

**2**

**SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1986**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO CIRINO POMICINO**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE EUGENIO PEGGIO**

PAGINA BIANCA

---

---

**La seduta comincia alle 13.**

**Audizione di una rappresentanza della Commissione tecnica per la spesa pubblica.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione di una rappresentanza della Commissione tecnica per la spesa pubblica composta dalla dottoressa Maria Teresa Salvemini e dal dottor Rino Onofri, ai quali do subito la parola perché ci espongano la loro opinione sulla scorta delle esperienze avute negli anni scorsi.

**MARIA TERESA SALVEMINI, Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica.** Desidero premettere che il contributo che porteremo ai lavori del comitato parlamentare sarà limitato, perché la Commissione tecnica per la spesa pubblica non ha ancora definitivamente approvato un documento relativo alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato.

Il punto di partenza dell'approfondito dibattito che si è svolto presso la nostra commissione è stato quello di una certa insoddisfazione per il processo di decisione, messo in atto attraverso la legge n. 468, caratterizzato da un'eccessiva presenza contemporanea di elementi decisionali di tipo macroeconomico e di politica di bilancio di natura aggregata e di microdecisioni attinenti, invece, ai dettagli in cui tale politica di bilancio dovrebbe svolgersi.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE**

**EUGENIO PEGGIO**

**MARIA TERESA SALVEMINI, Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica.** Dal punto di vista che interessa la nostra commissione, che è quello riguardante la crescita della spesa pubblica, e non da altri punti di vista che non ci competono, come quello del miglioramento funzionale delle istituzioni parlamentari, uno dei punti di insoddisfazione è rappresentato dal fatto che la spesa pubblica è cresciuta, dopo l'entrata in vigore della legge n. 468, con dinamiche non sostanzialmente diverse da quelle con cui era cresciuta prima del 1978. Se osserviamo in termini reali la spesa al netto degli interessi, cioè in rapporto all'andamento del PIL, pur nella sua discontinuità notiamo un *trend* ascendente sostanzialmente non modificato.

Un'altra questione che ci sembra opportuno rilevare è rappresentata dal fatto che le leggi finanziarie riferite ai diversi anni siano prevalentemente a contenuto espansivo della spesa, mentre i contenuti di riduzione della spesa sono da considerare relativamente marginali.

Si può dire che la politica di bilancio in questi anni ha tentato più di ridurre il disavanzo che non la spesa (tale fine è stato perseguito agendo sul lato delle entrate).

Il problema è piuttosto rilevante per quanto riguarda la spesa, perché la legge finanziaria è stata introdotta proprio per consentire una manovra sostanziale di correzione della legislazione di spesa esi-

stente, manovra inattuabile attraverso la sola legge di bilancio. La manovra di espansione della spesa era, invece, fattibile, con i meccanismi già esistenti e in particolare con i fondi speciali.

Tuttavia, riteniamo che l'insoddisfazione per il modo in cui ha funzionato la legge finanziaria non sia completamente riconducibile a problemi di eccesso di carico della legge finanziaria stessa: è vero che essa ha portato con sé una serie di interventi i quali potrebbero, in una logica più rigorosa, essere esclusi dal contenuto della legge finanziaria, ma affinché tale strumento sia realmente efficiente, dobbiamo chiederci come la decisione possa effettivamente essere efficace dal punto di vista della definizione dello spazio di crescita della spesa e dal punto di vista della realizzazione delle riduzioni o degli interventi correttivi della legislazione esistente.

Proprio in relazione a questi ultimi due punti, ci sembra che la legge finanziaria abbia presentato qualche lacuna, nel senso che la sua ottica è stata di breve periodo. Non solo vi è un eccesso di commistione di elementi di politica economica generale con elementi di dettaglio, ma vi è anche un eccesso di importanza attribuita al risultato di brevissimo periodo, sia in termini di saldi sia in termini di grandi aggregati, rispetto alla possibilità di produrre interventi con effetto di medio periodo.

Più volte abbiamo avuto modo di esprimere la nostra insoddisfazione per l'incompleta attuazione della legge n. 468, cioè il fatto che non vi sia mai stato un bilancio pluriennale e programmatico rispetto al quale il disegno annuale sia stato una esplicitazione. Ciò spiega la difficoltà di votare prioritariamente un articolo 1 il quale dà una convincente rappresentazione del momento in cui si colloca la politica economica annuale rispetto ad un' indefinita politica economica di medio periodo.

