

**3**

**SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 19 MARZO 1986**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO CIRINO POMICINO**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE GIANFRANCO ORSINI**

PAGINA BIANCA

---

**La seduta comincia alle 11.**

**Audizione del ministro del tesoro, Giovanni Gorla, del ragioniere generale dello Stato, dottor Giovanni Ruggeri, del direttore generale del tesoro, dottor Mario Sarcinelli e dell'ispettore generale del bilancio, dottor Andrea Monorchio.**

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro Gorla per la sua presenza e gli do subito la parola.

**GIOVANNI GORLA, Ministro del tesoro.** Signor presidente, il Ministero del tesoro, insieme alla Ragioneria generale dello Stato ed all'Ispettorato generale del bilancio ha compilato un documento che vuol rappresentare un contributo all'individuazione delle linee di riforma della legge n. 468 del 1978.

Durante il dibattito svoltosi sulla legge finanziaria 1986, è emerso che esistono non poche difficoltà e, in qualche misura, alcuni elementi di sofferenza. In quell'occasione, in modo più o meno esplicito, è nato dunque l'impegno ad arrivare ad una modifica procedurale che permetta di superare gli elementi di difficoltà incontrati. Successivamente, riflettendo sull'argomento, abbiamo cercato di analizzare la situazione così come si era configurata nel corso degli anni, sottolineandone quegli aspetti positivi che pur oggi devono essere ritenuti validi e correggendo quelli che erano apparsi negativi. È questa l'impostazione alla base del documento, nel quale sono contenute anche riflessioni sull'impianto costituzionale della procedura di bilancio.

Negli anni settanta, alla base della riforma della contabilità dello Stato e della procedura di bilancio, si posero due esigenze, il cui valore non possiamo riconoscere neppure ora. Da un lato, quella di incidere sull'evoluzione della spesa pubblica in base ad obiettivi chiaramente definiti dal Parlamento; dall'altra quella di accompagnare la definizione degli obiettivi con l'indicazione, in termini operativi, di quelle modifiche alla normativa in essere che sole avrebbero potuto rendere raggiungibili quegli obiettivi.

Il mero proposito di contenere la spesa o di riqualificarla è infatti insufficiente, se poi la medesima, per lo più, è predeterminata da una normativa già consolidata dall'attività legislativa precedente.

In qualche misura, la determinazione del saldo netto da finanziare corrispondeva alla necessità di indicare un obiettivo. La natura di legge finanziaria intesa come legge sostanziale, redatta - mi permetto di sottolineare il termine - in modo da poter modificare solo la legislazione esistente, rispondeva, a mio giudizio, all'esigenza da un lato di fissare degli obiettivi e dall'altro di fornire una strumentazione idonea per il loro raggiungimento.

In realtà, l'esperienza ci ha dimostrato come l'obiettivo espresso attraverso il saldo netto da finanziare sia divenuto via via sempre più ambiguo ed il tentativo di racchiudere tutta la strumentazione nello stesso atto di determinazione abbia posto poi problemi notevoli con riferimento al dibattito parlamentare. Non dimentichiamo le obiezioni raccolte nel corso degli anni circa il ruolo troppo angusto svolto dalle Commissioni di merito su materie

che invece, non soltanto sono di loro competenza, ma che assumono grande rilevanza.

La riforma, alla luce di queste considerazioni è stata improntata al tentativo di recuperare gli aspetti positivi della legislazione vigente, cioè la necessità di fissare gli obiettivi accompagnandoli con una fase procedurale idonea al loro raggiungimento. Partendo da questa ottica, la nostra è una delle proposte possibili, nel tentativo di superare, per quanto possibile, le difficoltà incontrate.

Di qui la prima indicazione circa l'opportunità di anticipare ed articolare diversamente il momento di definizione degli obiettivi. Per la verità, in primo luogo si tratta di procedere ad una diversa articolazione; l'anticipazione è una conseguenza, anche se l'aspetto temporale è rilevante. Dunque, gli obiettivi dovrebbero essere articolati guardando alle voci di entrata e di spesa, entro i limiti individuati nei loro principali aggregati e sottosistemi. A quel punto, avendo interesse ad elaborare l'esercizio quanto prima possibile, diviene pressoché ineluttabile la scelta di accompagnare questa indicazione con la proposta di bilancio di assestamento. Quest'ultimo dato, infatti, riveste la caratteristica di documento più aggiornato sul quale costruire l'ipotesi di bilancio successivo.

Da ciò l'indicazione di una legge-obiettivo da presentarsi insieme al bilancio di assestamento — quindi entro il mese di giugno — se possibile sotto forma di un unico articolo, in tal modo potrebbe essere dato un segnale politico: una decisione importante e concentrata, capace di definire per le entrate tributarie ed extra-tributarie l'incremento minimo e per le spese, nella loro disaggregazione corrente ed al netto degli interessi, l'incremento massimo fissato su alcune voci particolari, non necessariamente complementari a cento. In altre parole, l'ipotesi non è di fissare l'incremento per ogni tipo di spesa, ma solo per alcune, in modo che il Governo — e comunque anche il Parlamento — sappia che le spese correnti, in alcuni casi, devono seguire itinerari già

previsti.

È chiaro che l'ipotesi regge se accompagnata da una convenzione politica, oppure da un supporto nei regolamenti parlamentari, capaci di far approvare la legge-obiettivo entro il mese di luglio, in quanto da questa determinazione devono nascere le proposte settoriali relative all'adeguamento della normativa agli obiettivi fissati.

Il secondo tempo — riferibile alla sessione autunnale — lo si immagina articolato in diversi disegni di legge di natura settoriale collegati alla manovra di bilancio.

Per quanto riguarda la natura di tali iniziative, a composizione dell'intera politica di bilancio, possiamo riferirci alla definizione della legge n. 468 circa i contenuti e prevedere taluni correttivi, anche se non mi sembra l'argomento più importante.

L'aspetto fondamentale è rappresentato dalla ricerca di un rapporto sostanziale tra obiettivi e iniziative a loro sostegno, in quanto non sfugge a nessuno che se elaborassimo una ipotesi legata alla definizione di obiettivi, dai quali debbono discendere le iniziative, avremmo tradotto il tutto in mozioni di intenti.

Lo sforzo di fantasia compiuto ci ha portato ad indicare che a ciascun disegno di legge di attuazione della manovra di bilancio si accompagni l'esatta definizione, norma per norma, del beneficio o maleficio che dal medesimo si attende. In altri termini che il disegno di legge relativo agli assegni familiari evidenziasse la valutazione del beneficio stimato sul bilancio dello Stato e sul settore pubblico allargato e che al disegno di legge di attuazione della politica di bilancio (il quale, ripeto, conterrebbe l'esatta indicazione del beneficio atteso) corrisponda una voce di fondo globale o inserito nella legge di bilancio o mantenuto in un provvedimento a sé: il tutto attivabile nella misura in cui il beneficio trovi sostanza nella normativa e con il fine di evitare la profonda dicotomia tra intenzione ed attuazione.

Desidero aggiungere solamente una piccola notazione intesa ad evocare (mi riservo di precisare, di proporre) un tema richiamato nella memoria scritta e cioè l'ipotesi di un provvedimento o, comunque, di un atto che riguardi la proiezione pluriennale del Governo della spesa pubblica.

A mio parere chi ha concretamente operato sui temi del bilancio, si rende conto della difficoltà di lavorare nel medio periodo: perciò ritengo utile, nell'attuale fase della nostra storia politico-economica, poter indicare alla comunità internazionale un « sentiero » di governo della finanza pubblica per grandi aggregati.

Attualmente, infatti, non ci preoccupa tanto il fabbisogno annuale – con preghiera di dimenticare ciò che sto per dire – cioè i mille miliardi in più o in meno, quanto l'incertezza del futuro e il tutto « condito » dal timore che ciò che accadrà non sia più gestibile.

Per tale motivo ritengo utile rafforzare l'indicazione sul medio periodo, informando i cittadini italiani e la comunità internazionale delle concrete intenzioni del Governo di procedere al risanamento. È chiaro che affrontando un'ipotesi del genere non cadremmo in contraddizione, ma integreremmo le indicazioni a suo tempo fornite.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il ministro del tesoro per la sua esposizione e cedo la parola all'onorevole Bassanini.

**FRANCO BASSANINI.** Desidero rivolgere alcuni quesiti nonché porre talune questioni al ministro ed ai suoi autorevoli collaboratori.

