

4

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 19 MARZO 1986

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIANFRANCO ORSINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Audizione del ministro del bilancio e della programmazione economica, Pier Luigi Romita, del segretario generale della programmazione economica, professor Corrado Fiaccavento e del capo dell'ufficio legislativo del Ministero del bilancio, dottor Claudio De Rose.

PRESIDENTE. Proseguiamo l'indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato.

Se il ministro del bilancio e della programmazione economica, onorevole Romita, lo ritiene, può svolgere una relazione introduttiva.

PIER LUIGI ROMITA, *Ministro del bilancio e della programmazione economica*. La ringrazio, signor presidente, per l'occasione che mi viene offerta.

A questo punto dell'esperienza che ci perviene dall'applicazione della legge n. 468 del 1978, ritengo che questo tipo di dibattito sia estremamente utile ed importante non perché io ritenga che questa legge sia globalmente da cancellare dal nostro ordinamento, ma perché credo che essa abbia dato complessivamente una buona prova. Si è trattato di una riforma importante, vorrei dire determinante, soprattutto in riferimento al modo di impostare il bilancio dello Stato, di controllare la spesa pubblica e di realizzare un concreto collegamento tra finanza pubblica ed economia generale del paese.

Si tratta, quindi, di uno strumento sostanzialmente positivo che, però, alla luce

dell'esperienza, richiede sicuramente una più completa applicazione e qualche modifica.

Considero la legge n. 468 un elemento basilare della nostra legislazione soprattutto perché è con essa che si cerca razionalmente di collegare il bilancio dello Stato e il controllo annuale della gestione delle risorse – in particolare di quelle pubbliche – mediante una visione di medio termine. È, quindi, lo strumento con il quale, sia pur in maniera forse da perfezionare, si cerca di collegare il tradizionale concetto di bilancio dello Stato con il più moderno e, credo oggi, irrinunciabile concetto di programmazione in rapporto ad una visione programmata dello sviluppo dell'economia.

In sostanza la legge n. 468 sottrae la definizione e la gestione del bilancio dello Stato ad una impostazione puramente finanziaria che, anche se doverosa, ritengo insufficiente alla luce delle esigenze dello sviluppo dell'economia.

Quali sono le ragioni che hanno reso non del tutto soddisfacente l'applicazione della legge n. 468? Quali sono le linee di più completa attuazione della normativa? Quali modifiche s'intende necessario introdurre?

Non credo che il cattivo funzionamento di alcune previsioni dello schema di legge finanziaria (specie con riferimento alla recente discussione della legge finanziaria per l'anno 1986 nel corso della quale sono state molte le critiche levate) sia dovuta ad una cattiva volontà del Governo o del Parlamento o ad una intrinseca incapacità della legge finanziaria di rispondere alle esigenze per cui era stata immaginata. Certamente, nel cattivo funzionamento della legge n. 468

vi è un elemento legato alla generale funzionalità del Parlamento. Tornerò tra breve su questo argomento; ritengo, comunque, che tali difficoltà siano legate – se i colleghi concordano – alla particolare situazione del regolamento della Camera che fa sì che sino ad oggi la legge finanziaria sia stato l'unico strumento legislativo a godere di un *iter* parlamentare in qualche misura garantito quanto a tempi e possibilità tempestiva di approvazione. Per questo motivo vi è la tendenza a « scaricare » sulla legge finanziaria una serie di problemi ed iniziative che di fatto modificano le specifiche finalità cui essa deve giungere. Vi è, infatti, la necessità di raccordare le tendenze naturali del bilancio dello Stato a legislazione vigente con gli indirizzi legati alla manovra economica che Governo e Parlamento intendono sviluppare e che si traducono in alcune modifiche delle tendenze naturali di evoluzione del bilancio a legislazione vigente.

Come è stato detto da molti colleghi, è giusto che si debba puntare ad una legge finanziaria « asciugata » dei troppi contenuti ma ciò non toglie che essa resti uno strumento che, in un quadro di impostazione e di gestione programmata anche nel medio termine, mantiene un suo preciso significato e fondamento.

In sostanza, signor presidente, ritengo che ciò che è mancato – del resto è ovvio – nell'attuazione della legge n. 468 e ciò che bisogna realizzare perché essa, sia pur modificata, svolga fino in fondo la propria funzione, è proprio la predisposizione e l'approvazione di un bilancio pluriennale previsionale e programmatico.

Sono viepiù convinto che questo resti lo strumento fondamentale perché la legge n. 468 funzioni, perché il controllo sulle impostazioni e sulla gestione del bilancio da parte del Parlamento sia efficace, perché il bilancio non resti uno strumento finanziario in qualche misura avulso dall'andamento dell'economia e quindi legato a funzioni e obiettivi puramente contabili, ma diventi uno strumento esso stesso, per quanto riguarda in particolare la finanza pubblica, di parte-

cipazione all'evoluzione, di guida, di indirizzo, di sollecitazione dell'evoluzione complessiva dell'economia.

Sono quindi piuttosto perplesso di fronte ad alcune proposte o ad alcuni tentativi di sostituire il bilancio pluriennale programmatico, che si ritiene irrealizzabile o si ritiene realizzabile solamente nei termini in cui fino a questo momento ciò è avvenuto, cioè come pura estrapolazione dei dati del bilancio annuale. Non credo che si debbano cercare nuove strade, soprattutto non credo che si debba sostituire alla visione programmatica, quindi di previsione, di guida, di indirizzo, di raccordo fra finanza pubblica e andamento dell'economia, una visione puramente ed esclusivamente finanziaria. Credo che, se andassimo ad escogitare strumenti che ci consentissero di corrispondere al dettato costituzionale dell'articolo 81 in maniera puramente finanziaria, di garantire solamente una rispondenza finanziaria fra decisioni e iniziativa legislativa del Parlamento e del Governo con le previsioni della legge di bilancio, faremmo un negativo passo indietro. Sono cioè convinto che in questa discussione sulla legge n. 468 sia in gioco un elemento fondamentale. Riteniamo in altri termini che nelle condizioni attuali dell'economia, con l'intersecarsi delle più varie e diverse influenze delle iniziative di parte pubblica e di parte privata, il discorso di una programmazione, cioè di una guida pluriennale dell'economia, sia superato? Oppure, riteniamo che, sia pure modificando modi e forme rispetto ai criteri del passato, il criterio della programmazione debba restare criterio fondamentale di formazione del bilancio generale dello Stato ed anche di orientamento, di guida dell'andamento dell'economia del paese?