Affrontando gli aspetti relativi all'incompleta attuazione della legge n. 468, ci siamo anche preoccupati — così come se

ne è preoccupato il Parlamento attraverso alcuni ordini del giorno — dell'insufficiente presenza, al momento della discussione del bilancio e quindi non in tempi successivi, del quadro relativo al settore pubblico allargato e ai conti del settore statale garantiti dalla legge n. 468 soltanto attraverso le relazioni di cassa del ministro del tesoro e con poca capacità di sintesi sul contenuto della relazione previsionale e programmatica o, comunque, di documenti che diano a questa politica di bilancio di tipo aggregato quel quadro che la legge n. 468 deve necessariamente ritenere rilevante ai fini decisionali sui saldi di bilancio.

Questa premessa ci induce a ritenere che la relazione debba indirizzarsi verso due fini.

In primo luogo, porre in modo più efficace un legame di dipendenza della decisione annuale di bilancio da quella pluriennale; in secondo luogo, precisare il ruolo della procedura nel governo, in una fase diversa dalla sessione parlamentare di bilancio (si potrebbe parlare della sessione primaverile) e, infine, l'esigenza di rendere più stretto ed evidente il vincolo tra la manovra di bilancio annuale ed i provvedimenti legislativi in corso.

A nostro avviso, se non si risolve il problema della formazione degli elenchi dei fondi speciali, sarà certamente difficile affrontare la questione di come mettere sotto controllo il processo decisionale di bilancio. Abbiamo iniziato ad esaminare le proposte avanzate dalla V Commissione del Senato e dal Ministero del tesoro, ma riteniamo che, rispetto a tali esigenze fondamentali dal punto di vista del controllo della spesa, queste non siano una soluzione soddisfacente. In un certo senso, potrebbero addirittura costituire un arretramento rispetto alla linea di maggior rigore e rilevanza della decisione di bilancio impostata dalla legge n. 468.

È allo studio un meccanismo in cui la legge di programmazione finanziaria pluriennale sia rappresentata dal bilancio pluriennale; la discussione parlamentare non dovrebbe avvenire né a luglio né a

marzo ma nella sessione di bilancio dell'anno precedente al bilancio annuale di cui dovrà essere l'esplicitazione.

Noi immaginiamo che la legge di programmazione finanziaria possa essere il bilancio triennale da discutere tra settembre e dicembre; che tale documento pluriennale contenga la manovra discrezionale (ossia espliciti la manovra effettuata sul versante delle entrate e delle spese in maniera aggregata) e che fissi i limiti del ricorso al mercato. Il problema da affrontare riguarda i vincoli decisi per il secondo anno, nel bilancio pluriennale, che dovrebbero costituire il binario su cui portare la decisione del bilancio annuale, quale sarà presentata l'anno successivo dall'esecutivo.

Immaginiamo un procedimento di bilancio « circolare » biennale, in cui il bilancio annuale sia l'esplicitazione di una decisione assunta dal Parlamento (che il Governo non può modificare finché le Camere non procedano ad una correzione), della quale il Governo sia responsabile nelle more della presentazione del bilancio annuale e sul quale il Parlamento possa tornare in sede di bilancio annuale, senza modificare le grandezze aggregate stabilite nel bilancio pluriennale.

Naturalmente i contenuti della decisione di programmazione finanziaria, o bilancio pluriennale programmatico, sono che non solo di natura aggregata: ciò significa che non solo devono essere indicati i totali delle grandezze (dinamica della spesa aggiuntiva, delle entrate aggiuntive e delle riduzioni dell'una e delle altre, ma anche che queste siano espresse con i concetti di fondi speciali sia negativi sia positivi e, infine, che si possa lavorare opponendo i fondi speciali negativi a quelli positivi, nel senso che vi siano crescite di spesa condizionate.

Nel bilancio annuale – immaginiamolo come un processo in simultanea – viceversa, vi sono fondi speciali disaggregati, corredati dai disegni di legge relativi a tali fondi, che non sono mere appostazioni finanziarie, ma la rappresentazione della copertura dei disegni di legge stessi.

Ciò significa che tra il bilancio triennale e quello annuale deve esistere un

periodo di tempo in cui si inserisce un'attività di « messa a punto » della politica di esecuzione della decisione macroeconomica, o macrofinanziaria del Parlamento. Tale decisione impegna l'esecutivo a presentare i singoli disegni di legge – da inserire nei fondi speciali – e ad avviare, parallelamente, il nuovo processo di bilancio triennale dell'anno successivo (naturalmente, solo in tale fase si potrebbero modificare le decisioni di politica economica).