La prima domanda non scaturisce dall'esposizione del ministro del tesoro, ma dal documento « Linee di riforma della legge 5 agosto 1978, n. 468 » presentato dal ministro del tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato.

**GIOVANNI GORIA, Ministro del tesoro.** Scusi l'interruzione, ma resta inteso che il contenuto del documento è da noi assunto.

**FRANCO BASSANINI.** Nel documento si prospetta, in termini impegnativi, l'opportunità di rivedere la distinzione tra legge finanziaria e bilancio.

Il ministro non ne ha fatto cenno, ma vorrei capire fino a che punto l'amministrazione del Tesoro insiste sulla proposta avanzata; vorrei capire, soprattutto, come si risponde a tre possibili obiezioni che citerò sinteticamente. In primo luogo, si potrebbe perdere una articolazione che consente di isolare e sottolineare il momento della decisione discrezionale da assumere sulla manovra: il bilancio, in qualche modo, non fa altro che riflettere le conseguenze contabili di decisioni assunte in precedenza; la legge finanziaria, invece, comporta scelte nuove o modificazioni di scelte compiute in passato. Sotto questo profilo, la distinzione dei due strumenti ha una sua coerenza logica che, viceversa, non si avrebbe eliminando lo strumento legge finanziaria.

In secondo luogo, l'eliminazione dello strumento legge finanziaria costringerebbe di fatto a ricollocare la stessa materia normativa all'interno di altri strumenti, e per una parte consistente nel settore normativo della legge di bilancio. Nella sostanza, quindi, i vantaggi dal punto di vista dell'*iter* parlamentare non sarebbero molto consistenti, anzi sarebbero pressoché nulli.

Terza obiezione: in dottrina, a proposito dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, si danno molte interpretazioni; so bene che una di esse è sostenuta non da pochi, ed è quella secondo la quale, a certe condizioni, vi è la possibilità di rinviare decisioni sostanziali sulla quantificazione alla legge di bilancio. Si tratta, però, di una interpretazione, sia pure notevolmente condivisa in dottrina; ma non so quanto convenga costruire una soluzione di grande impegno su interpretazioni non certe, non pacifiche.

Ho parlato dunque delle mie tre obiezioni; credo però che la questione abbia scarso rilievo sostanziale nell'ipotesi della riforma.

Passo ad un secondo problema. Il ministro ha insistito poco fa, in chiusura del

suo intervento, sulla necessità di reperire qualche strumento per programmare nel medio periodo e conoscere o prevedere e in qualche modo indirizzare, nel medio periodo, gli andamenti della finanza pubblica. Nel documento RGS-IGB si prende una posizione netta non nuova e coerente con il passato contro il bilancio pluriennale programmatico. A me sembrerebbe che le indicazioni finali del ministro (in cui sono state ribadite le difficoltà, in una situazione di integrazione internazionale sempre più forte, con una grande mutabilità delle variabili economiche fondamentali) abbiano anche prospettato la necessità di un qualche cosa di questo genere. A questo punto, domando quindi: ma allora, il problema non è quello di tornare, come la legge prevede, al bilancio pluriennale programmatico compiendo — qui sì — uno sforzo di fantasia? Signor ministro, devo dire che lei ha parlato di uno sforzo di fantasia, ma in realtà si tratta dell'accoglimento di proposte che almeno questa Commissione va avanzando da parecchio tempo. Mentre uno sforzo di fantasia occorrerebbe, a mio avviso, per vedere come l'esigenza sottolineata dal ministro di avere uno strumento pluriennale possa prodursi senza gli inconvenienti che in alcuni casi sono stati sottolineati, cioè puntando sul carattere scorrevole del bilancio pluriennale programmatico e forse — lo dico sommessamente — su una sua portata giuridica essenzialmente rivolta nei confronti degli strumenti della decisione annuale. In altri termini, ritengo che non si possa pensare che il problema della copertura finanziaria e della legge finanziaria possa essere tranquillamente risolto dicendo che la legge finanziaria è fuori dell'articolo 81 della Costituzione e che quindi si possa sostanzialmente (e poi si finisce a farlo a consuntivo, molto spesso) iscrivere qualunque livello del disavanzo sulla base di decisioni puramente libere, non discrezionali. Probabilmente un documento di programmazione pluriennale potrebbe essere lo strumento che dà la definizione dei vincoli generali della legge finanziaria e che consente, a questo punto, di ritrovare

la « copertura finanziaria » nella legge finanziaria. Tale copertura è certamente nel ricorso al mercato, ma non in qualsiasi livello di ricorso al mercato, al di fuori di un suo inquadramento in una proiezione pluriennale che rispecchi un disegno di politica economica programmatica. In questo senso, sono in grado il ministro ed i suoi collaboratori di compiere qualche passo avanti? A me è sembrato di cogliere un'esigenza, nella relazione del ministro, rispetto alla posizione negativa sul bilancio pluriennale programmatico assunta in passato.

Nell'audizione di ieri, i rappresentanti della Corte dei conti e della Commissione per la spesa pubblica hanno ribadito che questo strumento occorre come punto di partenza della manovra di programmazione finanziaria. Oggi il ministro ribadisce tale esigenza; vorrei quindi capire se uno sforzo di fantasia è possibile.

La terza questione che desidero sottolineare riguarda il periodo di luglio. Credo non vi sia nulla da obiettare, salvo discutere se si può operare un'anticipazione rispetto al momento dell'impostazione dei documenti di bilancio; diciamo, comunque, che sulla questione delle date non ci si deve mai formalizzare. La questione del mese di luglio mi pare un'altra, e cioè che bisogna capire se è possibile, a luglio, avendo, onorevole ministro, il naturale affollamento della legislazione sostanziale prima delle vacanze estive, avendo l'assestamento, il consuntivo, la relazione della Corte dei conti sul consuntivo, le relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti (che, per una decisione che ha una sua coerenza è stata accostata all'esame di questi documenti), avendo finora la resistenza o l'impossibilità (non so, io preferisco parlare di resistenza ma forse voi direte che si tratta di impossibilità) della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti ad anticipare la presentazione del consuntivo almeno di un mese, in modo da consentire un lasso di tempo più ampio, il risultato è che già oggi spesso si « sfonda » rispetto a luglio e si va a finire a settembre-ottobre con l'assestamento ed il con-

suntivo. Allora, se questa determinazione di obiettivi o di vincoli alla legge finanziaria che si potrebbe compiere in coerenza con il bilancio pluriennale programmatico scorrevole (e quindi facendolo scorrere, se è il caso) a luglio, va a finire ad ottobre, non avremo più la necessaria scansione temporale. Vi è allora da chiedersi, onorevole ministro, se luglio sia il momento adatto, anche perché, tra luglio e ottobre, il Governo dovrebbe predisporre anche gli altri strumenti di legislazione settoriale che accompagnano la legge finanziaria. Forse, tra un luglio che diventa primi di agosto, o addirittura settembre, e il 1° di ottobre, il tempo non c'è più. Esiste dunque, sotto questo profilo, una serie di problemi pratici che sono forse superabili, riguardo alla collocazione in luglio. Tali problemi, secondo me, sono rilevanti, perché altrimenti potremmo vedere questa soluzione, apparentemente valida, nella realtà rivelarsi impraticabile.

Un'ultima questione, signor ministro. Ho visto, nel documento della Ragioneria generale dello Stato, che si avanza l'idea di una separazione tra contenuto essenziale e naturale della legge finanziaria e contenuto della legislazione di attuazione con l'idea connessa di un meccanismo che garantisca che l'attuazione della legge finanziaria avvenga in modo sicuro sul terreno dell'acquisizione di risorse o della riduzione di spese, come sul terreno delle nuove spese, ma avendo la prima, che è meno garantita politicamente, un meccanismo di tutela. Credo che su questo profilo, come diceva il collega Macciotta, si possano ipotizzare soluzioni regolamentari. Si può pensare — e ho visto con piacere che anche questo viene accolto nel documento della Ragioneria — ad una serie di collegamenti interni, ad una gerarchia nel fondo globale. Si possono, infatti, distinguere in positivo e negativo. Tutta la serie di provvedimenti tesi ad utilizzare il fondo non può essere adottata finché non saranno presi altri provvedimenti. Da questo punto di vista credo che questo sia coerente con l'idea del fondo globale come programmazione delle

entrate e delle uscite, che è stata finora poco efficace e che riceverebbe anche indicazioni di priorità.

