nostra discussione, vorrei chiedere al ministro, se può farlo in questo momento, di chiarire la sua posizione, altrimenti saremo costretti a rinviare l'audizione.

SALVERINO DE VITO, *Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*. Ho qui un prospetto su cui abbiamo lavorato in sede di Consiglio dei ministri circa il limite di cassa definito nella misura di 7.933 miliardi per il 1987. La legge n. 853 del 1971 viene aumentata di 200 miliardi, per quanto riguarda la cassa, rispetto alla finanziaria 1986. Alla legge n. 902 sono imputati 133 miliardi che nel prospetto precedente erano imputati, in-

vece, alla legge n. 183, ecco perché si scende da 7.933 a 7.800 miliardi. Per quanto riguarda la legge n. 183, si passa da 160 miliardi previsti nella legge finanziaria 1983 a 1.160 miliardi, con un aumento di più di mille miliardi relativamente alla cassa.

La legge finanziaria 1986 prevedeva per la legge n. 651 nel 1987 una cifra di 2.840 miliardi relativamente alla cassa; nella legge finanziaria 1987 dovrebbe essere prevista una somma di 2.940 miliardi, 100 in più rispetto alla modulazione prevista l'anno precedente. Su questi dati il Consiglio dei ministri ha deliberato.

PRESIDENTE. A pagina 42 dell'atto Camera n. 4016, nella tabella si evidenzia una detrazione di competenza e di cassa pari a 1.200 miliardi per la legge n. 651.

La prego, signor ministro, di lasciare cortesemente agli uffici il prospetto in

esame. Ci troviamo in una situazione di disagio, infatti, da una parte siamo di fronte ad una decisione politica che ci è stata riferita dal ministro e, dall'altra, ad un atto presentato dal Governo che reca indicazioni contrastanti con tale decisione.

Allo scopo, pertanto, di consentire al ministro di acquisire tutti gli elementi per accertare gli esatti termini della situazione, propongo di rinviare l'audizione del ministro alla seduta di giovedì mattina, alle ore 9.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 18,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO