

1

**SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1986**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO CIRINO POMICINO**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE EUGENIO PEGGIO**

PAGINA BIANCA

---

**La seduta comincia alle 11,15.**

**Audizione di una rappresentanza  
della Corte dei conti.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione di una rappresentanza della Corte dei conti composta dai consiglieri Riccardo Bonadonna, Manin Carabba e Francesco Battini, ai quali do senz'altro la parola perché ci esponano le loro rispettive riflessioni sulla scorta delle esperienze avute negli anni scorsi.

**RICCARDO BONADONNA, Consigliere della Corte dei conti.** Ringrazio, anche a nome del presidente della Corte, il presidente Cirino Pomicino per l'invito rivolto alla Corte dei conti di inviare una propria rappresentanza a questa audizione sui temi della legge n. 468 del 1978.

In particolare, ci sono stati chiesti un giudizio complessivo sui sette anni di applicazione della legge n. 468 ed indicazioni sui modi nei quali proseguire il processo di riforma avviato.

Ricordo - anche se ciò è certamente noto a lei, signor presidente, ed agli altri onorevoli membri di questa Commissione - come la Corte dei conti abbia sempre dedicato specifica attenzione ai contenuti ed ai modi di attuazione della legge. Se ne occupò, già nel corso dell'*iter* parlamentare, con un referto specifico anticipato rispetto alla relazione sul rendiconto per il 1977 e poi, nel consolidarsi delle varie prassi applicative, in tutte le relazioni che essa svolse. Se ne è occupata nel parere reso nel dicembre 1983 dalle sezioni riunite, in sede consultiva, sulle

norme di adeguamento alla legge n. 468 proposte dal Governo per il regolamento di contabilità generale dello Stato. In tale sede espresse parere negativo su quella parte di disposizioni che non sembravano compatibili con lo strumento regolamentare, proponendo però, per talune di esse prevalentemente intese a recepire prassi interpretative in corso, la via della soluzione legislativa. Alla posizione allora assunta dalla Corte dei conti credo che vada ancora di più oggi riconosciuto il carattere di richiamo all'esigenza di arrecare modifiche e correzioni interpretative in un contesto più ampio ed appropriato quale quello parlamentare, in vista della rilevanza che le norme in esame rivestono per le decisioni in tema di finanza pubblica.

Ricordo, infine, che ad una puntualizzazione sugli aspetti controversi della legge n. 468 è stata dedicata l'audizione del luglio 1984 e che il documento che ne seguì fu recepito nel testo della relazione sull'esercizio finanziario 1984.

Tutto ciò consente, in questa occasione, alla Corte dei conti di fornire adeguata risposta ai quesiti posti sul processo attuativo della legge e sulle possibili linee da seguire per gli adeguamenti che si intende arrecare. L'esposizione di questo secondo rilevante aspetto rappresenterà comunque la proiezione ed il conseguenziale sviluppo di opinioni già espresse dalla Corte dei conti, in rapporto ai limiti segnati dalla struttura istituzionale della Corte stessa, le cui funzioni propositive, come è noto, si esplicano in occasione dei referti generali e specifici a norma dell'articolo 41 del testo unico vigente, su delibera delle sezioni riunite o per altro verso, in occasione dei pareri

resi sempre in sede collegiale su disegni di legge o proposte regolamentari riguardanti materie di specifica competenza. Entro tali margini – per altro non ristretti – la Corte dei conti ha sempre manifestato, come ora manifesta, la sua totale disponibilità.

Comunque, l'occasione si presta per fare auspicio che il contributo che la Corte dei conti può dare alle decisioni parlamentari in tema di finanza pubblica possa accrescersi a seguito di una appropriata riforma delle funzioni dell'istituto già all'esame del Parlamento.

La prego, onorevole presidente, di concedere la parola al collega Carabba, il quale esporrà più specificamente il punto di vista della Corte dei conti.

PRESIDENTE. Prego il consigliere Manin Carabba di prendere la parola.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. La Corte dei conti, con la relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, ha cercato costantemente un punto di equilibrio istituzionale tra esigenze di governo della finanza pubblica e della politica economica e cornice costituzionale posta fondamentalmente dall'articolo 81, terzo e quarto comma, e dall'articolo 23.

Già nei secondi anni sessanta, dopo la sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale, le relazioni della Corte dei conti al Parlamento, anticipando il tema fondamentale della riforma del bilancio (il cui processo genetico può datarsi dalla citata sentenza n. 1, che poneva in crisi la prassi legislativa di spesa fino allora seguita dal Parlamento) accettavano il tema della ricerca di un parametro di programmazione cui ancorare l'evoluzione del bilancio e la copertura delle nuove legislazioni di spesa.

Nella relazione sul rendiconto 1977, mentre era in corso l'esame del disegno di legge governativo di riforma, e, poi, nella relazione sul rendiconto 1978 emergeva la preoccupazione della Corte dei conti circa la delimitazione dei ruoli rispettivi della legge finanziaria e della

legge di bilancio e si sottolineava l'esigenza di non consentire, attraverso un uso improprio della legge finanziaria, un sostanziale aggiramento del precetto dell'articolo 81, comma terzo, della Costituzione.

Le successive relazioni hanno seguito criticamente il percorso di attuazione della riforma segnalandone limiti e progressi e fornendo concrete indicazioni positive. Come ben sanno i parlamentari – soprattutto quelli di codesta Commissione – i temi principali affrontati possono essere schematicamente richiamati nel modo seguente: la necessità di delimitare il contenuto della legge finanziaria in modo rigoroso in rapporto alla norma dell'articolo 11 della legge n. 468; l'immodificabilità in corso d'esercizio dei saldi posti dalla legge finanziaria; la necessità del bilancio pluriennale e programmatico; l'esigenza di una disciplina regolamentare dei tempi e dei modi della discussione parlamentare dei documenti di bilancio; il raccordo fra struttura del bilancio (*ex* articolo 9) e struttura del rendiconto (*ex* articolo 22, ultimo comma) ai fini del controllo del significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate; le clausole di copertura della legge di spesa; la struttura e la modalità di impiego dei fondi globali; il ruolo del bilancio di cassa e quello, per molti aspetti distinto delle previsioni sul fabbisogno di cassa; il raccordo tra bilancio dello Stato e il settore pubblico allargato.

Il primo tema del proposto ripensamento dell'architettura della legge n. 498 è identificato nel ruolo della legge finanziaria, nei suoi contenuti, nel suo rapporto con il bilancio, nei suoi raccordi, anche all'interno dei procedimenti decisionali del Parlamento, con gli altri strumenti di manovra della politica economica.

Da parte della Corte dei conti vi è prevalente richiamo a posizioni già espresse, non per il gusto notarile di richiamare affermazioni che la Corte stessa (attraverso la propria relazione sul rendiconto) ha avuto occasione di sottoporre al

Parlamento, bensì perché appare necessario sottrarre il dibattito avviato alla fine di questa sessione di bilancio (questa, almeno, è la mia personale sensazione) ad una certa « nevrosi » che pare avere caratterizzato la discussione e che a noi è apparsa contrassegnata da due fasi: prima da un eccesso di attese che, nel giugno scorso, parevano caricare in modo improprio sulla legge finanziaria l'intero peso di una riforma dello « Stato sociale » come se la crisi fiscale dello Stato potesse essere risolta da una sorta di nuova codificazione a 120 anni dalla precedente; poi, alla conclusione in febbraio di questa sessione di bilancio, da una opposta nevrosi che, muovendo dalle attese deluse, ha invece finito per porre in discussione – in maniera che è apparsa a volte non sorretta da motivazioni persuasive e razionali – l'intero edificio della riforma.

È quindi con questo spirito – quello inteso a partecipare ad un dibattito di oggi, non a ricordare posizioni di ieri – che intendiamo richiamare le posizioni che la Corte dei conti ha già assunto.

L'esigenza di evitare il sovraccarico della legge finanziaria è sempre stata sottolineata dalla Corte, che ha sottoposto anno per anno il suo contenuto della legge finanziaria, dal disegno di legge governativo alla conclusione dell'*iter* parlamentare, ad un esame puntuale sotto il profilo della sua corrispondenza al connotato dell'articolo 11 della legge n. 468.

Sin dalla relazione sull'esercizio 1980, del resto, la Corte (sia in rapporto alla complessità dell'*iter* parlamentare, sia in rapporto alla definizione dei contenuti della legge finanziaria) ha suggerito un'adeguata revisione dei regolamenti delle due Camere, revisione articolata su una sessione autunnale ed una estiva dedicate rispettivamente all'esame del rendiconto ed a quello del bilancio di assestamento – suggerimenti che poi con soddisfazione la Corte registrò essere stati accolti con le « novelle » successivamente introdotte nel regolamento della Camera e, di fatto, anche se con minore impatto regolamen-

tare, ma con un'incidenza egualmente rilevante sulle procedure, da parte del Senato.

Quanto al contenuto della legge finanziaria, la Corte ritiene di richiamare oggi parole già usate nella stessa relazione, concernente l'esercizio 1980: « È auspicabile la ricerca, da parte del Governo e del Parlamento, di un modello più coerente e più stabile di legge finanziaria che eviti sia il suo restringersi ai contenuti detti essenziali – perché una legge finanziaria così ridotta riproporrebbe interrogativi circa la possibilità di perseguire i medesimi fini attraverso la parte normativa del bilancio – sia l'opposta tendenza verso la legge *omnibus* ».

Le responsabilità preminenti venivano indicate come proprie e non declinabili di una fase di valutazione politico-legislativa del Governo e del Parlamento; poiché nessuna astratta codificazione in termini giuridici riesce a dare preventivamente il senso di ciò che è o non è attinente alla manovra di breve periodo.

La Corte, tuttavia, tentava di offrire alcuni parametri giuridici, soprattutto laddove indicava la necessità di non inserire nella legge finanziaria norme di spesa di carattere pluriennale; in presenza di nuove spese ultra annuali la possibilità di autocopertura, che la Corte stessa ammetteva da parte della legge finanziaria attraverso l'indicazione del saldo del ricorso al mercato, si pone in palese violazione del sistema dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione. Per la stessa ragione (per fare in modo, cioè, che la normativa costituzionale non venisse aggirata) la Corte ha sempre sottolineato l'importanza, pur nella discrezionalità politica propria del Governo e del Parlamento, che la manovra dei fondi globali non fosse tale – dato che questi fondi evidentemente concorrono alla definizione dei saldi del bilancio – da condurre ad un uso improprio dell'ambito discrezionale della legge finanziaria rispetto all'obbligo di copertura.

Ancora oggi, alla luce del recente dibattito e delle proposte emerse sia in sede di amministrazione dello Stato, sia

in sede di dibattito politico-culturale, sia in sede parlamentare, la Corte ritiene di ribadire il proprio orientamento secondo il quale non è prospettabile, se si assumono le finalità proprie della legge n. 468, una rinuncia allo strumento della legge finanziaria.

L'obiettivo di restituire al momento della gestione di bilancio una sua portata sostanziale – pur nel rispetto del fondamentale precetto dell'articolo 81, comma terzo della Costituzione – esige una legge sostanziale, che evidenzi ed isoli la manovra rispetto alla componente di scelta incrementale propria del bilancio. Si tratta di eliminare, come la Corte ha sempre richiesto, norme di portata organizzativa, decisioni pluriennali di spesa, un uso dilatorio ed improprio dei fondi globali, ma non di rinunciare ad un'assunzione di responsabilità da parte del Parlamento in ordine ai limiti del *deficit spending*, attraverso la fissazione del limite massimo del ricorso al mercato e l'unificazione, in quanto possibile, delle decisioni di aggiustamento normativo legate ai contenuti della politica economica di breve periodo. Questa è sinteticamente la posizione della Corte dei conti sulla legge finanziaria.

Un secondo tema evidenziato dalle posizioni emerse di recente riguarda la necessità di anticipare nel tempo il confronto tra Governo e Parlamento sulle grandezze-obiettivo e sugli indirizzi generali della politica di bilancio.

Quanto al tempo di tale confronto, ad opinione dei magistrati che qui rappresentano la Corte (l'audizione ha i limiti che già il collega Bonadonna segnalava dal punto di vista istituzionale) è evidentemente preferibile, tra le alternative poste, quella che sceglie il periodo giugno-luglio. Si tratterebbe di una fase conclusiva della sessione estiva di bilancio, subito dopo l'approvazione del rendiconto, che costituisce una premessa anche tecnica delle successive determinazioni.

Lo scopo di avviare concretamente il confronto Governo-Parlamento potrebbe essere perseguito, nello spirito delle stesse indicazioni che paiono sottolineare l'importanza di questo momento, piuttosto

che con documenti nuovi, che si aggiungano, cioè, alla lista già complessa degli adempimenti di bilancio e contabili posti dalla legge n. 498, dall'approvazione in questa sede di una versione semplificata del bilancio pluriennale e programmatico.

Sembra a noi che sia proprio il bilancio pluriennale e programmatico lo strumento adeguato per la determinazione di una griglia di obiettivi annuali e pluriennali, nell'ottica del controllo e della gestione della finanza pubblica. In sostanza, non si comprende perché si dovrebbe rinunciare ad uno strumento pressoché inattuato da parte del Governo in questi anni, previsto come momento cruciale della strategia della legge n. 498, aggiungendosi invece una determinazione che, dovendo offrire una cornice macroeconomica (sul tipo di quella che, in fondo, la sentenza n. 1 del 1966 già richiedeva) alle scelte di bilancio ed a quelle successive della legge finanziaria e del bilancio annuale, è riconducibile alle finalità tipiche del bilancio programmatico. Pertanto, meglio sarebbe eventualmente ritoccare la definizione normativa che la legge n. 468 dà del bilancio programmatico, ma non aggiungere una fase distinta e nuova ad un *iter* procedimentale già sufficientemente complesso. Ciò anche in forza del fatto che altrimenti si verrebbe a perdere di vista quella funzione cruciale del bilancio programmatico che la Corte ha sempre ribadito, confutando criticamente, in un dialogo che annualmente avviene attraverso le note di risposta del Tesoro, le motivazioni che, anno per anno, a volte in modo mutevole, il Tesoro ha fornito di questo inadempimento, motivazioni che la Corte ha sempre reputato e tuttora reputa non persuasive sia dal punto di vista tecnico, sia sotto il profilo dell'architettura istituzionale della legge.

La proposta di concentrare in alcune leggi settoriali, da considerare prioritarie per tempi e modi di esame parlamentare (si ricorre all'espressione « corsia preferenziale »), le scelte più rilevanti di politica economica che – per incidere su meccanismi istituzionali, organizzativi, procedimentali o per il loro rilievo su

assetto istituzionali del settore pubblico allargato o per la loro portata ultrannuale – non possono trovar posto nella legge finanziaria è certamente cosa utile. Da un lato, la disponibilità di tale strumento potrebbe facilitare la corretta definizione dei limiti della legge finanziaria; dall'altro, potrebbe forse limitare l'uso, più volte lamentato e posto in evidenza annualmente dalla Corte, di una « selva » di decreti-legge concernenti la manovra di finanza pubblica che, negli anni passati, si sono intrecciati con le scelte della legge finanziaria. Del pari, appaiono utili e coerenti con analoghe indicazioni fornite dalla Corte dei conti (come quella che la Corte formulò nella relazione di due anni fa e ribadì in quella ultima sui cosiddetti fondi globali negativi) taluni suggerimenti in materia di struttura dei fondi globali stessi (in particolare con la introduzione in essi di una lista di priorità negative).

Nel nuovo disegno, quale emerge dalle riflessioni svolte fin qui dalla Corte, si verrebbero dunque a distinguere una discussione preliminare a conclusione della sessione estiva di bilancio, imperniata: sul bilancio pluriennale programmatico, che offre lo scenario macroeconomico ed il sistema delle scelte di strategia, su una discussione preliminare del bilancio annuale nelle sue componenti di scelta incrementale, concernente la ripartizione delle risorse fra i ministeri, e gli strumenti di raccordo tra finanza pubblica e settore pubblico allargato (fondi regionali, fondo sanitario eccetera). Si tratta di scelte che, effettivamente (le prime perché costituiscono una cornice macroeconomica di medio periodo, le seconde perché appartengono a quella sfera di decisioni inevitabilmente « incrementalì ») possono essere deliberate in quella fase dell'anno.

Invece, quanto si è detto sopra sul permanere della necessità della legge finanziaria lascia uno spazio decisionale cruciale alla sessione autunnale di bilancio. Ciò discende, a nostro avviso, anche da necessità di ordine tecnico. Allo stato attuale dell'arte delle discipline economiche, non riteniamo che una valutazione

quantificata della manovra di politica economica di breve periodo sia più credibile nella seconda metà dell'anno.

In realtà le incertezze degli andamenti dell'economia internazionale e nazionale hanno reso, secondo gli economisti, necessaria una estrema cautela nella definizione degli strumenti di previsione e di programmazione annuale; sembra, quindi, ragionevole immaginare che, una volta definite le opzioni di medio periodo e posti i tratti essenziali della ripartizione delle risorse incrementalì (con l'ipotizzata « coda » della sessione estiva) le correzioni da introdurre in raccordo alla manovra di politica economica di breve periodo restino da affidare, nel corso della sessione autunnale, alla legge finanziaria, che rimane quindi, in questa ottica, lo strumento cruciale della manovra di politica economica di breve periodo.

Una definizione del bilancio pluriennale programmatico (perché è un altro tema di cui si è discusso a lungo in termini semplificati) che ne accentui i tratti di documento di raccordo fra opzioni di politica economica di medio periodo e linee evolutive di fondo della finanza pubblica, appare alla Corte un tema meritevole di approfondimento. Non riteniamo che sia da difendere il testo della legge n. 468 così com'è; è quindi taluni contributi critici – muovendo dalle riflessioni e dalle difficoltà incontrate dal Ministero del tesoro e dalla Ragioneria – siano meritevoli di essere sviluppati. In questa direzione, del resto, lavora anche la Commissione tecnica della spesa pubblica e taluni contributi sono stati offerti dalla relazione della Corte che si propone di ritornare su questi temi in occasione della relazione sul rendiconto di quest'anno.

Si tratterebbe, nell'ottica della Corte, di offrire un parametro di riferimento (soprattutto per la copertura della legislazione di spesa) sul tipo di quello richiesto dalla sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale.

Anche sotto questo profilo, ribadendo le proprie indicazioni già fornite nelle passate relazioni, la Corte indica come

interessanti i suggerimenti contenuti nei documenti del recente dibattito. La Corte vuole solo aggiungere che un bilancio programmatico può costituire quel documento di opzioni strategiche (di cui si parla come tema della scelta di giugno anche nella mozione firmata dai capigruppo della maggioranza ed approvata in Assemblea a conclusione del dibattito). Si tratterebbe di un bilancio programmatico in una struttura semplificata. Si rinuncia a far svolgere al bilancio programmatico la funzione di parametro per le scelte microeconomiche, di misure dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nella legge n. 468 la struttura del bilancio, disciplinata dagli articoli 4 e 9 (soprattutto il 9) in raccordo con l'articolo 22, raccoglieva indicazioni, che emergono dall'esperienza di molti paesi, in virtù delle quali il bilancio è anche strumento di riscontro dell'efficacia dei risultati dell'azione di spesa e quindi cornice delle modificazioni organizzative e procedurali. Questo è un altro dei « capitoli bianchi » dell'attuazione della legge n. 498.

La Corte, nell'accettare una revisione ed una semplificazione in chiave di raccordo con lo strumento macroeconomico del bilancio programmatico pluriennale, ribadisce che, in sede di bilancio annuale, quelle funzioni che si legano al momento della valutazione microeconomica restano essenziali.

**PRESIDENTE.** Passiamo alle domande.

**FRANCO BASSANINI.** Vorrei innanzi tutto esprimere la mia gratitudine ai consiglieri della Corte dei conti che sono presenti oggi e che, come in altri casi, forniscono un contributo di grande interesse per la Commissione.

A tale proposito, credo che l'osservazione iniziale del consigliere Bonadonna circa i problemi connessi con la riforma della legge di bilancio, e relativi all'ordinamento della Corte dei conti, richieda l'attenzione della nostra Commissione su

uno strumento legislativo che è all'esame della I Commissione, ma che ci interessa in maniera fondamentale per profili che sono di nostra competenza, su materia per la quale non credo che potremmo limitarci ad un ordinario parere sulla copertura finanziaria e sui riflessi finanziari di questa normativa.

Non intendo dire con ciò che dobbiamo rivendicare la competenza primaria, dobbiamo però pensare ad una forma di esame di questo provvedimento e magari anche a qualche contatto specifico con la Corte dei conti per la parte che ci interessa direttamente. Credo che anche l'audizione di oggi vada in questa direzione.

Riguardo a quanto detto, con molta ampiezza, nella relazione del consigliere Carabba, vorrei formulare rapidamente alcune domande. La prima è relativa ai contenuti e alle delimitazioni dell'oggetto della legge finanziaria e, innanzitutto, allo strumento della legge finanziaria in relazione alle proposte ribadite recentemente persino dalla Ragioneria generale dello Stato (nel senso di modificare uno dei pilastri della struttura della legge n. 468 del 1978). Vorrei chiedere l'opinione della Corte dei conti, o almeno dei suoi rappresentanti qui presenti, riguardo a questo specifico argomento. Premetto che, personalmente, condivido le ragioni di opportunità politico-istituzionale in ordine al mantenimento della legge finanziaria come strumento distinto che evidenzia ed isola la manovra rispetto al documento contabile « legge di bilancio ». A vostro avviso, è tecnicamente prospettabile, allo stato dell'articolo 81 della Costituzione (in particolare del terzo comma di questo articolo, e della interpretazione che, di fatto, è prevalsa e che la Corte costituzionale ne ha dato), un'ipotesi di eliminazione della legge finanziaria e di disciplina dei contenuti (quanto meno di quelli essenziali) della legge finanziaria nella parte normativa della legge di bilancio, o meno? Mi rendo conto delle difficoltà che si presentano nel dare questa risposta, però sarebbe interessante, perché al di là di ogni valutazione, ovvia-



mente opinabile, di opportunità politico-istituzionale (quale quella già espressa nella relazione), se la risposta fosse negativa, o esprimesse perplessità su questo punto, se ne dedurrebbe un argomento notevole per non innovare rispetto alla duplicità di strumenti legislativi (legge finanziaria e legge di bilancio).

La seconda questione che desidero affrontare riguarda il contenuto della legge di bilancio. Vorrei vedere se ho capito bene: mi pare che l'orientamento della Corte, o almeno dei magistrati qui presenti, sia nel senso di una rigorosa definizione dei contenuti propri della legge finanziaria, ma non di una rinuncia completa alla possibilità che, nella legge finanziaria, siano contenute normative sostanziali, o meglio, modifiche a normative sostanziali, qualora ritenute necessarie per la stessa impostazione della manovra di bilancio ed il raggiungimento degli obiettivi previsti in tale manovra. Sotto questo profilo, chiedo se vi sia qualche suggerimento in ordine alla possibilità, una volta seguita tale impostazione — che è la meno lontana dall'attuale articolo 11 e che diventerebbe o si dovrebbe tradurre in una specificazione, in una più rigorosa definizione del « figurino » (come direbbe Giannini) della legge finanziaria — per la Corte dei conti di trovare qualche suggerimento circa il modo di evitare che questa finalizzazione della legge finanziaria non si traduca poi nell'inserimento, in tale legge, come è avvenuto, di una vasta congerie di disposizioni. Per la verità, tali disposizioni hanno quasi tutte qualche effetto sulla manovra di bilancio, ma si tratta di effetti minimi e marginali. Sottolineo che se a questo non si arriva, diventa addirittura impossibile far valere concretamente alcuni strumenti regolamentari che furono introdotti nella prospettiva di avere un contenuto « controllato » della legge finanziaria, mi riferisco allo stralcio previsto all'articolo 120, secondo comma, del regolamento della Camera o ai poteri del presidente della Commissione di dichiarare l'inammissibilità di emendamenti, disposizioni che pre-

suppongono la possibilità di esercitare i poteri discrezionali avendo un parametro di riferimento.

La terza questione cui vorrei accennare è rappresentata dalla cosiddetta sessione estiva. Vorrei innanzitutto porre alcune domande riguardo alla proposta emersa in questa sede, e cioè alla previsione che nella sessione estiva si approvi o si « aggiorni » il bilancio pluriennale programmatico. A tale bilancio pluriennale programmatico voi conferireste effetti giuridici e, in caso affermativo, quali? Effetti giuridici che poi si traducano essenzialmente nei confronti della manovra annuale, e quindi della legge finanziaria, o effetti giuridici che si traducano anche nei confronti della legislazione di spesa e di entrata « infrannuale »?

Dopo questa prima questione abbastanza rilevante, il secondo punto su cui vorrei soffermarmi è rappresentato dall'osservazione avanzata riguardo alla rapida mobilità delle variabili della manovra economica (condizionamenti internazionali con congiunture molto « ballerine »). Tale osservazione porterebbe a porre il problema se il bilancio pluriennale programmatico approvato in luglio non debba o non possa essere, a sua volta, aggiornato in dicembre, quando si provvede alla definizione della manovra annuale e quindi anche all'identificazione precisa delle conseguenze, dei vincoli e degli strumenti della manovra annuale. Ciò crea un primo problema. Vi è poi un secondo problema. Voi sapete che la Camera ha approvato due ordini del giorno, almeno apparentemente contraddittori (anche se forse, approfondendo la questione, non lo sono), al termine della scorsa sessione di bilancio. In uno di tali ordini del giorno si ripete una scelta già operata l'anno precedente, nel senso di prevedere una prima fase di definizione degli indirizzi in marzo, nel momento in cui da un lato si dispone la relazione annuale di cassa e dall'altro vi è comunque l'esigenza, per il Governo, di fornire i primi criteri per l'impostazione del bilancio a legislazione vigente per l'anno

successivo; è assolutamente evidente che si tratta del bilancio a legislazione vigente e non della manovra programmatica di medio periodo. Mi chiedo peraltro quale sia la vostra opinione in ordine alla opportunità di mantenere questa scelta e, anzi, di perfezionarla, proprio ai fini di definire i criteri di impostazione del bilancio e quindi gli elementi o i parametri delle scelte, vincolate o discrezionali, dell'amministrazione, in ordine a quella parte che il consigliere Carabba ha definito « incrementale » del bilancio.

Vi è poi un'ulteriore questione che vorrei porre in relazione alla scelta della sessione estiva, ma è una domanda molto più specifica. Credo sia tecnicamente impossibile pensare ad una sessione estiva nel mese di luglio, un mese di grande attività legislativa sostanziale. L'autunno è occupato essenzialmente dalla sessione di bilancio; mi domando se, nel mese di luglio, si debba concentrare l'esame del rendiconto e della relazione della Corte dei conti (che negli ultimi anni abbiamo cercato di valorizzare al massimo, trattandosi di strumenti utili) e delle relazioni della Corte stessa sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, in più, l'esame dell'assestamento del bilancio dell'anno in corso. Si presenta dunque un problema: secondo voi, sono in grado il Tesoro, e poi la Corte, a questo punto, di anticipare almeno gli strumenti anticipabili (cioè il consuntivo da parte del Tesoro e la relazione da parte della Corte dei conti) in modo che la sessione estiva di bilancio possa cominciare almeno un mese prima? In caso contrario, ritengo tecnicamente molto difficile poter concentrare in luglio tante attività.

Vi è poi un'ultima questione che considero « chiave » e a cui tengo particolarmente. La Corte dei Conti aveva a suo tempo avanzato l'ipotesi di un fondo globale negativo. Qualcuno di noi, anche il sottoscritto, l'aveva ripresa. Le obiezioni nate dal Tesoro e collegate con quelle relative alla presunta impossibilità tecnica del bilancio pluriennale e programmatico, nascevano dalla impossibilità di

garantire, per il fondo globale negativo, la sua realizzazione, essendo ovviamente più forti le spinte o le pressioni per realizzare il fondo globale positivo piuttosto che quello negativo, dato che si traduce in riduzione di spese o in incrementi di entrate. L'ipotesi che si potrebbe formulare, e su cui chiedo un vostro giudizio, dal momento che abbiamo già iniziato ad esaminare la questione, potrebbe essere quella di un tipo di collegamento, sotto forma di un condizionamento, nella realizzazione dei provvedimenti previsti dai due fondi globali. Tutto ciò, ovviamente, non nel senso di condizionare qualunque provvedimento del fondo globale alla previa approvazione dei provvedimenti iscritti nel fondo globale negativo, ma di prevedere una fascia comunque libera da questa condizione preventiva ed una o più fasce che, viceversa, sono condizionate in misura maggiore o minore. Ricordo, con l'occasione, che la Ragioneria generale dello Stato si è mossa in questa direzione.

Ciò consentirebbe di prevedere una sorta di incentivazione alla realizzazione delle misure che potrebbero, a questo punto, essere sottratte alla finanziaria, dal momento che la ragione per la quale più forte è attualmente l'esigenza di farle rientrare nella finanziaria è costituita dal fatto che questa è uno strumento a realizzazione garantita, entro tempi certi. A questo punto si avrebbe sostanzialmente qualche garanzia che, nella prima parte dell'esercizio, comunque questi provvedimenti andrebbero ad essere approvati, perché altrimenti non ne potrebbero essere realizzati altri su cui, viceversa, vi sono incentivi all'approvazione.

Domando se, secondo i nostri ospiti, è prospettabile una ipotesi di questo genere o se essi ravvisino qualche difficoltà.

GIOVANNI CARRUS. Mi associo al collega Bassanini nell'esprimere un ringraziamento ai magistrati della Corte dei conti non soltanto per la loro presenza qui oggi, ma anche per il contributo che danno, con i loro documenti, all'elaborazione del bilancio da parte del Parla-

mento, in maniera sempre più perfetta e, nei limiti del possibile, collegati con alcune problematiche attuali. Effettivamente le relazioni e le prese di posizione della Corte sono strumenti importanti per affrontare tali questioni.

Vorrei, a questo punto, porre tre domande. La prima si riallaccia, in qualche modo, a quella posta dal collega Bassanini. Voglio però formularla in altri termini. Il professor Carabba ha detto che non è possibile alcuna astratta definizione giuridica del contenuto proprio della legge finanziaria. Obiettivamente la legge n. 468 è talmente vaga ed elastica, per ciò che concerne l'influenza sul bilancio, che è possibile che una formula di questo genere si sottragga anche al giudizio di sindacato che pure nei regolamenti parlamentari è stato introdotto. Se però la Corte dovesse contribuire a definire non tanto in positivo quanto in negativo i contenuti propri della legge di bilancio, rendendo noto quello che non dovrebbe essere la legge di bilancio stessa – credo che questo debba essere uno degli argomenti da affrontare in occasione della formulazione delle innovazioni rispetto alla legge n. 468 – quali indicazioni fornirebbe in tal senso? Quali contenuti – a parere della Corte – rispetto alla struttura globale del governo della finanza pubblica non dovrebbero essere inseriti nella legge finanziaria?

Per ciò che concerne la seconda domanda, parto da alcuni brani contenuti a pagina 39 della nota della Ragioneria generale dello Stato che ci ha inviato il ministro del tesoro, per ricordare che si accenna a difficoltà « non superabili » che si pongono per l'impostazione della versione programmatica nei termini previsti dalla vigente normativa. Mi è parso di capire che l'opinione della Corte non sia questa. Gradirei, comunque, un approfondimento rispetto a tale posizione, facendo presente che personalmente non ritengo che ci siano difficoltà « non superabili » e che anche tutte le obiezioni di carattere tecnico formulate dalla Ragioneria siano superabili rispetto ad un diverso modello

di costruzione del bilancio pluriennale e programmatico.

La terza questione riguarda la quantificazione della spesa. Quando parliamo di ciò, con riferimento al sistema della legge n. 468, lo facciamo in maniera estremamente generica, per cui un minimo di argomentazione nella relazione anche delle proposte o dei disegni di legge sembrerebbe adempiere all'obbligo della quantificazione per ciò che concerne la copertura.

Gradirei qualche indicazione ed eventualmente qualche suggerimento, da parte dei magistrati della Corte, rispetto a meccanismi vincolanti per ciò che riguarda la quantificazione; per esempio una relazione analitica degli oneri e dei modi attraverso i quali si arriva alla quantificazione stessa e, in qualche modo, rispetto ai documenti di bilancio, un tetto oltre il quale la quantificazione non ha alcun effetto. In qualche modo si tratterebbe di automatismi in grado di ridurre l'inflazione, nel senso etimologico della spesa prevista e di quella quantificata.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
EUGENIO PEGGIO

GIOVANNI CARRUS. Concludo chiedendo se, in sostanza, nell'esaminare la legislazione di spesa, i magistrati della Corte abbiano in qualche modo pensato a vincoli più rigorosi per ciò che riguarda l'obbligo della quantificazione.

RENZO SANTINI. Esprimo – come già fatto dai colleghi Bassanini e Carrus – il mio ringraziamento ai magistrati della Corte non solo per la loro presenza e l'apporto fornito oggi, ma anche e soprattutto per l'opera pluriennale svolta con il loro lavoro, utile per questa Commissione.

Mi associo alla richiesta dell'onorevole Bassanini, relativa all'utilità di poter esaminare, in sede di Commissione bilancio, il disegno di legge che è all'esame della I Commissione affari costituzionali, che tratta della riforma della legge di funzio-

namento della Corte dei conti. Con l'occasione chiedo al vicepresidente onorevole Peggio di informare di tale di ciò il presidente della Commissione onorevole Cirino Pomicino, perché credo che la materia non ci debba lasciare estranei.

Voglio fare un'osservazione al professor Carabba, a cui voglio esprimere il mio vivo apprezzamento per la relazione svolta e per i suoi contenuti. Mi pare che la Corte abbia ribadito con molta puntualità orientamenti precedentemente espressi. Se ho ben capito il relatore ha sottolineato quasi una specie di nevrosi del Parlamento in occasione della discussione della legge finanziaria che, in qualche maniera, dipende da un eccesso di attesa da una parte e, nella fase finale, da una frustrazione per i risultati ottenuti.

Vorrei chiedere se su questo aspetto, in qualche modo perverso, della discussione che si è svolta quest'anno, la dilazione dei tempi debba essere dovuta alla necessità di una riflessione sulla struttura e sui compiti della legge finanziaria in modo più puntuale di quanto non sia avvenuto negli anni precedenti.

Sono, quindi, d'accordo con la diagnosi secondo la quale la legge finanziaria dovrebbe rimanere strumento insostituibile. Credo che questa convinzione sia largamente condivisa da tutte le forze politiche qui presenti, ma proprio perché — questa è la domanda di fondo — la Corte, con molta coerenza, ripercorre le tappe dei suggerimenti in un arco temporale abbastanza ampio, creando giurisprudenza, appare difficile ridefinire l'articolo 11. Devo però rilevare che, di fronte a suggerimenti e riflessioni pervenuteci anche dal Ministero del tesoro, non si ritiene siano in qualche modo utili le indicazioni contenute in vari ordini del giorno ed in particolar modo in quello che quasi unanimemente abbiamo presentato e che vede come primo firmatario l'onorevole Bassanini?

FRANCO BASSANINI. Solo il ministro Goria non era d'accordo.

RENZO SANTINI. In conclusione, non si ritiene sia possibile approfondire una riflessione per rideterminare quel contenuto che si dice necessariamente ampio e indefinito dell'articolo 11? Vi è forse una mentalità scolastica da parte mia, ma questa esigenza rimane; sarei grato se i magistrati della Corte qui presenti potessero darci suggerimenti in merito.

GEROLAMO PELLICANÒ. Vorrei ringraziare non ritualmente i magistrati della Corte dei conti sia per la loro partecipazione a questa audizione, sia per le relazioni svolte, sia, infine, particolarmente per l'attività che l'organo di controllo svolge a supporto dell'attività del Parlamento, e in special modo di questa Commissione, attività unanimemente apprezzata.

Non ho davvero molto da aggiungere alle domande dei colleghi, ma mi preme soltanto richiamare l'attenzione della Corte su un ordine del giorno non approvato dalla Camera, ma accolto dal Governo, presentato dai capigruppo della maggioranza (primo firmatario l'onorevole Battaglia). L'ultimo comma di questo documento impegna il Governo, nell'auspicio che la Commissione bilancio richieda tempestivamente alla Corte dei conti l'analisi degli oneri effettivamente sostenuti dalla finanza pubblica per l'applicazione delle principali leggi vigenti, a fornire alla Commissione bilancio tutti i necessari elementi preliminari per individuare il quadro per la richiesta.

Vorrei conoscere dai rappresentanti della Corte la loro opinione su questo comma dell'ordine del giorno e, in questo quadro, quale ritengono possa essere il contributo che la Corte dei conti potrebbe dare alla Commissione bilancio; quale tipo di analisi la Corte, così com'è attualmente strutturata, è in condizione di dare in relazione agli oneri effettivamente sostenuti dalla finanza pubblica per l'applicazione delle leggi vigenti e, eventualmente, di quale tipo di strutture e verso quali direzioni dovrebbe muoversi la riforma per consentire all'organo giurisdizionale di fornire indicazioni utili in rela-

zione alla quantificazione degli oneri connessi alla legislazione vigente?

Dato che noi riconosciamo che i tempi di approvazione della legge di bilancio hanno un'importanza fondamentale e dato che l'ordine del giorno cui accenno propono una sequenza temporale rigorosamente prefissata per la più puntuale definizione delle leggi che costituiscono la finanza pubblica, chiedo in quali tempi i magistrati qui presenti prevedano sia necessario adottare le iniziative – rispettivamente da parte della Commissione bilancio della Corte dei conti e del Governo – per l'individuazione degli oneri complessivi della finanza pubblica che poi dovrebbero costituire – come dal secondo comma dell'ordine del giorno – il contenuto proprio della legge finanziaria.

GIORGIO MACCIOTTA. Invece di ringraziare, vorrei far mio il giudizio del professor Carabba secondo il quale non è prospettabile il superamento della legge finanziaria in quanto è indispensabile isolare la manovra incrementale del bilancio.

Sono convinto che questo sia il nodo fondamentale se si vuole garantire la legittimità dei documenti.

Vi è l'esigenza che il bilancio a legislazione vigente – mentre diffido della recente formulazione « politica vigente » che deriva solo da alcuni pasticci annuali delle varie leggi finanziarie – diventi davvero un qualcosa il più possibile automatico. Da questo punto di vista la proposta di legge n. 347 – in base alla quale formalmente è stata programmata questa serie di audizioni – prevede una tipizzazione del bilancio a legislazione vigente. Il contributo della Corte dei conti in questo senso sarebbe davvero molto importante. Chiedo se essa ritenga che una simile formulazione sia funzionale al fine di far divenire il bilancio a legislazione vigente un documento del quale il Parlamento possa limitarsi a prendere sostanzialmente atto.

In secondo luogo, in via di principio riterrei che probabilmente la formulazione ideale per indicare contenuti tipici

della legge finanziaria sia quella dell'attuale articolo 11 della legge n. 468. In pratica, però, questa formulazione ha consentito le intromissioni successive di norme non indispensabili o comunque tali da appesantire la discussione dei documenti di bilancio.

Nella proposta di legge n. 347 si tenta di sfuggire all'ipotesi, indicata come negativa, « del solo contenuto proprio » – per intenderci il contenuto dell'attuale articolo 1 – indicando in modo molto tipizzato altre ipotesi di contenuto proprio.

Vorrei capire se la Corte dei conti sia in grado di fornirci un contributo per individuare, nella misura del possibile, forse anche per un periodo determinato, una più puntuale delimitazione delle norme da inserire nella legge finanziaria di ciascun anno. Dobbiamo entrare nell'ordine di idee che non è possibile che lo schema di finanziaria abbia una vita lunghissima, ma può essere efficace in un arco di 5-7 anni per essere modificato quando si riterrà opportuno.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO CIRINO POMICINO

GIORGIO MACCIOTTA. La seconda questione sulla quale vorrei soffermarmi riguarda i fondi globali. Nella discussione che ha avuto inizio in questi giorni in Commissione, noi abbiamo indicato le ipotesi dei fondi globali negativi, ma nell'intervallo fra l'inizio del dibattito e l'audizione odierna, anche per l'apporto dei funzionari che, alla Camera, seguono tali lavori, è emersa una ulteriore ipotesi: la possibilità, cioè, che nel determinare i fondi globali, segnatamente quelli di parte corrente, una quota possa anche essere finanziata immediatamente mentre per un'altra il finanziamento sia subordinata ai trasferimenti da taluni capitoli di bilancio (ivi compresi quelli concernenti i trasferimenti ad altri enti del settore pubblico allargato) conseguenti all'approvazione di provvedimenti di legge in corso d'anno.

In questo modo, forse, si supererebbe anche l'impasse circa il collegamento dei

fondi globali positivi e dei fondi globali negativi; in via di estrema ipotesi, cioè, la dotazione iniziale del capitolo n. 6856 potrebbe essere pari a zero, salvo, per esempio, trasferimenti di fondi dal capitolo n. 6858 conseguente alla disciplina diversa dell'indennità integrativa speciale o, ancora, salvo trasferimenti dal capitolo relativo al fondo sanitario nazionale a causa di modifica delle norme che regolano il fondo stesso. Pertanto, la garanzia della copertura in pareggio verrebbe data dal fatto che il fondo globale 9859 sarebbe inizialmente a dotazione zero e le risorse vi rientrerebbero solo a seguito dell'approvazione di provvedimenti concernenti il cosiddetto fondo globale negativo. Su questo punto ritengo che i magistrati della Corte dei conti possano dare un contributo specifico in ordine al quale il loro giudizio è fondamentale.

Se non ricordo male, in una precedente occasione il dottor Bonadonna ci disse che la Corte dei conti, trovandosi gli opportuni meccanismi anche normativi, potrebbe dare un supporto alla Commissione nella fase di verifica delle coperture, fornendo anche indagini *ad hoc* (io penso sempre alle norme sulle pensioni, che sono generalmente « micidiali » dal punto di vista delle clausole di copertura). Vorrei quindi capire se, in questa sede, occorra inserire norme per rendere più facilmente attivabile questo tipo di supporto che la Corte dei conti può fornire al Parlamento o se basti l'instaurazione di una semplice prassi di consultazione più serrata fra Parlamento e Corte dei conti stessa. Eventualmente, si potrebbe inserire una norma specifica nella riforma della 468 oppure fornire quel parere particolarmente motivato e stringente che il collega Bassanini suggeriva in relazione al disegno di legge di riforma della Corte dei conti.

Infine, vorrei soffermarmi sulle questioni relative al bilancio pluriennale ed ai tempi del confronto, che a mio avviso sono collegate. Mi pare, infatti, che il problema sollevato dall'onorevole Bassanini sia piuttosto consistente. Se è vero che le previsioni per l'anno successivo

sono fortemente condizionate dalla capacità di disporre di un modello economico in grado di spiegare le possibili interrelazioni, ciò deve valere, a maggior ragione, per il bilancio pluriennale, soprattutto se a quest'ultimo si vuole attribuire il carattere di vincolo giuridico. A mio avviso, sarebbe utile conferire al documento tale carattere, intendendo che il bilancio programmatico è quello che deriva dalla piena applicazione anche delle norme della legislazione strumentale e strutturale prevista nei fondi globali. E tale bilancio dovrebbe avere un carattere vincolante. Ora, a mio giudizio, un bilancio di tal fatta non può essere approvato – se valgono quelle considerazioni – nel mese di giugno; sono dell'avviso, invece, che entro tale mese (nel quale, se non erro, si svolge la fase di costruzione anche per quanto riguarda la ragioneria) noi potremmo avere il bilancio a legislazione vigente, cioè il documento contabile derivante dalla pura proiezione delle norme precedentemente approvate. A dire la verità, se si affermasse l'ipotesi che prospettavo all'inizio, potremmo costruire da soli il bilancio a legislazione vigente man mano che vengono approvati i provvedimenti. Dovrebbe trattarsi, infatti, di una proiezione puramente automatica delle leggi licenziate.

Allora, forse sarebbe più opportuno – lo dico anche per motivi di pratica parlamentare – che il confronto fosse anticipato e non su un documento legislativo, bensì su di un indirizzo parlamentare. Una simile scelta sarebbe più opportuna per un duplice ordine di fattori. Innanzitutto perché – come suggeriva l'onorevole Bassanini in appendice al suo intervento – noi rischieremo di bloccare la legislazione di spesa da giugno in avanti, con le eventuali code di esercizio provvisorio, se sottoponessimo, anche durante la sessione estiva di bilancio, l'attività ordinaria parlamentare agli stessi vincoli cui essa è soggetta durante la sessione autunnale.

In secondo luogo – e non si tratta di una rivalsa dell'opposizione, ma di una pura constatazione – perché, sinora, chi intende controllare la spesa pubblica ha

incontrato le difficoltà principali non al di fuori, bensì all'interno del Governo, nei ministeri di spesa. L'anticipo del confronto sugli obiettivi pluriennali di una manovra di controllo della spesa pubblica, quindi, costituirebbe un elemento decisivo anche per indicare ai ministri di spesa in quali settori – e possibilmente attraverso quali strumenti – si vuole realizzare la manovra di contenimento. Ad esempio, in riferimento all'ultimo documento presentato dal ministro Gorla, il settore scolastico può consentire una manovra di riequilibrio? Io credo di sì; il ministro indicava in proposito una somma di duemila miliardi. Da marzo a settembre vi è tutto il tempo di predisporre provvedimenti. Allora, i disegni di legge indicati dal Governo e poi comunemente confermati dal Parlamento, magari a maggioranza, diventano oggetto di definizione, da parte dei ministri di spesa (in qualche modo, una ricerca impegnativa), che si distende nell'arco di sei mesi e non fornisce alibi tecnici, essendo già definita, nel momento in cui il Governo presenta il provvedimento, un'ipotesi di lavoro. La definizione del testo diviene condizione di un'appostazione a fondo globale delle risorse negative. Questo, forse, dovrebbe essere il passo ulteriore in avanti, infatti, dovrebbero essere, cioè, appostate in fondo globale solo quelle risorse negative che già trovino la loro estrinsecazione in provvedimenti di legge presentati prima o contestualmente alla legge finanziaria.

I consiglieri della Corte dei conti riteranno che, anni fa, in sede di esame di una legge finanziaria, noi approvammo un saldo che avrebbe dovuto essere ridotto di 1.900 miliardi per provvedimenti fiscali da definire e di cui attendiamo ancora la definizione. Probabilmente, quelle appostazioni, in questo nuovo meccanismo, dovrebbero essere vietate e dovrebbero essere consentite solo le appostazioni già sostenute da un provvedimento di legge presentato in Parlamento prima o contestualmente al disegno di legge finanziaria.

EUGENIO PEGGIO. Anch'io mi associo al ringraziamento alla Corte dei conti per

il contributo che essa fornisce alla messa a punto di un giudizio valido sui problemi che abbiamo dinanzi; ho apprezzato molto, in questo senso, la relazione del dottor Carabba.

Vorrei porre alcuni quesiti sul bilancio pluriennale, del quale hanno già parlato altri colleghi: a quanti esercizi – tre, quattro, cinque – esso dovrebbe essere riferito? Io credo che questo aspetto abbia una certa importanza. Inoltre, quale deve essere il valore del bilancio pluriennale? Già i colleghi Bassanini e Macchiotta hanno posto la questione se esso debba avere un valore giuridico vincolante o, puramente e semplicemente, essere una registrazione degli impegni di spesa con qualche aggiunta di valutazioni macroeconomiche. Credo valga la pena di riflettere su cosa fare dal punto di vista della funzione di strumento giuridico-economico che abbia una validità abbastanza rilevante.

Ho apprezzato la presa di posizione a favore di una legge finanziaria che non comporti impegni pluriennali. Capisco il valore della raccomandazione, ma chiedo ai consiglieri della Corte dei conti se ritengano che tale raccomandazione possa essere seguita, dato il modo in cui ci si è comportati negli anni in cui la finanziaria è stata operante.

Affronto ora una questione a mio parere molto rilevante: proprio in quanto ci troviamo di fronte a dubbi di varia natura, derivanti dal modo in cui possono essere recepiti dal Governo raccomandazioni, suggerimenti o norme di legge, visto che il Governo ha un potere di iniziativa legislativa in ogni momento e in ogni campo, è concepibile, a vostro parere, che la legge finanziaria possa continuamente essere modificata dal Governo nella sua impostazione e nella sua concezione, come si è verificato in questi anni? Le interpretazioni date dal Governo e dal Parlamento, anche dalla stessa Commissione bilancio, sono state diverse a seconda dell'atteggiamento del presidente in carica o dei singoli membri; cosa si deve fare per evitare che il fenomeno continui?

In questo senso divergo in parte rispetto al mio amico e collega Macciotta. In pratica, pongo un quesito che, a questo punto, tutti dovremmo porci: cosa si deve fare per avere una legislazione in materia di bilancio chiara, precisa, non troppo elastica dal punto di vista dell'interpretazione da parte del Governo e del Parlamento? Non è giunto il momento di ridefinire in termini costituzionali il modo in cui attuare la politica della finanza pubblica?

In altri termini, credo ci si debba chiedere se non sia opportuno che la revisione della legge n. 468 avvenga con legge costituzionale, cioè con una procedura che non consenta al Governo di agire come ha fatto in passato e che, inoltre, vincoli anche il Parlamento. È un quesito che sento in modo molto forte e che mi ha spinto a prendere posizioni che sono state condivise da alcuni e non condivise da altri, anche all'interno del mio gruppo parlamentare. La Corte dei conti tiene conto di questa problematica? È questo il punto sul quale desidero chiarimenti.

**RAFFAELE VALENSISE.** Devo ringraziare i consiglieri della Corte dei conti non soltanto per essere intervenuti alla seduta della nostra Commissione, ma soprattutto per il lavoro di spicco, che noi apprezziamo e cerchiamo di utilizzare, che la Corte dei conti fornisce al Parlamento sulla base dei suoi compiti istituzionali.

Per quanto riguarda la legge finanziaria credo che per attuare delle modifiche, e prima di attuarle, sia necessario « spremere » le norme vigenti, altrimenti si corre il rischio di riproporre norme errate per un effetto di trascinarsi, o norme che ripetono le imperfezioni di quelle precedenti.

Un punto che occorre mettere a fuoco è quello concernente l'articolo 11; l'articolo andrebbe senz'altro rivisto, perché ha una latitudine tale da consentire al legislatore e al Governo gli spazi che hanno prodotto le crisi della legge finanziaria.

Abbiamo preso parte all'elaborazione della legge n. 468 nel luglio 1978; si trattò di una tornata parlamentare molto affrettata, in quanto le vacanze estive erano alle porte. Tra l'altro, si formulò l'articolo 11, il cui contenuto dovrebbe essere irrobustito con cancelli – ed è su questo che desidero il parere della Corte dei conti – che contengano dei limiti, delle prescrizioni, soprattutto temporali, in modo da far diventare la legge finanziaria il prodotto di quanto previsto dall'articolo 11. Tale articolo dice che la legge finanziaria serve per adeguare entrate ed uscite dello Stato agli obiettivi di politica economica cui si ispira il bilancio pluriennale ed annuale. I mezzi previsti per tale adeguamento sono le modifiche e le integrazioni delle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio.

Se il regime attuale, in base al quale la formulazione di leggi così importanti avviene in estate, con maggioranze che hanno delle inquietitudini e delle pressioni, proseguirà nel tempo, la legge finanziaria sarà un prodotto che si caricherà di attese e di un messianismo risolutore, ma che poi risulterà impari alle attese e al messianismo e, soprattutto, carico ed infarcito non di modifiche ed integrazioni, ma di fatti profondamente e strutturalmente modificativi dell'assetto delle norme del bilancio.

Nella riformulazione dell'articolo 11 occorre dare l'accento ad un impegno programmatico che possa svilupparsi dalla approvazione della legge finanziaria precedente alla preparazione della successiva, la quale non deve essere un fatto improvvisato nell'estate, « cucinata » sulla base della relazione previsionale e programmatica, ma deve essere avviata immediatamente come fatto di riflessione, che può discendere dalla individuazione degli obiettivi.

La legge finanziaria per il 1987 risentirà indubbiamente di una verifica di carattere politico, che è in corso, che porterà anche conseguenze, decisioni, deliberazioni ed indirizzi di carattere economico, ma se tali deliberazioni saranno



elaborate oltre la primavera, quindi in estate, arriveremo a ridosso della legge finanziaria per il 1987 senza che siano stati determinati, o soltanto quando saranno stati determinati frettolosamente, gli obiettivi di politica economica del Governo. Invece, se si procedesse subito, sulla base dell'indicazione degli obiettivi e sulla base della scelta dei mezzi per raggiungere questi obiettivi sul terreno programmatico e non deliberativo, per dare poi alla legge finanziaria un carattere di strumento per le modifiche e per le integrazioni (ma lo strumento deve essere al servizio di una reale volontà) si arriverebbe a qualche aspetto positivo. In altri termini, la mia domanda è la seguente: vorrei sapere se i magistrati della Corte dei conti ritengono che sia utile una programmazione pregressa, anteriore all'elaborazione del testo vero e proprio della legge finanziaria, che serva da piattaforma per l'individuazione degli obiettivi che la legge finanziaria si propone.

Si tratterebbe di una norma da inserire, con le opportune cautele normative, nell'articolo 11; basterebbe anticipare la presentazione della relazione previsionale e programmatica dal 30 settembre al 30 giugno, in maniera che gli obiettivi contenuti in questa relazione possano poi essere ripresi nella legge finanziaria.

La seconda domanda riguarda l'articolo 4 della legge n. 468, il quale prescrive che il saldo netto da finanziare costituisce sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove e maggiori spese in conto capitale: si tratta di una norma regolarmente trasgredita. Dovrebbe perciò essere prevista qualche forma di sanzione, poiché questo è uno dei punti di fuga che si riflettono su tutto il meccanismo del bilancio annuale e della legge finanziaria.

Sappiamo che esiste un limite per il quale per le nuove e maggiori spese di parte corrente e per il rimborso di prestiti la relativa quota finanziaria deve riferirsi alla legislazione vigente. Si tratta di un punto nodale disatteso dal Parlamento, che dovrebbe essere rafforzato in occasione della riforma della legge n. 468.

Terza ed ultima domanda. L'articolo 17 della legge n. 468 concerne la procedura del bilanci di assestamento, che è lo strumento attraverso il quale - anche sulla scorta di regimi attivi e passivi accertati in sede di riscontro dell'esercizio precedente - si operano correzioni al bilancio in corso d'anno. Vorrei sapere - data l'autorevolezza dottrinarie dei nostri interlocutori - se sia possibile apportare al bilancio, in sede di assestamento, variazioni capaci di conferire al bilancio stesso un contenuto più pratico di quello che attualmente esso ha.

Il bilancio di assestamento ha infatti carattere formale; forse l'assestamento a metà d'anno potrebbe essere la sede idonea per apportare correzioni, in base alle risultanze dei residui passivi dell'anno precedente ed all'esperienza che si fa in corso d'anno con l'applicazione della legge finanziaria per i primi sei mesi.

Il bilancio di assestamento potrebbe quindi rappresentare lo strumento per conferire maggiore flessibilità in corso d'anno alla legge finanziaria ed alle operazioni di bilancio che quest'ultima ha autorizzato.

MARCELLO CRIVELLINI. Desidero porre due questioni. La prima è di carattere generale: si discute molto della legge n. 468 e del suo eventuale fallimento.