Dubito che si possa pensare in questa legislazione ad un eventuale inserimento nella sessione di bilancio. A questo punto, infatti, rischieremmo di avere il difetto dell'affollamento, dell'affastellamento e della fretta, nonché della grande improvvisazione, che ha caratterizzato uno dei difetti fondamentali della sessione di bilancio.

Questa soluzione, a mio avviso, spinge a ritenere che scopo della sessione di bilancio sia quello di fissare, oltre che vincoli, saldi, tabelle di modulazione delle branche annuali delle leggi di spesa già approvate e vigenti, questo programma di legislazione in modo vincolante. Ricordo che, per la Camera che approva per prima la legge finanziaria gli ultimi mesi dell'esercizio in corso sono destinati all'esame dei provvedimenti prioritari, che non vengono inseriti nella sessione di bilancio, che rischia di diventare ancora un « contenitore » troppo piccolo per la gran massa di decisioni che vanno adottate.

Esprimo qualche perplessità sulle ultime righe del documento, che sono apparentemente affascinanti. Si afferma, infatti, che vi è la possibilità di ammettere le coperture solo sui fondi speciali o sulle nuove e maggiori entrate. Si tratta di una semplificazione che evita molti problemi, ma questa sostanzialmente elimina una grossa tipologia di copertura, che è quella per cui nuove spese sono coperte mediante riduzioni reali di spese previste dalla legislazione vigente.

Credo che se si riuscisse, nei regolamenti parlamentari, a prevedere meccanismi sicuri di quantificazione degli oneri e di verifica delle coperture, converrebbe continuare a lasciare aperta la terza tipologia di copertura che indicavo perché, tra l'altro, è assolutamente utile che un'operazione di sfortimento ed eliminazione di spese decise in passato e considerate meno necessarie a fronte di spese nuove sia fatta dal Parlamento sotto la sua responsabilità e non rinviata al meccanismo difficile dei fondi globali previsto nella finanziaria.

GIOVANNI CARRUS. Ringrazio il ministro non soltanto per l'audizione di oggi, ma anche perché il documento della Ragioneria ha costituito per noi una sorta di « provocazione » intellettuale che ci ha costretto a prendere in considerazione queste questioni a « tamburo battente », anche con il ricordo di ciò che è avvenuto in Parlamento durante l'esame della legge finanziaria, discussa ed approvata poco tempo fa.

Ringrazio anche i collaboratori qui presenti perché credo che da questa audizione trarremo indicazioni importanti non soltanto per il lavoro legislativo che ci apprestiamo a svolgere (riforma della legge n. 468) ma anche per l'organizzazione pratica dei nostri lavori.

Porrò alcune domande precise al ministro, in particolare per ciò che concerne l'impostazione del documento della Ragioneria generale, anche se ho l'impressione che le ipotesi prospettate dal Tesoro in questo documento possano realizzarsi, per il 90 per cento, senza innovazioni legislative, con semplici accorgimenti regolamentari che possono portare a risultati estremamente importanti. In fondo le innovazioni legislative ipotizzate per la realizzazione del sistema sono di scarsissima entità rispetto a quello della legge n. 268. Si tratta di un sistema che può essere considerato in due modi: ridotto all'essenziale, oppure degenerato, così come è avvenuto nel corso delle leggi finanziarie esaminate fino ad ora.

Vorrei, in primo luogo, domandare se è possibile ipotizzare una definizione più puntuale dei contenuti propri della legge finanziaria. A mio parere ciò deve essere fatto non tanto in positivo, dicendo cioè quello che la legge finanziaria deve essere, quanto in negativo, spiegando ciò che la legge finanziaria non deve essere, ponendo limiti e capestri oltre i quali non si può andare.

Mi rendo conto che la preparazione della legge finanziaria non ha, per il ministro, riserve soltanto sul fronte parlamentare, ma anche su quello governativo che, per quanto sotterraneo ed oscuro, non è meno incidente sulla impostazione

originaria della legge finanziaria da parte del Tesoro.

È necessario uno sforzo per definire ciò che la legge finanziaria non deve essere – indipendentemente dal fatto che si possano raggiungere risultati concreti con formule legislative specifiche – riportando l'originaria impostazione, che l'incidenza sul bilancio delle norme sostanziali doveva essere finalizzata prevalentemente alla compressione della spesa e non alla riorganizzazione e all'aumento della spesa stessa, come purtroppo spesso è accaduto.

Mi è sembrato di capire dalle ultime battute del ministro che egli ritiene assolutamente essenziale un documento di programmazione finanziaria che articoli nel medio periodo le scelte di bilancio. Credo che questa sia una strada talmente ovvia da sembrare quasi banale. A pagina 39 del documento della Ragioneria è scritto che « mentre non vi è alcun problema per il bilancio pluriennale e programmatico a legislazione vigente, dal punto di vista della costruzione tecnica difficoltà non superabili si pongono per l'impostazione della versione programmatica nei termini previsti dalla vigente normativa ».

A me sembra che la stessa definizione di bilancio pluriennale e programmatico posta dalla legge n. 468 possa essere utilizzata per la formulazione di questo documento di scansione nel medio periodo degli obiettivi della finanza pubblica, anche perché una scansione di questo genere che fosse disarticolata dagli obiettivi della programmazione economica non ha – a mio avviso – ragione di essere e potrebbe invece essere contenuta nel bilancio triennale. Ritengo che le leggi di attuazione della politica di bilancio (che implicano modificazioni nella legislazione sostanziale, non solo in termini finanziari, ma anche di organizzazione e di razionalizzazione delle procedure amministrative) debbano essere raccordate alla legge di programmazione finanziaria, che diverrebbe così una legge finanziaria ridotta alla parte essenziale. Si tratta di un'esigenza che abbiamo già sperimentato nel corso degli anni. Quando, per esempio, la



parte relativa alla finanza locale si disarticolata, rimane nella legge di obiettivo della finanza pubblica soltanto il limite delle appostazioni o della spesa: si ha così, in embrione, qualcosa di analogo a quanto prospettato nel documento del Ministero.

Vorrei sapere se il ministro ritiene che una razionalizzazione legislativa di questo genere, in occasione della riforma della legge n. 468, possa essere ritenuta percorribile e, in caso affermativo, se possa avvenire su questa strada.

GIORGIO MACCIOTTA. Le considerazioni svolte e le domande poste dai colleghi Bassanini e Carrus mi esimono dall'affrontare alcuni aspetti della questione.

La Commissione bilancio e lo stesso ministro del tesoro hanno il medesimo interesse, che è quello di governare la manovra aggregata nel suo complesso. Vi può essere divergenza nelle valutazioni degli obiettivi finali, ma non c'è dubbio che entrambi, per la loro funzione istituzionale, non possono che avere riguardo alla manovra complessiva. Da questo punto di vista si pone l'esigenza di rafforzare al massimo tutte quelle condizioni che, in sede parlamentare e in sede governativa, facilitino l'assunzione di questo centro di osservazione unitaria.

Il collega Carrus ricordava come, oltre al versante parlamentare, vi sia anche un versante interno, da lui definito « oscuro ». Il superamento dei limiti propri della legge finanziaria non deriva solo dall'azione dei parlamentari, ma anche dalle « intromissioni » precedenti alla presentazione del testo dinanzi alle Camere. Il Parlamento, infatti, non viene a conoscenza della proposta iniziale del Ministero del tesoro, ma solo di quella formalmente presentata alle Camere. I gruppi parlamentari lavorano dunque su quella base, eventualmente cercando di cambiarla, di modificarla, di estenderla; ma è la logica di partenza ad essere perversa.

La prima esigenza, allora, è quella di definire a monte i limiti. Ma c'è anche l'esigenza che questi limiti non siano tali

da vanificare il controllo della manovra affinché questa sia stringente, anticongiunturale di breve periodo. Da questo punto di vista, l'esigenza di un'articolazione congrua della discussione sugli obiettivi interessa non solo il Parlamento, ma persino il Governo. Ritengo infatti che quest'ultimo, almeno quella parte di esso che ha interesse alla manovra aggregata, vorrebbe che gli obiettivi fossero chiari il più rapidamente possibile. Ecco perché, oltre alla stima compiuta dal ministro del tesoro, è necessario un voto parlamentare che rafforzi quella determinazione, almeno nella fase in cui l'obiettivo del controllo della finanza pubblica sembra essere, almeno a parole, condiviso da tutte le forze politiche.

Il collega Bassanini ha avanzato dei dubbi circa il termine posto a luglio. In altre parole, si è chiesto se non sarebbe opportuno fissare una data per cui, con riferimento alle amministrazioni di settore, siano possibili tempi sufficienti nel predisporre quegli strumenti che permettono di realizzare gli obiettivi posti.

A tale proposito, è forse bene che io faccia un esempio. Il ministro del tesoro, nel programma di risanamento della finanza pubblica presentato nel maggio del 1985, prevedeva, tra l'altro, un intervento di razionalizzazione nell'area della scuola, con un taglio di alcune migliaia di miliardi nell'area della supplenza. Credo che quello fosse un obiettivo corretto e perseguibile, ma non mi risulta che il Ministero della pubblica istruzione abbia preso la minima decisione per adeguarsi a quel programma; non ritengo, infatti, provvedimenti in linea quelli contenuti nell'articolo 9 della legge finanziaria.

Se, dunque, un obiettivo di quel genere fosse stato indicato nel mese di aprile o se fosse stato sostenuto da un'indicazione parlamentare, forse anche il ministro della pubblica istruzione sarebbe stato tenuto ad adeguarsi, prevedendo come quell'obiettivo andava raggiunto. Mi domando allora quale sia la data per dare a tutte le amministrazioni gli *inputs* necessari per predisporre gli strumenti idonei a realizzare la manovra complessiva.

La seconda questione è quale debba essere il livello di disaggregazione di questa fase. Se ho ben capito, il ministro afferma che devono essere posti alcuni obiettivi genericissimi e poi devono essere indicate alcune grandezze. Si potrebbe dire, allora, che l'obiettivo del disavanzo deve essere realizzabile attraverso alcuni provvedimenti; tra questi si indicano i più rilevanti.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Le entrate e le spese sono fissate nella loro disaggregazione, all'interno di queste si indica il *de cui*.

GIORGIO MACCIOTTA. Chiaramente in questa fase non ci può essere che un'indicazione di larga massima. Ma tale indicazione di massima può essere portata ad un tale livello di specificazione che diventa obiettivo veramente vincolante per tutte le amministrazioni. Mi sembra inutile, mi richiamo all'esempio precedente, indicare genericamente una manovra di 2 mila miliardi per la scuola se non si stabilisce il modo di realizzazione di tale manovra, se cioè attraverso il raddoppio delle classi o degli alunni per classe, ovvero attraverso la riduzione dell'area delle supplenze. Questa potrebbe essere la prima fase del dibattito parlamentare, che temporalmente dovrebbe essere anticipata.

Credo che la fase sarebbe più utilmente definibile con un documento di indirizzi che non con un disegno di legge.

Inoltre, ed è la seconda questione, quali ricadute comporta la definizione preliminare in strumenti normativi? L'onorevole Carrus, al riguardo, ha domandato quali siano i contenuti tipici: se dovessi esprimere un'opzione per tali contenuti, direi che la definizione ideale è rappresentata dall'attuale articolo 11 della legge n. 468 del 1978 che, di fatto, si è rivelata non praticabile. Occorre elaborare una definizione più rigida dei contenuti tipici della legge finanziaria per un periodo determinato.

Mi limito a ricordare l'ipotesi prospettata nel disegno di legge n. 347 per una

riscrittura dei contenuti tipici della legge finanziaria: in sostanza, si tratta di articoli « tabellizzabili », niente di più e niente di meno.

Mi rendo conto che è una concezione molto « stretta », però sono convinto che se non elaboriamo una regola, diventa difficile operare la distinzione tra contenuti tipici e non tipici che, per altro, il regolamento della Camera definisce all'articolo 120, secondo comma.

È difficile sostenere che una modifica radicale del sistema pensionistico non abbia ricadute sul bilancio statale, ed io nutro qualche dubbio sul fatto che una manovra di tale ampiezza possa essere correttamente contenuta nella legge finanziaria (anche se non esistono dubbi che tale operazione abbia una ricaduta sul bilancio dello Stato per cui, ai sensi dell'attuale formulazione dell'articolo 11, potrebbe essere contenuta in finanziaria).

D'altra parte, attribuire alla legge finanziaria solamente il contenuto tipico previsto nell'articolo 11 è limitativo e costringerebbe alla « parcellizzazione » di altre norme. In effetti, se esiste una legge di spesa che funziona, non ha bisogno di correzioni e va in scadenza, non capisco per quale motivo nella legge finanziaria — con un articolo riferito ad apposite tabelle — non possa essere aumentata la dotazione e prorogata la durata del provvedimento legislativo medesimo.

Quest'anno, per la verità, è stata effettuata un'operazione inversa: per talune leggi di spesa del settore industriale, si è rinviata ad altri provvedimenti l'eventuale utilizzazione delle risorse residue. Anche in questo caso, desidero richiamarmi al meccanismo previsto dall'articolo 3 del disegno di legge n. 347. L'unico elemento di contestazione, rispetto all'attuale formulazione, concerne il rapporto spese discrezionali-spese obbligatorie in sede di bilancio.

Credo che se addivenissimo alla convenzione per cui il rapporto ottimale sia quello definito — poniamo — nel 1986 (in termini di parametri e di rapporto tra un determinato ammontare delle spese discrezionali e di quelle fisse, con indica-

zione nella finanziaria delle conseguenti modificazioni) gli automatismi del bilancio a legislazione vigente sarebbero assoluti, da questo punto di vista.

Naturalmente, poi occorrerebbe applicare alle spese crescenti gli indici previsti di inflazione o del PIL oppure gli indici demografici, a seconda dei casi.

Più complicata si presenta la questione delle entrate. Sinceramente ritengo che se si arrivasse ad una convenzione tra gentiluomini si supererebbero le difficoltà esistenti, come prova il fatto che le previsioni elaborate dal gruppo comunista in sede di bilancio di assestamento si sono rivelate esatte al 99,75 per cento, pur essendo basate sui dati forniti a luglio dal ministro delle finanze. In sostanza, si tratta di partire dal principio che il ministro delle finanze non sia più nella condizione di attenersi alla regola secondo la quale occorrono previsioni « strette » delle entrate, per contribuire al risanamento della finanza pubblica (aspirazione condivisibile, ma attuabile con metodi diversi dagli attuali).

Avviandomi alla conclusione della panoramica sui possibili strumenti, desidero ora soffermarmi sul possibile raccordo tra manovra di carattere strutturale (penso alla riforma pensionistica ed a quella sanitaria) e legge finanziaria.

Al riguardo, rammento che nelle prossime settimane la Camera si occuperà di un importante provvedimento relativo alla definizione della cosiddetta « corsia preferenziale ».

**GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro.***  
Una modifica del regolamento.

**GIORGIO MACCIOTTA.** Mi domando quale motivo impedisca l'utilizzazione della « corsia preferenziale » per i provvedimenti che, in sede di approvazione della legge finanziaria, si definiscono strutturalmente legati alla manovra.

Se intrecciassimo modifiche normative e regolamentari troveremmo la soluzione.

Nella relazione mi sono permesso di suggerire altre ipotesi di correzioni rego-

lamentari, anche se mi rendo conto che è un terreno minato. Per esempio, se ad un provvedimento attribuissero un'importanza settoriale oltreché finanziaria, potremmo stabilire che, trascorso un certo lasso di tempo, il testo non vada automaticamente in aula, ma venga assegnato all'esame congiunto della V Commissione e di quella competente per materia.

Si potrebbe determinare quel nesso di cui parlava il collega Bassanini. Io penso, per esempio, soprattutto al fondo per nuovi provvedimenti di parte corrente del capitolo 6856: dotazione complessiva, lire zero, come somma algebrica di 2 mila miliardi (per portare l'esempio di cui ho parlato prima) di riduzione nell'area della scuola, con connesse riduzioni dei capitoli a seguito dell'approvazione di un provvedimento già presentato (in precedenza o contestualmente alla legge finanziaria) e di un analogo provvedimento da lire 2 mila miliardi di aumento nel settore, per esempio, della fiscalizzazione degli oneri sociali. Un'operazione di questo genere, probabilmente, consentirebbe di non operare gerarchie tra i provvedimenti, gerarchie che vedrei piuttosto discutibili. Lascerei questo campo, dunque, alla manovra parlamentare e, naturalmente, anche alle scelte del Governo. Nello stesso tempo, però, dovrebbe anche essere garantito che, se non si realizzano determinati obiettivi, i provvedimenti non possono andare avanti. Rimane ferma, naturalmente, la questione sollevata dal collega Bassanini e che ritengo del tutto corretta: a fronte di provvedimenti di reale riduzione della spesa non si vede perché tale reale riduzione non possa essere utilizzata per altri interventi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
**GIANFRANCO ORSINI**

**GIORGIO MACCIOTTA.** Desidero aggiungere che, naturalmente, tutto questo ragionamento implica un'altra questione molto delicata sulla quale già il ministro Goria si è soffermato: mi riferisco all'esigenza di rendere reale, attraverso norme

regolamentari, ma anche in conseguenza di comportamenti rigorosi del Governo, l'analisi delle coperture. Il ministro del tesoro si è rifatto soltanto a provvedimenti dell'ultimo anno. Io, che ho la memoria lunga, vorrei dire che quando si discusse in questa Commissione dei precari della scuola, per esempio, non essendovi ostilità da parte di quasi nessun gruppo, da parte di qualcuno, in particolare da parte mia, si pose il problema degli oneri.

Certamente, in questi casi, il problema è del Parlamento, però è anche del Governo. Anche il Governo, infatti, deve rispettare con assoluto rigore determinate esigenze, magari con l'ausilio di questa Commissione, dato che talvolta questo ausilio viene dato. A volte la barriera non regge non per particolari demeriti della Commissione nel suo complesso, maggioranza e opposizione, ma perché vi sono comportamenti leggermente più permissivi (mi sia consentito dirlo) da parte dei rappresentanti del Governo. Naturalmente poi cambiano le parti: talvolta il Governo è più duro e la Commissione è più permissiva, ma se ci diamo tutti insieme delle regole può avvenire che esse siano rispettate. Occorre dunque che questa questione delle coperture (quantità dei benefici e, soprattutto, quantità dei beneficiari) sia tenuta presente. Abbiamo approvato una legge sulle pensioni nelle quali il divario tra il trattamento per gli orfani di guerra e quello per gli equiparati variava, secondo il rappresentante del Governo o magari lo stesso ministero, da uno a dieci, a seconda dell'ora dell'audizione o della sede in cui la testimonianza veniva resa. Credo che sarebbe il caso di correggere queste incongruenze, in qualche modo.

**RAFFAELE VALENSISE.** Signor presidente, onorevole ministro, nel corso della audizione di ieri dei rappresentanti della Corte dei conti, ho avuto modo di ricordare taluni aspetti dei problemi al nostro esame in questa indagine conoscitiva. Ritengo di dover sottolineare tali aspetti anche in seguito al contenuto del docu-

mento che ci è stato presentato, sulle linee di riforma della legge n. 468, dal ministro del tesoro.

Perché è nata la legge n. 468? In una pagina dell'elaborato fornitoci si ricorda il contesto politico nel quale tale legge ebbe origine, e cioè il periodo dell'unità nazionale. In quel momento noi esprimemmo critiche al modo in cui si stava per varare la legge per una serie di motivi che oggi vengono al pettine. Affermammo, infatti, che si trattava di una legge finanziaria che nasceva senza i presupposti di uno strumento finanziario. È di comune esperienza, infatti, che ogni strumento di programmazione costituisce il momento applicativo di qualche cosa che è preesistente. La legge n. 468 del 1978, invece, frettolosamente approvata, rispose in qualche modo all'esigenza di varare uno strumento di programmazione finanziaria. È utile, comunque, ricordare il contesto politico in cui fu approvata, ma, personalmente, lo ricordo dal versante opposto, senza enfattizzazioni. L'esigenza principale che si rappresentava, dunque, era quella di creare uno strumento che consentisse di restituire al bilancio un minimo di flessibilità. Quella grande maggioranza di unità nazionale, con il partito comunista fuori dal Governo, ma dentro la maggioranza, aveva bisogno, ripeto, di un minimo di flessibilità nel bilancio che, fino ad allora, era uno strumento rigido.

Fu in quel contesto, dunque, che si diede luogo all'articolo 11 della legge in questione, un articolo pieno di ambiguità e che ha prodotto tanta confusione. In esso si afferma, infatti, che la finalità è quella dell'adeguamento delle entrate e delle uscite agli obiettivi di politica economica del Governo e che la legge finanziaria è lo strumento attraverso cui si possono operare modifiche o integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato e su quello degli enti pubblici.

Le nostre osservazioni di otto anni fa, che affermavano che la legge finanziaria non avrebbe risposto alle finalità per cui era stata approvata, sono tornate di at-

tualità e ne ritroviamo gli echi nella stessa elaborazione che è stata sottoposta al nostro esame. In una pagina di quel documento, infatti, si afferma che l'approccio alle correzioni normative non può che partire dalla revisione delle finalità, enucleando nettamente, anche sotto il profilo temporale, le funzioni di indirizzo e di programmazione dal successivo momento di concreta attuazione legislativa. Noi registriamo con compiacimento, comunque, che le nostre antiche esortazioni siano state finalmente recepite come necessità oggettive. La nostra proposta, però, è più complessa, e non ci accontentiamo di questo risultato. Una volta affermata la necessità di creare presupposti di carattere programmatico alla legge finanziaria, una volta affermata la necessità di scandire nel tempo il momento programmatico differenziandolo da quello deliberativo, da quello della legge finanziaria, occorrono ulteriori precisazioni.

Il movimento sociale italiano è un partito di proposta e quindi vogliamo affermare che non ci soddisfa e ci sembra riduttiva l'ipotesi che si affaccia della cosiddetta legge degli obiettivi. Infatti, non si può restringere nell'ambito di una normativa il momento programmatico, anche e soprattutto perché esso deve avere una sua valenza che gli può derivare dalla approvazione del Parlamento, ma non necessariamente deve rivestire le caratteristiche della norma, come se soltanto la norma avesse, con la sua forza presuntamente cogente, la capacità di essere rispettata dagli enti destinatari dello strumento programmatico.

Quindi noi dissentiamo da questa ipotesi, anche se consentiamo sulla necessità di una scansione temporale del momento programmatico.

La proposta che noi facciamo nasce dalla necessità delle cose, soprattutto in relazione alle necessità strutturali che accompagnano l'individuazione di quegli obiettivi di cui l'adeguamento alle entrate e alle uscite dello Stato è il campo di manovra dove opera lo strumento della legge finanziaria.

La nostra proposta è quella di una sessione di programma, che potrebbe essere il momento attraverso il quale Governo e maggioranza fanno la loro proposta, individuano gli obiettivi in maniera concertata, ampia, organica e complessiva. In sostanza, una sessione di programma che si occupi della generale politica economica, che riassume gli obiettivi di politica economica del Governo e che contenga insieme anche e soprattutto le proposte di modifica di carattere strutturale, che sono il presupposto per andare dall'indicazione programmatica all'attuazione di quanto si è programmato. Il fatto normativo, poi, dovrebbe accompagnare o seguire immediatamente la sessione di programma. Se determinati obiettivi possono essere realizzati mediante una legislazione d'urgenza, mentre altri necessitano, per la loro realizzazione, di riforme di struttura anche di carattere normativo e fiscale, la sessione di programma può avviarsi, innescando il discorso dell'esigenza della immediata approvazione di determinate modifiche di carattere strutturale, che diano luogo ai presupposti su cui si basa l'attuazione del programma.

La sessione di programma può essere un momento utile per la maggioranza, anche per l'apposizione della fiducia, per dare solennità a questo gesto e può anche essere, tra la primavera e il mese di luglio, un'occasione per avere un momento di respiro, o per una pluriennalità più scorrevole. Su questo non vi sarebbero obiezioni da parte nostra, dal momento che potrebbe costituire il presupposto su cui si costruisce poi la legge finanziaria.

Per ciò che concerne il momento della sessione di programma, ritengo che essa possa essere attuata nel periodo tra maggio e giugno, dovendo precedere di poco e concludersi insieme alla sessione di bilancio di assestamento, a cui potrebbe essere riconosciuta la funzione di elemento di raccordo con quello che c'è in precedenza.

Se, infatti, il bilancio di assestamento ha un carattere ricognitorio, questo va utilizzato, non potendo essere soltanto re-

cepito in senso formale con le modeste variazioni a cui siamo abituati. La sessione di programma deve tener conto di tutto ciò e può costituire il momento di raccordo, in cui poi si esercita la costruzione della legge finanziaria che sarebbe, in tal modo, semplificata. Il famoso problema degli ambiti della legge finanziaria sarebbe, a questo punto, svuotato a monte perché, attraverso un documento che precisi una serie di punti e di indirizzi obiettivi, si avrebbero immediatamente le disposizioni di carattere normativo di cui il Governo e la maggioranza dovrebbero farsi carico nei tempi brevi, come presupposto possibile per la costruzione della legge finanziaria.

Si avrebbe, in sostanza, una semplificazione *in itinere* della legge finanziaria, i cui ambiti appunto potrebbero essere ridotti all'indicazione del tetto, dell'ammontare del ricorso al mercato, e alla modulazione di quelle leggi di spesa che, secondo la legge finanziaria, possono essere affrontate e che non necessitano di correzioni strutturali con normative proprie.

Questa è la proposta che sottoponiamo all'attenzione del ministro e dei suoi illustri collaboratori, perché ci sembra che questa sia la maniera per avviare un processo di modernizzazione del sistema, perché altrimenti ci ritroviamo sempre « a valle », all'improvvisazione fatta sulla base della legge finanziaria e siamo sempre ad un respiro di carattere meramente contabile.

Si deve tener conto di un'obiezione, quella della non approvazione da parte del Parlamento della legge che voi considerate come obiettivo e che per noi dovrebbe essere la legge di programma. La conseguenza di carattere giuridico dovrebbe essere quella della permanenza del bilancio a legislazione invariata, con una legge finanziaria che dovrebbe essere meramente ricognitiva e registrativa delle variazioni derivanti dall'inflazione. La sanzione maggiore dovrebbe però essere di carattere politico. Questa è l'unica via d'uscita e non mi sembra che vi possano essere altri correttivi.

Sulla base di questa proposta ritengo che il nostro contributo possa essere valutato e confrontato anche con le altre forze politiche. Mi sembra poi che, nel riconoscere nell'elaborazione che è stata fatta dal ministro e dai suoi tecnici il recepimento di esigenze-presupposto della legge finanziaria che avevamo già prospettato, si possa procedere verso un ammodernamento del sistema.

Se dovessimo dedicarci soltanto alla correzione di alcune norme contenute nella legge n. 468 per l'applicazione della legge finanziaria, non faremmo il nostro dovere e soprattutto i rappresentanti della maggioranza si renderebbero ancora più prigionieri di un meccanismo che è fine a se stesso perché manca del presupposto di indirizzo e di carattere programmatico.

Tutte queste argomentazioni furono inuite dall'estensore dell'articolo 11, ma non furono portate alle loro conseguenze doverose immediatamente, giungendovi a distanza di 8 anni, perché appunto in quell'occasione l'obiettivo immediato che portò alla nascita della legge finanziaria fu quello di restituire flessibilità al bilancio e possibilità obiettive di manovra alla maggioranza dell'unità nazionale che si era formata e che voleva uno sfogo attraverso quella che chiamammo la manomissione dell'inflazione esistente, che poteva essere variamente modulata ed integrata a norma dell'articolo 11.

Sulle questioni che ho affrontato in questa sede siamo aperti ad ogni confronto, nel tentativo, doveroso e caratterizzante per la parte che rappresento, di dare un contributo per uscire dalle pastoie del sistema in cui ci muoviamo e per conferire al sistema stesso un respiro indispensabile, pena il suo soffocamento in una serie di leggi finanziarie pasticciate, non modulatrici ma modellatrici di normative più o meno improvvisate, sulla base di esigenze di cassa che nulla hanno a che vedere con gli intenti programmatori e con le esigenze stesse della nostra società.

LUIGI CASTAGNOLA. L'onorevole Macciotta ha già espresso compiutamente il punto di vista del gruppo comunista ed io ho chiesto la parola soltanto per fare qualche considerazione aggiuntiva. Non voglio fare un'osservazione critica, ma ritengo – come valutazione tecnica – che vi sia un impianto politico e culturale al quale fare riferimento e nei cui confronti si possono avanzare alcune osservazioni critiche.

La prima questione è che non possiamo affrontare una riforma della legge o dei regolamenti della Camera senza valutare se quello di cui si sta discutendo avviene in un quadro di politica economica espansiva, ovvero di altro tipo. Mi permetto di ricordare che, a seconda di come si affronta questo problema, si prospettano soluzioni diverse. Non è vero che dobbiamo discutere soltanto l'aspetto giuridico e la coerenza delle norme vigenti: si tratta di vedere quali obiettivi si intendono perseguire.

Comunque, bisognerebbe non introdurre elementi distorsivi sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo. Mi riferisco al fatto che il ministro delle finanze ha dichiarato che per contribuire al raggiungimento di un certo risultato intende procedere sottostimando le entrate. Come risulta dalle cifre cui faceva riferimento il collega Macciotta, tra le previsioni elaborate dal gruppo comunista e quelle del Governo vi è uno scarto notevole. Non è che il ministro Visentini non sappia fare i conti, si tratta semplicemente di una scelta politica, ma, in tal modo, si introducono elementi distorsivi. Mi domando allora se sia questo l'unico modo per affrontare il problema, considerando che si pone anche la questione relativa alla copertura delle spese.

La seconda considerazione riguarda il modo in cui vengono elaborati i bilanci. Continuo a trovare stupefacente che non si voglia parlare di alcune voci per le quali la caratteristica del « marsupio » è programmatica. Anche la legge n. 675 rappresenta un esempio classico, da questo punto di vista: è il « marsupio » da

cui si attinge quando si vuole trovare un finanziamento.

Mi domando se il Governo ed il Parlamento non debbano studiare una modifica delle procedure vigenti, con l'obiettivo di ridurre il numero delle decisioni e di far sì che quelle assunte siano reali. Sarei interessato a conoscere la valutazione del Governo su questo punto. Come deputato di opposizione – parlo a titolo personale, come un millesimo del Parlamento – ritengo che esistono gravi problemi di governabilità; comunque, sulla questione occorrerebbe compiere una seria riflessione critica.

Ho chiesto al Servizio studi della Camera di effettuare una ricerca sulla legge finanziaria; grazie ad una serie di cifre percentuali sul prodotto interno lordo, si può dedurre quanto è accaduto nel corso di questi ultimi sei anni. Mi riferisco al fatto che le stime del prodotto interno lordo sono sempre inferiori rispetto alla previsione iniziale. Il ministro ha risposto che non si poteva passare oltre il saldo, perché lo stabilisce la legge. Ma vorrei rilevare che vi deve essere un sistema in base al quale si giunge alla formazione di una cifra che è sempre al di sopra della realtà. In altre parole, la previsione iniziale di saldo netto da finanziare per tutti gli anni, in termini di prodotto interno lordo...

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Anche in termini assoluti, perché la somma dei tetti per ogni singola decisione è *in re ipsa*, a meno di non errare sulla stima delle entrate.

LUIGI CASTAGNOLA. Non sto parlando di errori. Sto cercando di fare un ragionamento induttivo, basandomi sulla esperienza che ho di altre amministrazioni di livello inferiore. Dunque, c'è una somma riferita al prodotto interno lordo iniziale e c'è una somma riferita al prodotto interno lordo finale. Poiché la percentuale diminuisce, devo dedurre che nel corso dell'anno si verifica una differenza tra quello che si è richiesto e quello che si era previsto.

MARIO SARCINELLI, *Direttore generale del tesoro*. Dipende dall'aggregato che si muove.

LUIGI CASTAGNOLA. Tra le decisioni che vengono assunte, questa è da considerarsi una di quelle che non sono reali. Personalmente, ritengo che si possa esaminare l'ipotesi di basarsi sul fabbisogno netto, perché si possa esercitare un controllo.

Bisogna sfuggire a quello che c'è di unilaterale nel regime autorizzatorio, che deve essere bilanciato con un più alto livello di managerialità, che non è una caratteristica propria solo del sistema capitalistico; una managerialità per cui il regime autorizzatorio ed il territorio dell'autorizzazione siano compressi, mentre si estenda il campo della razionalità. Ecco perché faccio riferimento ad indicatori elastici.

L'altra questione è quella relativa alla corsia preferenziale, alla quale sono favorevole. Mi preoccupa però il fatto che, molto probabilmente, presto anche questa sarà affollata. Dobbiamo allora predisporre un coordinamento, grazie al quale sia assunto un numero limitato di decisioni, perché quanto più queste aumentano, tanto più diminuisce il contenuto decisionario delle medesime.

Questa è la mia personale opinione, in merito alla quale vorrei conoscere l'orientamento di persone che sicuramente, in materia, ne sanno più di me.