Il rischio che un meccanismo del genere può comportare è rappresentato dal vincolo di medio periodo, rispetto ad una politica di bilancio « libera ». A noi sembra che una delle complicazioni decisionali sia costituita proprio dal fatto che quanto più esiste libertà, tanto più faticoso è arrivare ad una definizione effettiva delle scelte. Quindi, se il Parlamento scegliesse un momento di vincolo sulla propria decisione nel bilancio annuale, affidato al secondo anno del bilancio triennale, tutto ciò non potrebbe che migliorare il processo decisionale, nel senso che vi sarebbe molto più tempo e spazio per esaminare gli elementi di conoscenza.

Desidero aggiungere che questo sistema è semplice, e non comporta un vincolo sul pareggio: non è detto che in questo modo si scelga prima il vincolo delle risorse complessive, perché si crede in una politica di restrizione della spesa. In sostanza, si chiede che la decisione sulle grandezze sia presa anticipatamente, al fine di consentire l'assunzione di decisioni di politica economica di dettaglio in tempo sufficiente.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE

PAOLO CIRINO POMICINO

GIORGIO MACCIOTTA. Vorrei qualche chiarimento circa il raccordo tra il bilancio pluriennale aggregato ed il livello di disaggregazione dei bilanci annuali.

Già negli ultimi anni, nell'ambito della legge finanziaria, i fondi speciali hanno avuto una proiezione triennale.

Dunque, se vogliamo tentare di inserire nei fondi speciali leggi che non abbiano un'ottica di brevissimo periodo per quanto concerne la ricaduta sull'anno successivo in termini di disavanzo, bensì una capacità di intervento strutturale, dobbiamo ipotizzare leggi il cui impatto sulla finanza pubblica entri a regime con lentezza, ma in modo profondo: 50 il primo anno, 100 il secondo, 500 il terzo.

Da questo punto di vista, mi domando se non vi sia il rischio che l'eccessivo livello di aggregazione dei fondi speciali nell'ambito del bilancio pluriennale non riesca a tradursi, nei bilanci annuali successivi, in indicazioni che abbiano carattere di strutturalità e che quindi siano in grado di superare un'ottica a breve.

Desidererei ora rivolgere una domanda che già ho posto ai rappresentanti della Corte dei conti. Personalmente, sono d'accordo con la tesi per cui, se si vuole tradurre il programma in vincolo normativo, l'unico strumento possibile è il bilancio pluriennale. In base all'esperienza, tuttavia, vediamo che i ministri cui è demandato il compito di controllare l'aggregato si pongono alcuni obiettivi, ma quelli cui compete il controllo dei settori o microsettori non predispongono la strumentazione necessaria rispetto a quegli obiettivi, ovvero non offrono la collaborazione sufficiente.

Un tentativo di risolvere la questione potrebbe essere quello di individuare questi obiettivi con un atto non legislativo, ma di indirizzo del Parlamento che impegni il Governo ad emanare una circolare, poniamo, a marzo - non una circolare ricognitiva, che risulterebbe inutile se definiamo procedure stringenti - che potrebbe incidere sulla parte discrezionale, chiedendo supporti ed offrendo obiettivi. Se la modalità di formazione della circolare fosse questa, l'esame parlamentare potrebbe avere il duplice significato di rendere espliciti gli obiettivi e di vincolare, attraverso essi, il Parlamento e le amministrazioni interessate a predisporre, a partire da quel momento e fino alla fase di presentazione del bilancio pluriennale e del bilancio annuale per eventuali aggiustamenti, i disegni di legge relativi.

Ad esempio, se viene deciso un rientro di 2 mila miliardi nel settore scuola, è inutile, come nel documento di maggio dell'anno scorso, considerare tale cifra quando poi il ministro della pubblica istruzione non fornisce provvedimenti che siano meno approssimativi di quelli che normalmente vengono inseriti nelle diverse leggi finanziarie. Se a marzo venisse approvato un documento di indirizzo con la previsione di un rientro di 3 mila miliardi per il settore scuola, il ministro della pubblica istruzione sarebbe tenuto, tra marzo e settembre, a predisporre, ad esempio, una manovra nell'area della supplenza; la previsione dei risultati di questa manovra verrebbe inserita nel bilancio pluriennale, e in quello annuale.

In merito alle altre considerazioni della dottoressa Salvemini, mi sembra che vi sia un singolare coincidenza tra l'impostazione che emerge in Parlamento e quella che proviene da quanti si occupano dell'argomento a livello scientifico ed un singolare contrasto tra questa impostazione e le decisioni assunte dal Governo in materia.

GIOVANNI CARRUS. Nel ringraziare i rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica, desidero esprimere pieno accordo sull'opinione espressa dalla dottoressa Salvemini: il bilancio pluriennale e programmatico deve essere la sede propria delle scelte di finanza pubblica, che solo in questo modo possono divenire vincolanti.

Desidero tuttavia porre una domanda. Il Governo, ed il ministro del tesoro in particolare, quasi per giustificare *a posteriori* l'inadempienza più volte rilevata dalla Corte dei conti circa la presentazione del bilancio pluriennale e programmatico, manifesta dubbi sulla possibilità di costruirlo se non a legislazione vigente. La stessa nota della Ragioneria generale dello Stato relativa all'ultima sessione di bilancio contiene espressamente questa affermazione: esisterebbero difficoltà non superabili per l'impostazione del bilancio programmatico.

Vorrei dai rappresentanti della Commissione tecnica un chiarimento circa la possibilità di costruire un bilancio pluriennale e programmatico che superi quelle difficoltà più volte manifestate dal Governo in sede parlamentare.

FRANCO BASSANINI. Condivido l'impostazione dei rappresentanti della Commissione tecnica. Prego perciò la dottoressa Salvemini e il dottor Onofri di non considerare provocatoria la mia domanda.

Ho l'impressione che lo schema che in sostanza ci viene proposto si richiami a quello della legge n. 468, seppure con quegli aggiustamenti procedurali che anche la Commissione bilancio ha suggerito. È da alcuni anni, infatti, che chiediamo il bilancio pluriennale e programmatico affinché sia discusso ed approvato nella sessione di bilancio. Ci viene invece fornito il bilancio pluriennale a legislazione vigente – che è cosa completamente diversa – o delle esercitazioni macroeconomiche.

Vorrei sapere se ho ben interpretato quanto poc'anzi ha detto la dottoressa Salvemini, cioè che punto fondamentale deve essere il bilancio pluriennale e programmatico, con effetti sull'impostazione della manovra di bilancio dei due anni successivi, secondo l'originaria impostazione della legge n. 468.

Desidero ribadire che si tratta di una idea che condivido pienamente e quindi il mio non vuole essere un intervento provocatorio. Anzi, ritengo che rispetto ad alcune linee di tendenza che stanno emergendo debba essere presa in considerazione l'impostazione originaria della normativa vigente, che non è sbagliata solo perché già esiste.

La seconda questione si collega alla domanda posta dal collega Carrus.

Ho sentito esprimere, finora, due grosse obiezioni da parte della Ragioneria generale dello Stato. La prima obiezione è che il Parlamento non fornisce alla Ragioneria generale dello Stato indirizzi sui quali costruire il bilancio pluriennale e programmatico. A questa obiezione credo – ma vorrei sentire l'opinione degli

amici della Commissione tecnica per la spesa pubblica – che non si possa non rispondere dicendo che in tale materia (cui, tra l'altro, vi è un accenno nell'articolo 81 della Costituzione) deve esservi un *input* governativo sul Parlamento e che, quindi, il bilancio pluriennale e programmatico non si costruisce se non sulla base di quello degli anni precedenti. Dunque, deve esservi un inizio in cui arrivi una proposta, su cui il Parlamento discuta, che cominci a delineare i contenuti di un bilancio (i quali potranno, poi, essere affinati perché « a scorrimento »).

Vorrei sapere se è così o non è così. Se fosse così, il problema sarebbe quello di arrivare alla presentazione – pur se con tutti i difetti di un primo esperimento – di un bilancio pluriennale e programmatico (poi, con il tempo, questo potrebbe affinarsi).

La seconda obiezione è più sostanziale in quanto entra nel merito della proposta fatta. Essa parte dalla considerazione che vi è una grande mutabilità delle variabili economico-finanziarie, dovuta anche alla sempre più forte integrazione internazionale. Pertanto, non è possibile prospettare – con gli effetti giuridici, sia pure ridotti ma molto efficaci esposti dalla professoressa Salvemini – una programmazione finanziaria di medio periodo.