Ritengo che una cosa sia la definizione delle questioni ed un'altra l'applicazione; tutto è modificabile e migliorabile, ma molto dipende da come vengono applicate le leggi. Un conto è trovarsi di fronte ad una legge finanziaria come quella dello scorso anno, un altro è operare con uno strumento del tipo di quelli precedenti, molto più snello e configurato. Inoltre, proprio allo scadere del termine previsto del 30 settembre, a volte viene presentata soltanto la copertina della legge finanziaria, mentre gli articoli vengono aggiunti successivamente.

Esiste perciò un problema di gestione della legge n. 468 e non solo di definizione normativa. Vorrei sapere se un irrigidimento dei vincoli per quanto riguarda la definizione della legge finanziaria non

potrebbe migliorarne anche la gestione; se, cioè, una definizione più snella e semplice della legge finanziaria, basata soltanto su alcune grandezze fondamentali, non potrebbe avere effetti benefici.

La seconda questione che desidero sollevare riguarda il bilancio a legislazione vigente. Sono del parere che l'attuale composizione del bilancio si basi poco sulla legislazione vigente o che, comunque, questo elemento sia difficilmente controllabile: ciò è causa di due problemi.

La prima questione è quella di sapere esattamente qual è la parte a legislazione vigente di ogni capitolo e qual è invece la parte discrezionale. Sono convinto che il Parlamento non dovrebbe votare sulle parti strettamente basate sulla legislazione, ma dovrebbe esclusivamente esprimere un voto finale sul bilancio dello Stato. È assurdo votare sulle parti « fisse » del bilancio, poiché in definitiva, se si bocchia il bilancio di un ministero, bisogna subito reintrodurre nuove tabelle.

Ripeto, tutte le quote fisse proprie di un bilancio strettamente a legislazione vigente non dovrebbero essere votate; vorrei sapere se si ritiene utile — questa è la mia convinzione — disegnare il bilancio evidenziando la diversa natura delle varie cifre, anche all'interno di uno stesso capitolo.

Altro problema specifico del bilancio a legislazione vigente è la copertura. L'elemento su cui si discute la copertura a livello di documentazione è il nomenclatore degli atti, che è fra l'altro strumento poco leggibile sul quale non sono indicati gli articoli, ma soltanto le leggi.

Anni fa ho condotto con una certa difficoltà un breve e parziale studio per vedere, capitolo per capitolo, quante e quali fossero le relative leggi di copertura. Normalmente, per ciascun capitolo dovrebbe esservi una legge di copertura; non sempre è così, dal momento che, come ho potuto verificare, alcune leggi coprono centinaia di capitoli. Quindi, dal punto di vista della copertura, mi domando se non sia opportuno prevedere un controllo affinché il bilancio sia effet-

tivamente a legislazione vigente e la sua copertura sia congrua anche dal punto di vista formale. Finora, infatti, non è previsto un controllo di questo tipo, se non nel documento cui ho accennato, praticamente sconosciuto, non utilizzato e per certi versi già obsoleto quale è il nomenclatore degli atti.

**PRESIDENTE.** Desidero anch'io sottoporre ai rappresentanti della Corte dei conti alcune considerazioni in materia.

Innanzitutto, mi pare sia emersa l'opportunità di recuperare un « respiro » programmatico pluriennale, anche se resta tuttora insoluta la questione se dare a tale « respiro » una valenza giuridica o esclusivamente politica. Questa scelta consentirebbe, infatti, di dare un valore congiunturale annuale alla manovra politico-finanziaria da attuarsi con la legge finanziaria.

Ebbene, nell'ambito della discussione e dell'esame di questa caratteristica della legge finanziaria intesa come strumento annuale e, quindi, congiunturale, ci troviamo dinanzi ad un problema: riuscire a resistere alle spinte microeconomiche che sono a tutela di interessi particolari ma, molto spesso, sono addirittura essenziali ai fini della manovra del contenimento della finanza pubblica per l'anno successivo. Dal tipo di soluzione di questo problema possono derivare diverse conseguenze: la vanificazione della stessa legge finanziaria a causa dei tempi parlamentari di approvazione oppure l'introduzione nella stessa legge di norme estremamente specifiche e particolari oppure il reiterato ricorso allo strumento del decreto-legge.

Se l'obiettivo che ci prefiggiamo di raggiungere è appunto una costruzione logica di questo tipo: « respiro » programmatico e legge finanziaria come strumento annuale e congiunturale senza che essa si faccia carico di misure microeconomiche, noi dobbiamo ricorrere (ed è questo, in sostanza, il quesito che rivolgo ai rappresentanti della Corte dei conti) alla delegificazione. In altre parole, nel momento in cui affrontiamo legislativa-

mente la politica tariffaria, è evidente che questa dovrà cominciare ad avere effetto o nei primi mesi dell'anno successivo oppure si dovranno emanare in materia alcuni decreti-legge, oppure ancora arrivare ad una delegificazione. Diversamente, tenuto conto anche dei diversi momenti che possono rallentare l'attività legislativa del Parlamento, il disegno di legge finanziaria finirà con l'aver un contenuto molto più ampio di quanto non avrebbe se tale attività del Parlamento risultasse rapida e spedita. Nell'ambito di questa considerazione, si pone proprio il quesito di fondo: come correlare gli effetti sulla finanza pubblica dell'anno successivo con le decisioni assunte in sede di approvazione della legge finanziaria. È per questo, inoltre, che mi domando se, nell'ambito della auspicata riforma della legge n. 468, non sia il caso — come accenavo prima — di arrivare ad una delegificazione in materia di leggi di spesa, prevedendo una delega in tal senso al Governo. Per questo motivo, attendo dai rappresentanti della Corte dei conti qui presenti una risposta chiarificatrice sull'eventuale livello di « penetranza » (vi prego di scusarmi per il brutto termine che ho usato) cui dovrà attenersi una certa norma rispetto alla legge finanziaria.

Fatte queste mie brevi considerazioni, ritengo — tuttavia — che data la complessità e la delicatezza dei diversi quesiti posti dai commissari intervenuti, sarebbe più opportuno (ed in tal senso mi permetto di rivolgere loro un invito) che i rappresentanti della Corte dei conti qui intervenuti facciano pervenire, il più rapidamente possibile, delle risposte scritte alla presidenza di questa Commissione, dopo aver preso visione del resoconto stenografico di questa audizione.

**RICCARDO BONADONNA**, *Consigliere della Corte dei conti*. Sono d'accordo sulla proposta testé fatta dal presidente Cirino Pomicino e accetto, pertanto, il suo invito a far pervenire, il più rapidamente possibile, risposte scritte alla presidenza di

questa Commissione. Infatti, il tono del dibattito e la complessità dei quesiti (da ultimo, quelli formulati dall'onorevole presidente) richiedono una attenta riflessione da parte nostra e l'acquisizione di un parere degli organi collegiali della Corte dei conti.

**PRESIDENTE**. Riprendendo una considerazione che ha avuto modo di formulare l'onorevole Bassanini, la nostra Commissione valuterà in quale forma e maniera potrà concorrere alla redazione delle proposte di riforma dell'organo della Corte dei conti, argomento già all'esame della I Commissione affari costituzionali.

**RICCARDO BONADONNA**, *Consigliere della Corte dei conti*. Se il presidente me lo consente, desidererei esprimere una sola considerazione. In merito alla questione della verifica da parte della Corte dei conti degli oneri di copertura, debbo sottolineare che questa verifica è stata oggetto di apposito esercizio, l'anno scorso, in sede di esame della cosiddetta « legge quadrifoglio » e di altre leggi di spesa sulla Marina mercantile. In effetti, questa è stata la prima volta in cui la Corte dei conti ha compiuto tale operazione. Per quanto ci riguarda, siamo completamente disponibili a cercare di migliorare ancora le tecniche di accertamento. Il testo normativo di riforma potrebbe, probabilmente, stabilire in modo specifico questo tipo di incarico che, a mio avviso, già rientra nelle funzioni istituzionali della Corte.

**PRESIDENTE**. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per il fattivo contributo fornito a questa Commissione.

**La seduta termina alle 12,55.**