GIORGIO MACCIOTTA. Sviluppando talune considerazioni svolte dal collega Castagnola, desidero avere qualche chiarimento in relazione ai rapporti tra bilancio di competenza, bilancio di cassa e Tesoreria. Nella legge n. 468 esiste un meccanismo che, secondo me, avrebbe dovuto consentire una tendenziale – insisto su questo termine – equiparazione tra competenza e cassa. L'articolo 18 prevede la possibilità, per una legge di spesa, di impegnare le risorse fin dal primo anno, anche se non iscritte nel bilancio di competenza.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. No, di cassa.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO CIRINO POMICINO

GIORGIO MACCIOTTA. Mi scusi, signor ministro, è il bilancio di competenza in quell'anno, perché ci si può limitare ad inserire in bilancio la cifra che darà luogo ad effettivi pagamenti, scadenzando quelli successivi sulla base delle disposizioni di bilancio. Tale norma, dicevo, consentirebbe, in realtà, di non avere il vincolo di stanziamento di competenza il primo anno di operatività di una legge.

Ho sempre sostenuto che il bilancio non può che essere gestito a quattro livelli: gli impegni, le autorizzazioni di cassa come vincolo giuridico, le stime e la tesoreria.

È mia impressione che il differenziale tra i primi tre livelli del bilancio sia diventato patologicamente alto e, forse, sarebbe comune interesse restringerlo: non mi sfugge, per altro, che l'operazione compiuta negli ultimi anni sia andata tendenzialmente verso la riduzione di questa forbice, anche se non ancora in modo sufficiente per talune amministrazioni.

Non mi pare, invece, che si sia lavorato – salvo un'importante innovazione – per la Tesoreria, i cui conti (in teoria) dovrebbero essere attivi, infatti, si dovrebbe ricorrere alla Tesoreria solo per effettuare pagamenti e dopo aver versato dal bilancio alla Tesoreria. È vero, in qualche caso possono verificarsi delle provvisorie deficienze...

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Ad esempio l'INPS.

GIORGIO MACCIOTTA. Sì, ma l'INPS si trova in questa situazione perché utilizziamo in modo distorto – per usare un termine entrato ormai nel linguaggio parlamentare – la Tesoreria. In sostanza, facciamo finta che si tratti di anticipazioni, ben sapendo che sono pagamenti effet-



tuati all'INPS e che questo ente non li rimborserà mai, tant'è che le anticipazioni sono a tasso zero.

Da quest'anno, in effetti, si è compiuta una prima operazione di risanamento – ne do atto al ministro del tesoro – ciò non toglie però che non si possa registrare qualche passivo. È vero, se i *trends* avranno un andamento positivo, la cassa integrazione guadagni potrebbe essere in attivo, quindi potrebbero rivelarsi tanti i 3.500 miliardi oppure sufficiente l'iscrizione della posta di cassa per pagare l'intero ammontare del 1986. A questo punto, però, vorrei sapere dal ministro del tesoro – perché ciò consentirebbe di risolvere il problema di inserire nella legge finanziaria il vincolo di cassa – se non ritenga opportuno sgravare la Tesoreria dai pagamenti che non siano reali pagamenti di Tesoreria. Credo, infatti, che uno degli elementi determinanti l'equilibrio sia l'esistenza di conti patologicamente passivi ed altri patologicamente attivi – mi riferisco al fondo regionale di sviluppo *ex* articolo 9 della legge n. 281 che, se non erro, è in attivo di 4 mila miliardi. Un'operazione del genere aiuterebbe a porre tutti dinanzi alle proprie responsabilità.

Mi rendo conto che per le modalità di determinazione del fondo regionale di sviluppo (elaborato annualmente) occorre cambiare qualcosa nella legge sostanziale – sarebbe un'amputazione definitiva non erogare i soldi – ma ho l'impressione che se non rompiamo questo circuito di utilizzazione perversa della Tesoreria, compiamo l'operazione della quale parlava anche il collega Castagnola. Può darsi che mi sbaglia, però, abbiamo autorizzato, al netto delle regolazioni contabili, un disavanzo dell'ordine di 150 mila miliardi – prendendo il disavanzo strutturale di Tesoreria (cioè quello dell'INPS) e quello di bilancio in termini di cassa – mentre il ministro del tesoro ipotizza 110 mila miliardi. Come si arriva dall'ipotesi di 150 mila miliardi ai 110 penso lo sappiano solo il ministro del tesoro e pochi altri. Ciò, a mio avviso, non aiuta a corresponsabilizzare il Parlamento ed il Governo

sull'obiettivo del controllo della finanza pubblica.

Considerato che una parte rilevantisima del bilancio è rigida e non può essere cambiata, lo scostamento di 50 mila miliardi (che si abbatte – mi rendo conto di esagerare – su una massa di 200 mila miliardi di poste manovrabili, riguarda cioè il 25 per cento della manovra complessiva) è di tale rilievo da rendere poco attendibile l'insieme delle decisioni di cui parlava l'onorevole Castagnola.

**PRESIDENTE.** In considerazione del fatto che il ministro del tesoro dovrà recarsi alla riunione del Consiglio dei ministri, nonché della corposità dei quesiti e della limitatezza del tempo a disposizione, invito i nostri ospiti a trasmettere una memoria scritta, sulla base del testo stenografico, al fine di fornire le risposte alle questioni sollevate.

**MARCELLO CRIVELLINI.** Ci troviamo di fronte a proposte pregevoli ed articolate di approccio al sistema complessivo di decisioni e di controllo del settore. In effetti, a tavolino potremmo elaborare non dico i « finti modelli », ma moltissimi altri modelli, anche se riconosco che quello contenuto nel documento presentato dal ministro del tesoro è stimolante oltreché interessante. Tuttavia, nel momento in cui si affrontano questi argomenti, è bene porsi un domanda: le difficoltà oggettive che si incontrano nascono dal metodo o dal meccanismo? Oppure, sono difficoltà che scaturiscono dalla sostanza e dal fatto che non esistono grandissime idee di merito per risolvere il problema dell'economia nazionale nel suo complesso?

Personalmente, ritengo che l'attuale periodo non sia ricco di idee per risolvere le questioni di merito: non vorrei quindi che si trasferissero queste incapacità, o comunque difficoltà, sulle questioni di metodo che sicuramente esistono, ma che, a mio avviso, si rischia di sopravvalutare oltre misura. La mia è un'osservazione di carattere generale: è un po' come una partita di calcio, perché, se si gioca male,

non è detto che le regole siano sbagliate, può darsi che i giocatori non siano all'altezza. Può darsi, per esempio, che il livello sia basso per cause internazionali. Dunque, più che porci il problema di un ampliamento delle regole del gioco complessive (sempre in termini calcistici, allungare il campo o allargare le porte per fare più *goals*) se introducessimo norme di « fuorigioco » più selettive per quanto riguarda la copertura, il ricorso al mercato ed i contenuti della legge finanziaria, otterremmo risultati migliori. Le norme di « fuorigioco » attuali, infatti, non esistono, sono lasciate alla graziosa generosità degli organi competenti: Parlamento, Governo, Presidenza delle assemblee legislative.

Passo ora ad una questione tecnica molto specifica che mi interessa da tempo. Mi domando, per quanto riguarda il bilancio a legislazione vigente, cosa costerebbe, se non un lavoro maggiore, evidenziare le cifre più significative del bilancio nelle parti rigidamente prefissate per legge, mentre invece per le parti più discrezionali, e quindi mutabili, si potrebbero sottoporre in linea teorica a emendamenti e quindi a proposte diverse da parte del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Vorrei aggiungere una considerazione affinché il Tesoro possa, nelle sue valutazioni, fornirci anche su questo versante un minimo di risposta.

Mi sembra di capire che il nucleo centrale del ragionamento del Tesoro, relativamente alla proposta di un'anticipazione ai mesi di giugno e luglio, sia legato sostanzialmente ad alcune manovre essenziali, e cioè il saldo netto da finanziare, l'entità della spesa e qualche sottosistema, come ha detto il ministro. Ciò al fine di dedicare l'attuale periodo della sessione di bilancio alla legislazione di settore che influisce sull'anno in corso (e sugli anni successivi) e per evitare ciò che è più volte accaduto in passato quando, a valle delle decisioni assunte nella legge finanziaria, per il rispetto della manovra economica, si è dovuti ricorrere ad un'infinità di decreti-legge. Le

difficoltà sono sempre di più, come ha sottolineato anche la rappresentanza della Corte dei conti che si è riservata una propria valutazione. È necessario individuare, all'interno di alcuni grandi settori di spesa (e ne cito tre per tutti: previdenza, scuola e sanità), una fascia che può essere soggetta a manovre congiunturali l'anno prima per l'anno dopo. A mio giudizio tale fascia andrebbe in via definitiva (una volta individuata, è chiaro, e mi rendo conto delle difficoltà) affidata a strumenti amministrativi, al fine di delegiferare.

Vi è poi un'altra fascia di interventi, più strutturali e meno sensibili alla manovra anno dopo anno, che dovrebbe essere affidata ad una legislazione di settore. Tale fascia, nell'ambito delle decisioni di legge finanziaria (sia anticipata al periodo giugno-luglio, sia nella sessione di bilancio), dovrebbe avere tempi di ricaduta sui saldi di ciascun comparto non più per l'anno successivo, ma in una previsione biennale o triennale di entrate a regime. Vi sarebbe tempo sufficiente affinché il Parlamento possa legiferare nel settore con un vincolo giuridico, che potrebbe essere il fondo speciale negativo corredato dall'attivazione di spesa corrente soltanto se, per esempio, si ottiene il risultato che ci si è posti nella legge finanziaria.

Perché insisto su questo aspetto, in parte di delegiferazione e in parte di interventi strutturali che non debbano per forza essere realizzati nell'anno successivo? Perché, anche nell'ipotesi avanzata dal Tesoro, anche sotto il profilo della gestione della pubblica amministrazione, sarebbe veramente defatigante ottenere che, anno dopo anno, vadano a modificarsi i contributi, i *tickets* sanitari, eccetera. Si avrebbe una ridda di norme che non solo si affastellano una dopo l'altra, e quindi si trasmettono in periferia con una certa difficoltà, ma avrebbero anche le difficoltà dovute alla rigidità della norma di legge, con la conseguente difficoltà di essere gestite come strumento amministrativo. A questo proposito, cito come esempio un dato permanente delle

ultime leggi finanziarie: la politica tariffaria. La strumentazione e l'intervento nell'ambito della politica tariffaria, infatti, proprio per consentire una legge finanziaria (prescindendo dalla sua collocazione temporale), non potrebbero che essere affidati ad un governo amministrativo, una volta definiti in sede di legge finanziaria gli obiettivi complessivi con i quali ci si vuole misurare.

Se non sciogliamo il nodo rappresentato dal fatto che la manovra congiunturale va definita come obiettivo in legge finanziaria, ma va attuata con strumenti amministrativi, e che la manovra strutturale va definita come obiettivo in legge finanziaria e come strumenti con legislazione settoriale (ma con un ampio lasso di tempo, non legato ad un anno), ho l'impressione che finiremmo per valutare se è necessario esaminare la legge finanziaria a luglio o a ottobre ma, sostanzialmente, non affronteremo uno dei punti essenziali del problema. Ho l'impressione che, al di là dello sviluppo storico che si è avuto in questo Parlamento (per cui il fatto che non si fosse delegiferato era anche l'espressione parlamentare del massimo di convergenza possibile rispetto alle scelte tra maggioranza e opposizione), oggi si sia fatta strada, nell'ambito del bilancio e di tutti i problemi connessi alla legge n. 468, l'esigenza di un passo avanti su questo terreno.

Vorrei che su questo versante, anche con riferimenti, ripeto, a livelli di individuazione al di sotto dei quali la strumentazione amministrativa può essere utile, e al di sopra dei quali invece è essenziale la strumentazione amministrativa stessa, gli esponenti del Tesoro possano compiere una riflessione appropriata.

Rimane inteso, in conclusione, che faremo avere, in tempi rapidi, il resoconto stenografico della seduta al Ministero del tesoro, affinché egli possa farci avere le sue riflessioni e le risposte alle domande rivolte.

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Signor presidente, noi risponderemo, esprimeremo opinioni e forniremo chiarimenti,

però siamo a marzo del 1986. Se una decisione circa una modifica normativa (dico normativa tra virgolette, perché già l'onorevole Carrus sottolineava che, verosimilmente, non è necessario, forse, modificare la legge, « normativo » quindi vuol dire le nostre regole) non interviene rapidamente, fermo restando che mi è parso di cogliere abbastanza convergenza sull'ipotesi di distinguere la fase di determinazione degli obiettivi da quella degli strumenti (se opposizione vi è stata sul dato temporale, è stata nel senso dell'anticipazione dell'ipotesi avanzata), se non interveniamo rapidamente, dicevo, dobbiamo sapere che arriveremo alla legge finanziaria esattamente come quest'anno.

Io non so chi gestirà in futuro la legge finanziaria. Parlo sempre come se dovessi restare a lungo ministro del Tesoro. D'altro canto questo è l'unico modo per poter lavorare in modo costruttivo.

EUGENIO PEGGIO. In questo caso l'impressione era diversa, dal momento che lei ha detto « non so chi gestirà la legge finanziaria ».

GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro*. Il mio era soltanto un interrogativo, peraltro condizionato a ciò che dovremo fare. Evidentemente non potremo che avviare le procedure di bilancio in termini tradizionali. Un conto è organizzarle sulla base di un percorso che — come ha detto l'onorevole Macciotta — abbia le stesse situazioni attuali, altra cosa è invece trovarsi a settembre a ricomporre la questione. Sarebbe necessario prevedere un determinato arco di tempo entro il quale operare.

FRANCO BASSANINI. Ricordo al ministro che l'assemblea ha approvato alcuni ordini del giorno che, per quanto riguarda le prime fasi procedurali, potrebbero consentirci di risolvere il problema. Il primo prevede una fase molto vicina ai fini dell'impostazione della circolare. Si parla addirittura del mese di marzo. L'altro ordine del giorno dei capigruppo pre-

vede una discussione a luglio sugli obiettivi ed i vincoli della manovra.

Vi sono, in sostanza, due indicazioni. Se pertanto il nostro lavoro procede rapidamente e bene, potremo fissare un appuntamento di qui a due mesi per fare il punto sull'*iter* della legge e per vedere cosa può essere anticipato in via di accordo politico tra Governo e Parlamento.

**GIORGIO MACCIOTTA.** Dobbiamo realisticamente pensare che difficilmente la legge può essere approvata in tempi tali da essere applicata entro quest'anno. Niente ci impedisce però – se, ovviamente, lo concordiamo comunemente – di tentare un percorso sperimentale, cioè di assumere, ad esempio entro aprile, tutte le decisioni di calendario che consentano la gestione della legge finanziaria e del processo decisionale, così come lo avremo definito. Ho fatto riferimento al mese di aprile perché entro tale data potremo, tenendo conto dello stato avanzato dei colloqui ed anche delle audizioni che ci hanno permesso di indicare alcuni obiettivi, avere un testo normativo sul quale trovare una convergenza. Può darsi che in questo ramo del Parlamento si possa approvare tale testo; qualora ciò non avvenisse, si potrebbe tuttavia predisporre un testo con modifiche ridotte all'essenziale, anche per non porci l'obiettivo di portare a termine operazioni clamorose che poi non hanno possibilità di realizzazione. In seguito a tale operazione, con modifiche molto semplificate, si potrà procedere. Infatti, tutte le modifiche che abbiamo esaminato non sono certamente in contraddizione con l'attuale normativa, dal momento che possono rappresentare una

specificazione ed una riduzione della stessa.

L'attuale articolo 11, per esempio, non ci sembra possa rappresentare un ostacolo ad una lettura semplificata della legge finanziaria. Se la Camera approverà – come io credo – le norme regolamentari, avremo compiuto un ulteriore passo avanti, dal momento che riusciremo ad avere uno strumento parallelo all'approvazione della legge finanziaria.

Il Governo deve porsi già nell'ottica di avere per la fine di aprile quel documento di indirizzo che potrebbe aprire la discussione parlamentare su questo nuovo circuito.

**PRESIDENTE.** Credo che l'orientamento sia quello di poter concludere entro aprile, vincolandoci, entro tale data, con un documento di indirizzo concordato con il Tesoro. Dobbiamo, infatti, tener presente che quest'anno esamineremo in prima lettura la legge finanziaria. Possiamo, con gli strumenti regolamentari a nostra disposizione, adottare il « prosciugamento » di una eventuale dilatazione del testo governativo. Ciò serve anche al ministro del tesoro nei riguardi delle altre amministrazioni.

**GIOVANNI GORIA, *Ministro del tesoro.***  
La normativa è protettiva.

**PRESIDENTE.** Concludiamo auspicando che si possa concludere entro aprile.

**La seduta termina alle 13,20.**