Quest'ultima sarebbe un'obiezione molto forte, alla quale però, a mio avviso (ma non sono esperto in materia), si potrebbe rispondere bene – è questa la sostanza della mia domanda – in primo luogo attraverso lo scorrimento annuale del bilancio pluriennale e programmatico e, in secondo luogo, attraverso la possibilità di anticipare tale scorrimento alle due scadenze di marzo e di giugno-luglio – gli indirizzi alle amministrazioni, dei quali parlava Macciotta, con l'esame della relazione annuale di cassa e l'esame dell'assestamento del bilancio e consuntivi – con degli strumenti di indirizzo parlamentare che, nella sostanza, preso atto della situazione, diano indicazioni al Governo per quanto riguarda lo scorrimento da realizzare poi, nella sessione di bilancio.

È così? Quella che ho testé sintetizzato è o non è una risposta sufficiente alla seconda obiezione?

L'ultima questione riguarda il fatto che non abbiamo avuto alcuna proposta (salvo che sul problema dei fondi speciali, che però dà adito anche in me, come nel collega Macciotta, a delle perplessità) sulla prima osservazione – giustissima – contenuta nella relazione della professoressa Salvemini, che riguardava l'eccessiva compresenza di decisioni macroeconomiche e di decisioni microeconomiche nella legge finanziaria.

Direi che tutta la prospettazione ha teso a superare il secondo tipo di inconveniente.

Desidero sapere se a tale riguardo voi abbiate discusso e quali proposte abbiate avanzato in ordine al contenuto della legge finanziaria.

Questa proposta può tradursi in una definizione molto rigorosa dei contenuti della legge finanziaria, come la proposta – verso la quale alcuni membri di questa Commissione si sono orientati – di una legge finanziaria che contenga soltanto i saldi generali, i fondi globali, le modulazioni delle leggi pluriennali con eventuali rifinanziamenti (cioè tutte cose tabellabili, per così dire) ed eventuali modifiche delle aliquote, rinviando tutto il resto al fondo negativo oltre che al fondo positivo? O, invece, avete altro da proporre?

MARCELLO CRIVELLINI. La prima delle due domande che intendevo porre è stata già fatta dal collega Bassanini quando egli si è riferito alla commistione di elementi di politica economica generale e di elementi di microconflittualità.

La seconda delle mie domande parte dalla indicazione, fatta dalla professoressa Salvemini, di tre linee direttrici: quella di un migliore legame tra bilancio annuale e bilancio pluriennale; quella che si riferiva ai provvedimenti legislativi in corso; quella che si riferiva alla procedura nell'ambito del Governo.

Desidero sapere se siano state elaborate, o siano in fase di esame, proposte ulteriori rispetto a tali enunciazioni o definizioni.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. Darei alcune risposte direttamente, ma pregherei il presidente Cirino Pomicino di consentire anche ad una mia specificazione del calendario, perché evidentemente è quello il meccanismo cui si riconducono diversi dai problemi sollevati.

Alla domanda relativa ai fondi aggregati ed a quelli disaggregati rispondo che se il bilancio pluriennale porta dei fondi aggregati e poi il Governo, in primavera, con una procedura che preciseremo meglio di seguito, disaggrega tali fondi, non è detto che debba disaggregarli senza l'ottica del secondo e del terzo anno. Pertanto, nel bilancio annuale presentato l'anno dopo vi è una disaggregazione di fondi con proiezione degli effetti al secondo ed al terzo anno. Ma, rispetto al successivo bilancio triennale (perciò ho parlato di processo circolare), tali fondi appartengono all'area delle decisioni già prese, non sono nuove decisioni. Dunque, il problema del nuovo bilancio triennale è di nuovo quello di fondi aggregati proiettati in avanti ma appartenenti all'area delle nuove decisioni aggregate. Non a caso abbiamo due documenti, uno dei quali è triennale e – per così dire – a legislazione vigente. In relazione ad esso dovremmo fare degli aggiustamenti concettuali sul concetto di legislazione vigente per realizzare anche questa forzatura e considerare a legislazione vigente i fondi del bilancio annuale. Ma se confrontiamo vecchie decisioni e nuove decisioni ne risulta una proiezione disaggregata negli anni successivi (relativamente alle vecchie decisioni) ed una proiezione aggregata nel nuovo documento di programmazione, che, invece, rappresenta le decisioni che il Governo a sua volta dovrà...

GIORGIO MACCIOTTA. Aggregata a quale livello?

MARIA TERESA SALVEMINI, *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. Mi pare che anche nei



documenti del Tesoro si immaginino livelli che non siano il fondo speciale e basta, ma che possano essere relativi ad altri settori.

Possono esservi, secondo me, o grandi aggregati funzionali, o grandi aggregati, ad esempio, di spese per il personale.

I grandi aggregati di questo genere appartengono alla sfera della programmazione aggregata, macroeconomica, e non alla sfera dei dettagli.

Se questo è vero, non ha senso fare un altro documento parlamentare in marzo. Se il bilancio pluriennale fosse articolato in questa maniera, il Parlamento non avrebbe bisogno di riprodurre una sua decisione a tre mesi di distanza. Io tengo molto a questa idea. E, del resto, il Parlamento statunitense si lamenta per il fatto che sta sempre a discutere del bilancio. Non credo che sarebbe produttivo introdurre in Italia meccanismi di questo genere.

Questo significa che al Governo viene passato il « testimone » della politica di bilancio in primavera. Il Governo deve predisporre degli elenchi analitici, i quali sono la sostanza della micropolitica e, quindi, deve prendere al proprio interno le grosse decisioni (che sono evidentemente decisioni di governo e non decisioni del ministro del tesoro che vengono presentate al CIPE il 15 settembre, che diventa poi il 30 settembre, cosicché si rende necessaria una modifica della normativa sul CIPE) ed inoltre deve avviare quel nuovo procedimento di bilancio che parte dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato e da una decisione di politica economica senza la quale la Ragioneria generale correttamente dice di non potere fare il bilancio pluriennale. In sostanza, l'ufficio tecnico del Ministero del tesoro ritiene che, senza un *input* di decisione politica del Governo, non abbia gli strumenti per fare il bilancio pluriennale.

Devo aggiungere che, in termini di legge n. 468, il bilancio pluriennale è un po' diverso da questo bilancio pluriennale di natura finanziaria e che forse un intervento correttivo del concetto di bilancio

pluriennale è richiesto in questa prospettiva. Se, infatti, continueremo a ragionare per programmi e per progetti, probabilmente non entreremo nell'ottica di questo tipo di modulazione di decisioni.

Il problema è che se il Governo è vincolato rispetto alla decisione macroeconomica sulle variazioni del bilancio, cioè non può portare nel fondo speciale disaggregato un ammontare complessivo superiore a quello che gli è stato detto di portare nel secondo o nel terzo anno del bilancio triennale, non può modificare l'aggregato, non ha libertà di manovra, tuttavia non è vincolato alla previsione macroeconomica fatta un anno prima. Infatti, non esistono vincoli né sul saldo né sul totale della spesa: c'è un vincolo programmatico sulle nuove decisioni. Se ad esempio l'inflazione dall'8 per cento dovesse passare al 6, il Governo si farà carico di segnalare nella circolare le giustificazioni dei suoi *inputs* di variabili macroeconomiche di riferimento.

Quanto al problema della variabilità del quadro economico che renderebbe impossibile assumere una decisione di bilancio, noi economisti non crediamo più alle manovre puntuali e di breve periodo e non vedo perché ce ne dovremmo preoccupare in sede di bilancio.

RINO ONOFRI, *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. La collega Salvemini, rispondendo alle domande degli onorevoli Carrus e Bassanini, ha già spiegato i motivi per i quali, a nostro avviso, bisognerebbe cambiare il sistema di bilancio. Quanto al modo in cui esso dovrebbe essere cambiato, sono già stati fatti alcuni accenni.

Innanzitutto, a nostro parere, non bisognerebbe fare un bilancio pluriennale programmatico per singole voci funzionali né, tanto meno, per programmi e progetti, come prevede la legge n. 468. Ricordo che la Ragioneria generale dello Stato, nel suo recente documento, parla prima di difficoltà e poi, sostanzialmente, di impossibilità di fare un bilancio così come è stato immaginato dalla legge citata. In pratica, noi pensiamo che il bi-

lancio pluriennale programmatico – volendo conservare la stessa denominazione – dovrebbe essere un bilancio a legislazione vigente sostanzialmente tendenziale, con l'indicazione separata delle entrate aggiuntive, che possono essere dovute ad incrementi di imposte o a nuove imposte, e con la previsione della spesa aggiuntiva coerente con la maggior quantità di risorse che sono ricavabili dalle maggiori entrate, e dalle economie che possono essere realizzate specificamente e che dovrebbero insieme trovare sintesi in un fondo speciale negativo. Tuttavia, questo fondo speciale negativo non può essere presentato senza specificazione del suo contenuto, perché in tal modo si potrebbe ripetere l'esperienza negativa del 1985 in cui inizialmente il Governo aveva inserito nel prospetto riepilogativo del progetto di bilancio una postazione di 16 mila miliardi di lire per provvedimenti da adottare: di questa cifra, la maggior parte non è mai giunta ad essere disponibile.

L'indicazione di questi fondi globali con voci aggregate rappresenterebbe quello che continueremo a chiamare bilancio pluriennale programmatico, ma che, sostanzialmente, sarebbe una cosa abbastanza diversa da quella che la Ragioneria generale dello Stato reputa impossibile fare.

Quanto alla legge finanziaria, attualmente vi è uno scontro tra i suoi fautori ed i suoi oppositori. Essa indubbiamente, così come è impostata dalla legge n. 468, non ha risposto pienamente allo scopo che le era stato assegnato; non so, tuttavia, se sia il caso di partire da questa premessa per giungere alla condanna capitale di questo strumento legislativo. Comunque, la legge finanziaria – ci siamo occupati di questo argomento quando, circa un anno fa, abbiamo predisposto un progetto di riforma della legge n. 468 – non può essere posta sotto il vincolo dell'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468 che stabilisce i meccanismi per la copertura delle nuove o maggiori spese. In sede di formazione della finanziaria, non si può ricercare un « miglioramento »

del saldo netto da finanziare o del risparmio a seconda che si tratti di nuove spese in conto capitale o di parte corrente perché mancano i termini di raffronto necessari di avere una misura del miglioramento. La legge finanziaria ha una sua caratteristica peculiare: è una legge sostanziale poiché non è legge di bilancio e, quindi, se non si ricade sotto i vincoli del terzo comma, dovrebbe ricadere sotto quelli del quarto. Tuttavia, pur essendo emanata in un certo anno, esplica i suoi effetti completamente nell'anno successivo.

A questo problema ha dato risposta, in modo formalmente ineccepibile, ma sostanzialmente rovinoso, l'articolo 11 della legge n. 498 che stabilisce che l'ammontare del ricorso al mercato approvato nell'ambito della stessa legge finanziaria concorre, con l'insieme delle entrate, a finanziare tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale e, poiché non c'è nessun obbligo costituzionale di equilibrio del bilancio, praticamente un fondo globale di 62 mila miliardi – questo è l'ammontare dei fondi speciali per il 1986 – potrebbe (perché no?) salire a 100 mila, a 120 mila miliardi, senza vincoli giuridici che lo impediscano.

D'altronde, la crescita enorme che ha avuto questo strumento negli anni più recenti lo dimostra. D'altra parte, non è la finanziaria ad aver inventato i fondi speciali: essi preesistevano e potrebbero sopravvivere anche ad un'eventuale soppressione della legge finanziaria.

**FRANCO BASSANINI.** Ma la finanziaria non dovrebbe trovare copertura nel bilancio pluriennale? La stessa dimensione del *deficit spending* accettato dalla finanziaria non dovrebbe rientrare nella previsione pluriennale?

**RINO ONOFRI,** *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica.* Allora, il discorso non è tanto quello della copertura delle spese considerate nella legge finanziaria, quanto – e soprattutto – quello dell'insieme del bilancio. L'opinione dell'onorevole Bassanini col-

lima con il nostro orientamento: il secondo anno del bilancio pluriennale dovrebbe costituire un punto di riferimento al quale il Governo si dovrebbe trovare vincolato, un anno dopo, nel formulare il bilancio dell'anno successivo. In pratica, nel settembre 1986 il Governo presenterà al Parlamento il bilancio annuale per il 1987 e quello pluriennale per gli anni 1987, 1988 e 1989. Entrando a regime i vincoli del bilancio pluriennale per l'anno 1988 serviranno al Governo per avviare nel 1987 il processo di formazione del bilancio annuale del 1988.

Condivido le osservazioni dell'onorevole Bassanini in ordine alla mutabilità delle variabili economiche e finanziarie, anche internazionali, che condizionano, in varia misura, l'andamento della gestione finanziaria dello Stato, e, quindi, all'opportunità di un eventuale adeguamento del bilancio annuale. Debbo, però, specificare che noi non consideriamo questi vincoli come immutabili né il bilancio come immodificabile in assoluto; li consideriamo, piuttosto, un punto di riferimento cui il Governo dovrebbe adeguarsi nell'impostare il bilancio annuale e le sue nuove previsioni.

Per ciò che concerne le leggi speciali che dovrebbero sostituire il contenuto normativo — quello che è stato definito « parte dispositiva » — della legge finanziaria, queste dovrebbero essere presentate insieme al bilancio dell'anno nel quale dovrebbero avere attuazione. Il più consistente peso attribuito al bilancio pluriennale, che dovrebbe servire di base all'azione di Governo, darebbe la possibilità all'esecutivo di impostare i progetti di questi provvedimenti non frettolosamente, durante il mese di settembre, come purtroppo accade oggi, ma durante i nove mesi che intercorrono tra l'approvazione della legge finanziaria e la presentazione del nuovo bilancio. In tal modo, si darebbe tempo anche al Parlamento, ripristinando le competenze delle Commissioni di merito, di esaminare questi specifici provvedimenti, che dovrebbero avere un contenuto meno casuale e contingente, ma affrontare processi di ri-

forma che indubbiamente sono dolorosi e, a maggior ragione, per ciò stesso necessitano non solo di una meditazione approfondita, ma anche di una gradualità di attuazione. Si può fare tutto, ma non si può stabilire il 31 dicembre di tagliare le pensioni ed attuare tale disposizione il 1° gennaio successivo.

MARIA TERESA SALVEMINI, *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. In un certo senso questo è un meccanismo di « eutanasia della finanziaria »; potremmo anche eliminarlo. Vi sono dei contenuti che forse è meglio rimangano ancora nella finanziaria piuttosto che essere spostati nel bilancio annuale. Però la finanziaria come pilastro portante delle decisioni di politica di bilancio certamente non può reggere in questo disegno; essa è un pilastro esecutivo, non un pilastro portante.

RINO ONOFRI, *Rappresentante della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. Vorrei aggiungere alcune riflessioni sull'intervento del CIPE. La legge n. 498 prevede tre momenti di intervento del CIPE nella formazione del bilancio. Il 10 luglio il ministro del tesoro deve trasmettergli le previsioni di competenza e di cassa per categorie e per sezioni; il 31 luglio il ministro del tesoro deve poi presentare al CIPE lo schema delle linee di impostazione del progetto di bilancio annuale e pluriennale: il 15 settembre il CIPE deve infine approvare la relazione previsionale e programmatica e le linee di impostazione del bilancio.

Vi sono tuttavia due di queste tre fasi che hanno progressivamente perduto rilevanza. La prima, quella del 10 luglio, si è finora realizzata attraverso una elementare comunicazione del Ministero del tesoro al Ministero del bilancio, il quale attende il documento successivo, quello più corposo che riceverà alla fine dello stesso mese. L'ultima fase, quella del 15 settembre, non si è realizzata quasi mai: tutti gli anni il CIPE viene convocato, poi rinviato e finisce per riunirsi un quarto d'ora prima del Consiglio dei ministri de-

dicato all'approvazione del bilancio, cioè il 30 settembre. Quindi sostanzialmente questa riunione del CIPE assume un carattere meramente formale, dato che la discussione del Governo sul bilancio dello Stato viene rinviata alla immediatamente successiva riunione del Consiglio dei Ministri.

Si potrebbero quindi eliminare sia la fase del 10 luglio sia quella del 15 settembre, valorizzare la fase di presentazione delle linee di impostazione del progetto di bilancio ed anticiparla a maggio o, se possibile, addirittura prima della predisposizione della circolare della Ragioneria generale dello Stato che viene diretta nel mese di marzo a tutte le amministrazioni dello Stato, per la formulazione delle richieste di bilancio. Su quest'ultima non nutro però eccessive preoccupazioni, perché tale circolare non decide le grandi poste del bilancio, che sono stabilite dal ministro del tesoro e dal Governo separatamente. Riguarda invece i capitoli ordinari sui quali poi arrivano i tabulati del centro elettronico della Ragioneria generale dello Stato nella prima stesura, con gli stanziamenti

degli anni precedenti le proposte dell'amministrazione e quelle del Ministero del tesoro. Comunque, ripeto, la circolare riguarda la valutazione di stanziamenti relativi a capitoli concernenti le funzioni ordinarie delle amministrazioni, per cui la politica di bilancio non la si fa quando le amministrazioni mandano le proprie richieste di bilancio; la si fa subito dopo, separatamente, sulle grandi voci, sui fondi globali e su quanto oggi è nella legge finanziaria.

**PRESIDENTE.** Ringrazio a nome della Commissione i rappresentanti della commissione tecnica per la spesa pubblica. Attendiamo da loro il documento di elaborazione della riforma della legge n. 468, così come aspettiamo la quarta relazione annuale della commissione per la spesa pubblica. Tali documenti saranno certamente utili per il nostro lavoro.

**La seduta termina alle 13,50.**