Credo che una risposta positiva debba essere data alla seconda domanda e che quindi si debba intervenire per modificare e perfezionare, soprattutto nell'attuazione, la legge n. 468, ma non abbandonando l'orientamento fondamentale di essa, che era quello di collegare la gestione del bilancio dello Stato alle possi-

bilità e agli obiettivi della programmazione economica.

Ritengo pertanto che il bilancio pluriennale e programmatico resti l'elemento fondamentale della gestione della finanza pubblica e quindi di intervento e di orientamento nell'economia del paese e che si debbano creare le condizioni per cui questo bilancio pluriennale e programmatico possa essere nuovamente formulato, concretamente rispettato e possa essere felicemente collegato con il bilancio dello Stato, che ovviamente resta lo strumento fondamentale di gestione annuale.

Allora, approfondendo ancora un ragionamento che mi ha visto partire da una valutazione positiva della legge n. 468, dalla identificazione nella mancata definizione del bilancio pluriennale programmatico della maggiore coerenza nell'attuazione della legge n. 468, si arriva all'altra conclusione: l'ulteriore elemento che ha reso difficile, inadeguata l'applicazione della legge n. 468 è la mancanza o la discontinuità, o la non adeguata impostazione di un altro documento di cui si è spesso parlato in questi anni, cioè il piano a medio termine.

Secondo me questi vari livelli sono strettamente collegati. Non c'è un funzionamento corretto e adeguato della legge n. 468 senza bilancio pluriennale programmatico e non c'è bilancio pluriennale programmatico senza piano a medio termine: o manteniamo operanti contemporaneamente questi diversi livelli o sicuramente tutta questa complessa costruzione finisce con l'essere discutibile o scarsamente efficace.

Non sto ad esaminare le ragioni per cui del piano a medio termine si è parlato per molti anni e sono state tentate delle applicazioni che poi sono cadute in disuetudine.

A tale proposito ci sono responsabilità e ritardi del Governo. Sono pronto ad assumere la mia parte di responsabilità anche nell'attuale gestione del Ministero del bilancio e della programmazione economica, ma ci sono state delle giustificazioni in questi anni. C'è stata una tale incertezza sul come impostare il

piano a medio termine di fronte alla crisi intervenuta e comunque perdurante in questi anni, in particolare negli anni ottanta, in cui, per le ragioni che adesso non sto a ricordare, lo scatenamento dell'inflazione e la recessione contemporanea della nostra economia, un andamento decrescente del prodotto interno lordo, potevano rendere scarsamente attendibile o applicabile un metodo di impostazione della politica economica dello Stato e delle previsioni dell'economia sotto il profilo di programmazione, perché è difficile programmare risorse o spese decrescenti, anche se è stato giustamente ricordato nel dibattito che si possono e si debbono prevedere delle poste in decremento anche nelle previsioni di spesa, se è necessario. In altri termini, anche la decrescita può essere in qualche misura programmata, ma questo fa parte forse di un livello culturale che ancora non avevamo raggiunto negli anni scorsi e che adesso stiamo faticosamente perseguendo.

È certo che, senza giustificazioni politiche forzate o polemiche senza base, se stiamo ai fatti e alle esigenze della procedura, è vero che in questi anni, per diverse ragioni, di programmazione a medio termine si è parlato poco e quando se ne è parlato, negli anni 1981, 1982 e 1983, non si è riusciti ad inserire la programmazione a medio termine come strumento determinante della politica economica; credo però che, specie ora che la situazione economica è venuta risanandosi, assestandosi e migliorandosi, dal 1983, specie ora che siamo di fronte ad un periodo in cui prospettive economiche positive per il nostro paese sono sicuramente a portata di mano, questo discorso vada ripreso e che questo sia il momento perché la legge n. 468 sia attuata, eventualmente modificata in qualche aspetto, in modo di trarne il massimo vantaggio per la guida e l'orientamento della nostra economia.

In questa fase ovviamente darò indicazioni di larga massima, senza pretendere di arrivare ad una definizione precisa di misure, di strumenti, di obiettivi, e anche ad una giustificazione teorica delle indi-

cazioni che adesso si possono trarre e che vorrò sottolineare. Semmai si lascerà questo al dibattito. Ritengo in ogni caso che sia il momento in cui si possa ragionevolmente riprendere e rilanciare il complesso delle proposte della legge n. 468, che sono di una completezza e di una lungimiranza ammirevoli (molte cose di cui discutiamo sono già scritte).

Credo che sia il momento in cui è possibile riprendere il complesso delle normative e delle intenzioni già previste nella legge n. 468, in una visione organica, che a mio modo di vedere dovrebbe partire da una ridefinizione e ripresa di una programmazione a medio termine.

Sotto questo profilo - il professor Fiaccavento potrà confermarlo e darci qualche indicazione concreta più dettagliata - ormai siamo nell'imminenza della presentazione da parte del Governo di un primo documento di base, che deve definire modalità, obiettivi, quantità e metodiche del piano a medio termine.

Fra l'altro, siamo in presenza di un ordine del giorno votato dall'Assemblea del Senato in occasione dell'approvazione del disegno di legge finanziaria, un ordine del giorno, accolto dal Governo, che impegna l'esecutivo a presentare, entro marzo, un primo documento di bozza sulla programmazione a medio termine. Ritengo che il primo passo debba essere proprio questo, ovverosia riprendere la prassi, l'impegno e la metodologia della programmazione a medio termine, settennale o quinquennale che sia. Già la legge n. 468 è da considerare lungimirante, dal momento che fissa lunghi termini per il piano generale e programmatico. Dunque, una volta che si riprenda questa prassi del piano a medio termine, credo che si possa immaginare un certo momento nell'anno in cui il piano a medio termine viene presentato per la prima volta o riformulato in sede di scorrimento. Quindi, un momento dell'anno in cui, con decisione del Consiglio dei ministri, il piano a medio termine viene riconfermato e riapplicato per il triennio successivo. A questa decisione deve seguire la definizione, per lo stesso triennio o comunque

per lo stesso periodo, del bilancio pluriennale e programmatico, che ha, allora, un punto di riferimento preciso e fisso, che ha il compito di tradurre in termini reali le spese e le entrate. Naturalmente, i dati saranno abbastanza aggregati, perché il bilancio pluriennale e programmatico è di competenza e non di cassa e non può quindi essere iscritto al dettaglio e alle particolarità del bilancio annuale. Il bilancio pluriennale programmatico può comunque essere la traduzione, in termini quantitativi, delle entrate, delle spese, del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Un bilancio che, per certi aspetti, può diventare non una legge formale ma una legge sostanziale, una legge che definisce quantità obiettive e destinazione delle risorse per il triennio. E con una fase successiva, nello stesso anno, mantenendo operanti alcune delle procedure in corso, si definisce un bilancio annuale riferito, ovviamente, all'anno successivo (in questo caso sarebbe il primo anno del triennio al quale si riferiscono il piano a medio termine ed il bilancio pluriennale e programmatico); si definisce un bilancio a legislazione vigente collegato al primo anno del bilancio pluriennale e programmatico attraverso una legge finanziaria (ecco la funzione che io ritengo tuttora valida di questo strumento) la quale modifica le previsioni di quell'anno del bilancio pluriennale e programmatico, nella misura in cui esse siano da modificare, e soprattutto traduce poi e trasmette le previsioni così aggiornate nel bilancio a legislazione vigente che, attraverso un opportuno assestamento, diventa il bilancio dello Stato per la gestione di quell'anno.

Naturalmente, in quest'ambito vanno previsti sia la destinazione precisa delle risorse sia l'uso adeguato dei fondi, e questo perché non possiamo irrigidire e cristallizzare né l'iniziativa del Parlamento né l'iniziativa del Governo su basi di previsione che possono essere in qualche maniera modificate. Deve esservi però l'impegno che le iniziative legislative che possono attuarsi nel corso dell'anno o i piani settoriali che possono essere varati

in attuazione del piano a medio termine debbono mantenersi all'interno delle previsioni di disponibilità dei fondi globali. Se ciò non avviene deve esservi una compensazione fra eventuali nuove spese che si rendessero necessarie rispetto alle previsioni. Ecco quindi la garanzia per il Parlamento di avere, al tempo stesso, un'impostazione a medio termine con indicazioni impegnative all'interno delle quali, però, non sia irrigidita la possibilità di iniziativa legislativa né del Governo né del Parlamento; indicazioni impegnative che consentano poi di passare al bilancio annuale, il quale ha sempre il suo riferimento in un bilancio pluriennale e programmatico che, a sua volta, è sempre collegato ad un'altra stele fissa, cioè al piano a medio termine.

In questo quadro mantiene la sua validità la legge finanziaria, intesa quale strumento di elasticità tra previsioni del bilancio pluriennale programmatico, che possono essere modificate via via che gli anni scorrono, e bilancio a legislazione vigente, che può essere sempre preso in considerazione come punto di riferimento rispetto al quale, poi, attuare le modifiche che si rendono necessarie.

Ecco, vedrei quindi la legge finanziaria come in realtà essa è nello spirito della 468, e cioè come strumento annuale di elasticità fra previsioni vincolanti, salvo modifiche che si rendono necessarie, e situazioni reali.

Si è parlato, nel corso del dibattito, di legge finanziaria pluriennale. Forse, si tratta di puro nominalismo: io preferirei mantenere il riferimento al bilancio pluriennale e programmatico previsto dalla legge n. 468, e considerare la legge finanziaria come strumento annuale.

Si è parlato, da parte del Ministero del tesoro, di una legge pluriennale di obiettivi: non vedo perché vi sia bisogno di modificare dei nomi se si è d'accordo sulla sostanza. Se concordiamo che i riferimenti sono al piano a medio termine al bilancio pluriennale e programmatico ed al bilancio annuale attraverso la legge finanziaria, non vi è necessità di cambiare nomi. Se invece vogliamo dire qual-

cos'altro, se cioè vogliamo sostituire ad un bilancio pluriennale e programmatico un bilancio di guida dell'economia o un qualcos'altro che abbia un carattere puramente finanziario e contabile, dico che la scelta può essere legittima purché si dica che i nomi si cambiano perché si cambia la sostanza delle cose.

Se mi è consentito, vorrei fare un ultimo riferimento sulla necessità – peraltro già da molti sottolineata – che il bilancio venga fatto vivere non solo per la sua durata annuale ma anche per il seguito, cioè come riferimento di esperienza da esaminare, molto più approfonditamente di quanto non si faccia oggi col consuntivo, per trarne indicazioni, orientamenti e valutazioni. Ma anche questo, per la verità, è scritto nella legge n. 468.

Infine, mi sia consentito ancora un richiamo alla necessità di un miglioramento dei regolamenti parlamentari. Sono convinto che non debbano esservi limitazioni al dibattito parlamentare nonché alla libertà di espressione di tutte le opinioni, però o andiamo verso una situazione in cui certi « privilegi », che oggi sono della legge finanziaria, diventano norme di vita parlamentare, per cui le leggi si presentano e si approvano in tempi ragionevoli, oppure vi sarà sempre un'aggressione alla legge finanziaria considerata come un provvedimento *omnibus*.

Spero, quindi, che le questioni oggi poste siano oggetto di un esame complessivo da parte del Parlamento nel corso della discussione delle proposte di modifiche dei regolamenti.

CORRADO FIACCAVENTO, *Segretario generale della programmazione economica*. Intervengo molto brevemente per sottolineare alcuni punti già posti in evidenza dal ministro Romita.

Oggi la spesa pubblica ed il bilancio dello Stato – ma in realtà quando parliamo di bilancio programmatico e pluriennale potremmo allargare il discorso prendendo in considerazione anche la spesa della pubblica amministrazione in generale – in Italia, e non solo in Italia,

assorbono il 50 per cento del reddito nazionale.

A prescindere da altre considerazioni di carattere qualitativo, *ictu oculi* appare l'importanza delle decisioni concernenti questa spesa e i suoi effetti sull'intera economia. Postulare un legame tra una programmazione a medio termine ed un bilancio programmatico pluriennale è quasi ovvio, peraltro, se una considerazione si deve fare, vi è da rammaricarsi sul fatto che nei primi anni di funzionamento della legge n. 468 questa circostanza non si è verificata.

Come ha già sottolineato il ministro Romita, le scadenze e gli schemi devono essere stabiliti « a monte » della programmazione a medio termine che probabilmente è più opportuno effettuare per cinque anni e non per tre. Comunque, una programmazione a medio termine non va immaginata, e non la stiamo immaginando come un documento composto di duemila pagine che preveda, ad esempio il luogo dove costruire una casa, perché poi ciò rischia di essere irrealistico, sbagliato o addirittura contraddittorio.

Una programmazione a medio termine che sostanzialmente precisi, sviluppi, approfondisca ed articoli un po' di più quella visione e quella nozione in fondo è già presente nella relazione previsionale e programmatica, la quale però, secondo la normativa attuale vigente, si riferisce soltanto all'esercizio successivo.

Coglierei l'occasione per dire – il ministro non lo ha fatto, ma l'ho potuto leggere nella sua traccia di intervento – che effettivamente tra i motivi per i quali alcune cose fino ad oggi non sono state fatte adeguatamente vi è la considerazione che le strutture sono inadeguate, l'organizzazione del Ministero competente non è all'altezza.

Per aggiungere qualche altro elemento circa l'organizzazione e il funzionamento di questo schema e considerato l'inevitabile e logico collegamento tra piano a medio termine, bilancio pluriennale e programmatico, legge finanziaria e legge annuale di bilancio, credo andrebbe precisato che il piano programmatico a me-

dio termine deve essere un'iniziativa del Ministero del bilancio d'intesa con gli altri dicasteri economici, e in particolare con quello del tesoro. Naturalmente – come sosteneva anche il ministro Romita – tali questioni potrebbero apparire nominalistiche; il problema è quello di essere d'accordo sulla sostanza.

Quali sono i risultati che si spera di ottenere da questo collegamento? È inutile che faccia un panegirico della programmazione della politica economica a medio termine perché i risultati, sperati o teorici, sono noti a tutti. Sottolineerei piuttosto non tanto i risultati attesi, quanto quelli che in un'ottica siffatta, sia pur imperfettamente attuata, abbiamo raggiunto fino a questo momento. In altri termini, per quanto con difficoltà, la visione programmatica a medio termine non è completamente assente nelle formulazioni della politica economica del Governo; tale circostanza del resto si enuncia nella relazione previsionale programmatica che è un documento annuale elaborato e pensato come inserito in una prospettiva di più lungo termine.

GIOVANNI CARRUS. Ringrazio il ministro Romita per la sua partecipazione alla seduta della nostra Commissione. Mi fa piacere che ella abbia espresso dei giudizi sostanzialmente positivi rispetto agli strumenti della programmazione.

Al di là di critiche estemporanee, di un certo qualunquismo e di una certa superficialità giornalistica che ha portato a criticare la sessione di bilancio (nel corso della quale si è svolta la discussione sulla legge finanziaria per il 1986) confondendo gli effetti con le cause e dando delle risposte non conclusive, vorrei rilevare che il ministro del bilancio e della programmazione economica ha sostenuto che la legge n. 468 è uno strumento che possiede un'architettura e dei mezzi sostanzialmente validi: si tratta di un fatto importante e che il ministro non si presta ad una ondata molto improvvisata di manifestazioni di isteria, per cui si afferma che la legge finanziaria va soppressa e che la legge n. 468 va

cancellata. Da un punto di vista generale e anche per la ragionevolezza dei nostri lavori, questo è un contributo importante.

Detto questo, l'affermazione del ministro per quanto riguarda la necessità del bilancio pluriennale e programmatico e soprattutto del raccordo che ci deve essere in questo momento fra il piano a medio termine, il bilancio pluriennale programmatico e governo della finanza pubblica è estremamente importante. Tra l'altro io sono personalmente contrario a strumenti anche tecnicamente sofisticati, che leghino, per esempio, il bilancio dell'anno prossimo a rigidità eccessive.

La problematica che è emersa negli Stati Uniti e durante la discussione nel Congresso di un noto emendamento relativo all'opportunità di introdurre nel bilancio federale meccanismi fortemente rigidi, a causa dei quali la politica del bilancio potrebbe non essere in fase con una politica anticiclica del Governo, secondo me deve far riflettere. In quel caso l'emendamento è una pura espressione di volontà, assimilabile ad un ordine del giorno della nostra Camera dei deputati o del nostro Senato, ma dimostra chiaramente la tendenza a non irrigidire con meccanismi recessivi la nostra politica di bilancio, perché in tal caso rischieremo di avere una politica di bilancio recessiva rispetto ad una politica generale espansiva e viceversa. Infatti, se noi ingabbiamo la politica di bilancio in schemi eccessivamente rigidi, possiamo rischiare che quando abbiamo bisogno di una politica fiscale o di una politica della spesa pubblica espansiva, siamo costretti per le leggi esistenti a farne una recessiva e viceversa.

La legge n. 468 da questo punto di vista ha degli strumenti lungimiranti. Se poi questi strumenti siano stati utilizzati bene o male è un giudizio che in questo momento non esprimiamo (almeno, io non lo esprimo).

Chiedo però al ministro che cosa pensa della posizione della Ragioneria generale dello Stato, che non più tardi di una settimana fa in una nota consegnata a questa Commissione e all'opinione pub-

blica (prima di esporle qui, certe posizioni sono state riportate sui giornali) ha sostenuto che è impossibile redigere un bilancio pluriennale o programmatico, nel momento in cui si afferma che un governo della finanza pubblica non può essere affidato allo strumento estemporaneo del bilancio annuale.

C'è da affermare con assoluta sicurezza e certezza che anche in coscienza stiamo facendo bene, che uno strumento pluriennale di governo della finanza pubblica è necessario, altrimenti rimaniamo affidati al ciclo politico annuale, che ha degli andamenti ondulatori, come abbiamo visto in questa sessione di bilancio.

Credo che molta della responsabilità di avere il bilancio pluriennale e programmatico dipenda dal fatto che non abbiamo un piano a medio termine. Sarebbe stato opportuno disporre di questo documento non dico in una versione forte, con degli obiettivi accolti da tutti, ma anche in una versione debole, nel senso di dare per scontate delle incertezze sugli obiettivi a medio termine. Non è necessario pretendere che gli obiettivi siano tutti quanti ben definiti: ci possono essere anche degli obiettivi non definiti compiutamente, perché c'è una incertezza, soprattutto in un momento in cui una economia di mercato come la nostra, esposta al ritorno di fattori contrastanti, per cui la politica monetaria che persegue un certo obiettivo può essere conflittuale e confliggente con la politica industriale, oppure una politica di sostegno della domanda aggregata può essere obiettivamente confliggente con la politica di restrizione del credito totale interno utilizzato in termini di limiti ai fini di una politica restrittiva degli aggregati monetari, quindi anche per difendere la ragione di scambio della nostra moneta rispetto al sistema mondiale. Comprendiamo che ci sono questi conflitti, e che quindi non ci si può trovare di fronte a una versione debole e ambigua del piano a medio termine, in relazione alla definizione degli obiettivi, ma un piano a medio termine ci deve essere.

Nella nota della Ragioneria generale c'è scritto che mentre non esiste alcuna difficoltà a redigere il bilancio pluriennale e programmatico a legislazione vigente, difficoltà possono sorgere nel predisporre un bilancio pluriennale e programmatico secondo le indicazioni. Nella relazione previsionale e programmatica alcuni obiettivi di massima per il controllo di un aggregato macroeconomico, come l'espansione del prodotto interno lordo o il finanziamento del *deficit* ricorrendo alle imposte o al mercato rispetto al prodotto interno lordo sono definiti. In conclusione, alcuni obiettivi anche di carattere macroeconomico esistono già. Quindi, la presunta impossibilità tecnica di redigere il bilancio pluriennale e programmatico a mio parere non esiste. Da questo punto di vista dobbiamo sapere con assoluta precisione, anche per la lealtà dei rapporti, la cristallinità dei rapporti che ci deve essere fra Governo e Parlamento, se si tratta di un'affermazione per cui si è disposti a modificare o a trarre una interpretazione riduttiva anche degli obiettivi di politica economica a medio termine contenuti nella legge n. 468, per la redazione del bilancio pluriennale e programmatico.

Del resto, le stesse difficoltà ci dovrebbero essere per la legge finanziaria, perché, quando l'articolo 11 definisce la legge finanziaria, mette in rapporto questi obiettivi a quelli di politica a medio termine. Sotto questo profilo le affermazioni del ministro, che condivido, mi hanno fatto veramente piacere. L'esposizione del ministro in questa sede è una riconferma della validità di questi obiettivi, però è in contraddizione con il fatto che quegli strumenti non esistono.

E poiché l'esistenza di questi strumenti consentirebbe anche a noi di poter fare valutazioni opportune, desidererei sapere quali iniziative il ministro intende assumere per porli in essere, dando così un contributo alla formulazione del piano a medio termine per il quale esiste già un impegno del Parlamento.

Condividiamo l'affermazione fatta dal ministro, e cioè che la programmazione è

il metodo ordinario di governo del bilancio dello Stato, ma da questo punto di vista vorrei sottoporre alla sua attenzione alcune riflessioni.

Nella valutazione della spesa pubblica siamo legati a schemi un po' tradizionali, siamo cioè abituati ad identificare la spesa corrente con le spese obbligatorie e la spesa in conto capitale con le spese per investimenti. Siamo abituati a non verificare la produttività della spesa corrente, perché viene considerata necessitata, e ad esprimere invece un giudizio sulla spesa per gli investimenti; su questa ultima, anzi, esprimiamo giudizi di redditività ricorrendo a più o meno raffinati strumenti.

Nei bilanci delle moderne democrazie industriali vi sono metodi di verifica dei capitoli di bilancio anche sulla redditività della spesa corrente, metodi che non richiamo qui per un bisogno astratto di perfezionismo, ma perché quando affermiamo che si deve comprimere la spesa dobbiamo esprimere anche un giudizio di redditività marginale della spesa: se la spesa per aprire nuovi uffici postali - ad esempio - ha una ricaduta, rispetto agli obiettivi della programmazione a medio termine o a quelli generali di politica economica del Governo, non compatibile con l'ampliamento della spesa corrente in un altro settore, dobbiamo dire che quella spesa va tagliata per ampliarne un'altra. Non serve comprimere la spesa corrente entro i termini dell'inflazione: è necessario invece disaggregarla dagli effetti della produttività generale del sistema. Quindi, rispetto al bilancio annuale e programmatico e a giudizio di redditività sulla spesa corrente, quali strumenti ci suggeriscono di introdurre gli organi tecnici del Ministero del bilancio e della programmazione economica per valutare i singoli capitoli di spesa?

Ultima domanda: per tradizione legislativa procediamo a ripartire in capitoli le singole spese, con ciò determinando una sorta di paratia stagna tra ministero e ministero che rende difficile identificare categorie economiche al di là dei rapporti tra i ministeri stessi. Ecco, rispetto al

giudizio ed alla valutazione economica della spesa, alla economicità dei singoli ambiti e delle singole branche della pubblica amministrazione, quali strumenti concreti e pratici ci suggerisce il ministro di introdurre nella fase applicativa della legge n. 468?

Ritengo che il luogo elettivo per fornire al Parlamento tutti i suggerimenti cui mi sono riferito sia il Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Nell'eventuale esercizio del nostro potere di indirizzo e di direttiva vedrei un momento di riforma legislativa, quello specificamente riferito alla legge n. 468, nonché l'ipotesi di valerci di strumenti di indirizzo, quali la mozione in aula e la risoluzione in Commissione, al fine di vincolare il Governo, per il prossimo documento di bilancio, al rispetto di taluni suggerimenti che potrebbero essere, appunto, la conseguenza delle riflessioni che stiamo conducendo. È probabile che la riforma della legge n. 468 non sia attuabile in tempi brevi e non possa quindi produrre i suoi effetti sul bilancio 1987, ma nulla impedisce che le forze politiche trovino una certa consonanza e prevedano uno strumento formale di indirizzo politico in grado di dare ai documenti di bilancio del 1987 un indirizzo che si muova nella direzione della riforma.

FRANCO BASSANINI. Purtroppo, collega Carrus, gli strumenti formali dovrebbero essere non solo firmati e votati, ma anche rispettati!

Passando all'audizione del ministro Romita e del professor Fiaccavento, desidero anzitutto ringraziarli per quanto hanno detto in Commissione.

Credo che l'onorevole Carrus abbia ragione nel sottolineare che vi sono stati momenti di isteria nel valutare la vicenda della legge finanziaria di quest'anno, peraltro attraversata da fenomeni politici non consueti, quali la crisi di Governo e così via. Ma in questa sede, cioè la sede ufficiale, quei momenti di isteria hanno avuto essenzialmente un'espressione, cioè il documento della Ragioneria

generale dello Stato, fatto proprio dal ministro del tesoro, nel quale si propone una linea di sostanziale sconvolgimento della legge n. 468: nella sostanza, infatti, si suggerisce di abbandonare la legge finanziaria ed il bilancio pluriennale e programmatico per introdurre altri sistemi (alcuni potremmo anche introdurli perché corrispondenti alle nostre idee), e il tutto dovrebbe avvenire in un quadro che non è quello che qui ci viene – come giustamente ha sottolineato l'onorevole Carrus – un po' istericamente proposto. E voglio anche ricordare – sempre per dare nomi e cognomi – chi, in qualche modo formale, ha proposto « gabbie » del tipo di quelle che non hanno funzionato in altri paesi: mi riferisco al professor Nino Andreatta che ha proposto la riforma dell'articolo 81!

Venendo alle cose che sono state dette, desidererei porre una domanda all'onorevole ministro e tre domande al professor Fiaccavento (ovviamente, quella rivolta al ministro è più importante e, infatti, è già stata posta dal collega Carrus).

L'onorevole ministro ha sottolineato due aspetti che considera fondamentali: il mantenimento dello strumento della legge finanziaria – asciugata e ridefinita nei contenuti e il mantenimento del bilancio pluriennale e programmatico, finalmente realizzato collegato con la programmazione a medio termine e utilizzato come strumento in grado di fornire un quadro di riferimento alla stessa legge finanziaria annuale; uno strumento che – a mio avviso – deve servire anche da riscontro per la copertura finanziaria della legge finanziaria, che è legge sostanziale e che ai sensi dell'articolo 81 deve quindi trovare una copertura, sia pure di tipo particolare, proprio nel bilancio pluriennale e programmatico.

Il ministro ha detto che questi tre punti devono restare fermi, devono essere attuati e valorizzati. La stessa cosa ci ha detto la Corte dei conti nell'audizione di ieri, la stessa cosa ci ha detto la Commissione per la spesa pubblica, la stessa cosa risulta da un ordine del giorno approvato dal Senato e dalla Camera.

L'ordine del giorno della Camera era firmato da tutti i colleghi presenti ed è stato approvato da tutti i gruppi della Camera.

La stessa cosa non risulta dal documento della Ragioneria. Chiedo al ministro se intende anticiparci quale sarà la sua linea e quali iniziative intenderà adottare. Su questo problema vi è un largo schieramento sia degli organi di consulenza, come la Corte dei conti o di altri organi ausiliari del Parlamento, sia delle forze parlamentari che già si sono espresse in diversi documenti d'indirizzo. A quanto pare esiste una resistenza, non so se del ministro del tesoro o di apparati amministrativi del suo Ministero, ma a questo punto credo si tratti di una questione che meriti di essere portata in sede collegiale governativa se non in sede di verifica; si tratta comunque di una questione che esula dalla nostra indagine. Dico questo perché a fronte di prese di posizione concordi e del fatto che occorre la collaborazione del Ministero del tesoro per attuare le norme della legislazione vigente, noi dobbiamo arrivare ad un chiarimento che deve partire dall'interno del Governo.

Su questi due punti condivido le opinioni del ministro del bilancio; non condivido, invece, quanto sostenuto dal ministro del tesoro. Però non siamo in una situazione di stallo perché vi sono documenti parlamentari d'indirizzo, vincolanti il Governo sul piano politico, che sostengono le tesi del ministro del bilancio. Egli, dunque, nella corresponsabilità che ha con il ministro del tesoro in ordine alla programmazione finanziaria può utilizzare la collegialità governativa.

Circa le iniziative su questo piano, il ministro può contare sulla solidarietà e sull'appoggio del Parlamento - ripeto - già espressi in documenti formali.

Una seconda domanda al professor Fiaccavento. Egli ha lamentato - giustamente credo - un problema di apparati e di strumenti serventi per la programmazione di medio periodo. Forse sarebbe utile che ci dicesse qualcosa sull'ISPE, sulla sua riorganizzazione e sulla possibile utilizzazione dell'ente che dovrebbe

essere istituzionalmente preposto a collaborare con il Ministero del bilancio. Il Parlamento se ne è occupato sia in sede di discussione del provvedimento di riforma e di rifinanziamento dell'istituto, sia in sede di esame della relazione della Corte dei conti sulla gestione dell'ISPE. Abbiamo auspicato che quanto in quel documento si rilevava riguardasse il passato, non il futuro. Vorrei sapere se il segretario generale può dirci qualcosa in merito.

Per quanto riguarda, invece, la questione della titolarità della presentazione del bilancio pluriennale e programmatico, ritengo sia del tutto secondaria; probabilmente, sotto questo profilo, la legge n. 468 non merita modifiche solo nel caso si riesca a stabilire un effettivo raccordo di collaborazione tra organi della programmazione economica ed organi di elaborazione del bilancio, quindi sostanzialmente tra Ministero del bilancio (Segreteria generale della programmazione economica) e Ragioneria generale dello Stato.

L'impressione che avevamo avuto nel corso dell'audizione del predecessore del professor Fiaccavento è che questa collaborazione non vi è per nulla, soprattutto per la mancanza di flusso di informazioni dalla Ragioneria generale dello Stato al Ministero del bilancio.

Questa situazione permane? Si può fare qualcosa? Non vi è dubbio che in questo caso abbia perfettamente ragione la Ragioneria quando sostiene che le amministrazioni competenti (Ministero del bilancio e CIPE) non le inviano gli indirizzi e gli obiettivi di programmazione economica.

Se noi consideriamo il bilancio pluriennale e programmatico come un bilancio scorrevole, e se consideriamo il fatto che oggi tutto muta rapidamente, è necessario adottare uno strumento da aggiornare continuamente senza lasciarlo « fermo » per 3-5 anni. Però, sotto questo profilo, la Ragioneria generale dello Stato dovrebbe dare il massimo di collaborazione ed un totale flusso di informazioni perché tale lavoro possa essere compiuto. Questa circostanza si ripete ancora oggi?

Una volta che questo problema venga affrontato e risolto, esiste un qualche suggerimento – che eventualmente potrebbe esserci fornito per iscritto in un momento successivo – per modificare la legge n. 468 ?

Ad avviso del segretario generale – alcuni di noi hanno difficoltà a capire perché questo sia un problema così complicato, ma ci si dice che è così, noi non siamo dei tecnici e il Parlamento non ha mai preteso dei bilanci pluriennali e programmatici con particolari caratteristiche – esistono delle indicazioni, degli strumenti che devono essere introdotti nello schema di legge finanziaria per consentire la traduzione del piano a medio termine nel bilancio pluriennale e programmatico scorrevole che ne dovrebbe costituire la versione puramente finanziaria? Proponete delle soluzioni organizzative? Molti di noi non le ritengono necessarie perché si tratta di un raccordo tra due ministeri che abitano nello stesso palazzo, ma se è necessario le possiamo introdurre.

Ad avviso del segretario generale gli strumenti di raccordo con la programmazione regionale, accennati nella legge n. 468, sono sufficienti? Si può lasciare questo raccordo alla prassi senza introdurre ulteriori norme? In caso contrario, occorre porre delle indicazioni più precise?

Nell'articolo 22 della legge n. 468 vi è un'indicazione molto puntuale circa la necessità di allegare nel rendiconto (pre-disposto di concerto col Ministero del tesoro e col Ministero del bilancio, non so se poi questo avviene nella realtà) un'illustrazione dei consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze, mettendo in evidenza i costi sostenuti, i risultati conseguiti da ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del Governo. Ciò presuppone che vi siano degli indirizzi e degli obiettivi chiari. Questo, tra l'altro, presuppone che la « costruzione » del bilancio, prevista da un precedente articolo, e le modalità con le quali vengono analizzate le risultanze della gestione, consenta di effettuare que-

sta sorta di verifica dei risultati della gestione disaggregata per servizi, programmi e progetti. Allo stesso modo il bilancio dovrebbe essere impostato per servizi, programmi e progetti.

Questa deve essere una questione che interessa particolarmente il Ministero del bilancio il quale, nella dialettica tra le amministrazioni, spinga il Ministero del tesoro a pretendere una ristrutturazione del bilancio dello Stato. Si è fatto qualcosa in questa direzione? Che resistenze si sono incontrate?

Ricordo che l'ordine del giorno firmato da molti colleghi della Commissione bilancio – io solo per una ragione fortuita ne sono il primo firmatario – ed approvato sia l'anno scorso, sia quest'anno, richiede l'attuazione di questa disposizione; essa ha una certa importanza – lo rilevava anche l'onorevole Carrus – proprio perché si muove all'interno di tecniche di verifica e di analisi dei risultati della gestione tipiche delle democrazie più moderne.

Questa potrebbe essere secondo me, anche perché il bilancio dispone di alcuni strumenti che vanno in questa direzione per i settori degli investimenti, una delle direzioni nelle quali più si può pensare ad un ruolo proprio del Ministero del bilancio e della programmazione economica, stimolando, sollecitando, tallonando l'amministrazione del tesoro, più tradizionalmente ferma ad ogni impostazione contabilistica e ragionieristica attualmente esistente.

GIORGIO MACCIOTTA. Signor presidente, onorevoli colleghi, mi rifaccio per molti versi a quanto hanno detto i colleghi Carrus e Bassanini. Rivolgo al ministro una sola domanda.

Credo che una delle direttive della legge n. 468 era quella di aprire la gestione del bilancio non solo ad una programmazione finanziaria, ma a qualcosa di più, anche se poi questo non è avvenuto.

Il problema è come recuperare questa caratteristica della legge n. 468.

Mi pare fuor di dubbio che un recupero possa aversi attraverso una esaltazione della funzione programmatoria dei fondi globali e della manovra, non di corto respiro ma anche di prospettiva, che potrebbero avere norme strutturali inserite nei fondi globali con adeguata proiezione pluriennale.

Mi pare che una ulteriore modalità per recuperare questo respiro potrebbe venire da quello che a me sembra un accordo che potrebbe ritenersi quasi unanime, se non esistesse qualche eccezione (non irrilevante, trattandosi del Ministero del tesoro), su un nuovo itinerario attraverso il quale giungere alla decisione finale di bilancio. Intendo riferirmi ad una sorta di strumento di obiettivi, che recuperi appunto nella determinazione degli obiettivi un raccordo fra l'economia reale e le poste finanziarie.

Mi pare importante, come hanno sottolineato gli altri colleghi, quanto è stato affermato sia dal ministro Romita, sia dal professor Fiaccavento circa l'esigenza che la legge finanziaria sia di nuovo un punto di riferimento del programma a medio termine. Mi pare quindi importante il contributo che dal punto di vista strumentale potrebbe venire da parte del Ministero del bilancio nella individuazione degli obiettivi significativi da inserire negli strumenti di programmazione e nella indicazione di tali obiettivi.

Non pretendo che ciò venga fatto immediatamente, ma sarebbe molto utile che il Ministero del bilancio e della programmazione economica ci facesse avere un proprio « esercizio » su quello che a suo parere dovrebbe essere il contenuto caratterizzante del documento di indirizzo, anche dal punto di vista delle grandezze da assumere come riferimento (inflazione, livelli di occupazione, bilancia dei pagamenti, bilancia commerciale e così via). La manovra dovrebbe riguardare non solo il settore statale, ma anche il settore pubblico allargato, quindi, ad esempio, gli indici di invecchiamento della popolazione e la possibile ricaduta sui bilanci dell'INPS e sulla sanità. Dall'altra parte, il Ministero del bilancio do-

vrebbe indicare quali siano i principali obiettivi relativi alle grandezze finanziarie che debbono essere individuati.

Concludo il mio intervento ricordando come questa mattina dal parte del Ministero del tesoro sia intervenuta una novità che ho ritenuto di un certo rilievo, anche se il ministro Gorla ha cercato di diminuirne l'importanza: rispetto ad una indicazione del documento scritto, che mi pareva avere come punto di riferimento gli obiettivi aggregati (in sostanza, il disavanzo, le spese, le entrate e poco altro), mi pare che il ministro del tesoro questa mattina abbia indicato un livello di disaggregazione anche nelle grandezze maggiori di carattere finanziario da porre nel documento di indirizzo.

Vorrei capire se il ministro del bilancio ritiene che in questo strumento di indirizzo e di obiettivi il livello di aggregazione debba essere molto accentuato, oppure che sia più opportuna una disaggregazione degli obiettivi, ad esempio individuando non solo l'entità della manovra e dei tetti di spesa corrente, ma i settori e all'interno di questi ultimi alcune grandi caratterizzazioni.

Se il Ministero del bilancio ci potesse far avere un esercizio su cui confrontarci in un successivo momento di verifica più serrata, cioè una propria ipotesi circa gli strumenti di indirizzo, sarebbe molto utile.

Ho usato il termine strumenti di indirizzo in tutta l'esposizione, proprio perché si è discusso se debba trattarsi di una legge in senso tecnico oppure di un documento di indirizzo. Per un insieme di motivi, che mi paiono sintetizzabili nell'esigenza di non irrigidire le procedure e di cominciare a sperimentarne di nuove nel modo più morbido possibile, preferirei tendenzialmente lo strumento di indirizzo, per individuare gli obiettivi a cui poi far seguire leggi finanziarie e di bilancio a legislazione vigente, scandendo i tempi in modo tale però che la predeterminazione degli indirizzi avvenga con tale anticipo rispetto alla presentazione della legge finanziaria, da togliere qual-

siasi alibi ai ministri di spesa circa i tempi tecnici necessari per la predisposizione degli strumenti per raggiungere quegli obiettivi. Per essere più chiaro, se in sede generale si ritiene che occorre una manovra di rientro nella sanità di alcune decine, centinaia o migliaia di miliardi, non deve essere dato l'alibi, qualora il Parlamento approvi questo obiettivo, al ministro della sanità circa la ristrettezza dei tempi per predisporre i relativi provvedimenti.

A me sembra che un simile itinerario potrebbe consentirci di inserire a fondo globale anche norme di riforma strutturale della pubblica amministrazione, nonché norme di sviluppo. Infatti, un bilancio si risana non solo aumentando le entrate e diminuendo le spese, ma anche aumentando le entrate in maniera superiore all'aumento eventuale delle spese che a questo titolo si dovessero sopportare.

PRESIDENTE. Sono state poste alcune questioni, alle quali il ministro darà qualche cenno di risposta. Mi pare però che la richiesta comune, che anche la presidenza sottolinea, sia quella di fornire qualche nota scritta per il futuro.

PIER LUIGI ROMITA, Ministro del bilancio e della programmazione economica. Signor presidente, credo che in questa sede potremmo dare alcune indicazioni sommarie, forse non del tutto soddisfacenti. Colgo con soddisfazione e con piena disponibilità l'invito a far seguire alcune più precise definizioni o esercizi, sui quali non è lecito improvvisare e in ordine ai quali dobbiamo procedere con serietà, anche per fornire alla Commissione elementi probanti e accettabili. Con riserva di questi ulteriori approfondimenti e anche per non approfittare troppo della pazienza della Commissione, mi limiterò a dire all'onorevole Carrus che indubbiamente non condivido l'interpretazione più stretta e rigida del documento della Ragioneria generale dello Stato, anche se è vero che il ministro del tesoro ha inter-

pretato con una certa maggiore larghezza e flessibilità queste posizioni.

Non ritengo tecnicamente impossibile redigere un bilancio pluriennale e programmatico. Riconfermo che ritengo quest'ultimo un elemento essenziale per dare attuazione al quadro complessivo di iniziative e di strumentazione che la legge n. 468 prevede e che ritengo ancora globalmente valide. Ritengo quindi non solo tecnicamente possibile, ma necessario procedere sulla via dell'attuazione della definizione di un bilancio pluriennale e programmatico. Per far questo (mi pare che ci troviamo in perfetta consonanza con l'onorevole Carrus) bisogna ritornare alla redazione del piano a medio termine.

Ho indicato tempi e scadenze, ormai imminenti, in cui un primo documento di base e di indirizzo sarà fornito al Parlamento, su cui mi auguro si aprirà un ulteriore dibattito su modi, forme, contenuti, accettabilità o meno del tipo di proposta che il Governo farà per il piano a medio termine. Perché finora non siamo riusciti ad elaborare un piano a medio termine nonostante un'esperienza fatta nei primi anni del 1980? Perché, evidentemente, quell'esperienza non è riuscita ad inserirsi nel processo complessivo della legge n. 468 e perché pur portando avanti un discorso abbastanza importante ed interessante non sono state modificate le procedure tradizionali. Quel tentativo, inoltre, nacque in un momento economicamente poco favorevole, in un momento in cui le posizioni di sfiducia o di non sufficiente sostegno di quelle procedure ebbero probabilmente la meglio; si è proceduto poi stancamente con dei bilanci pluriennali, con un piano a medio termine aggiornato in maniera più che altro formale e con dei bilanci a medio termine anch'essi espressi in maniera formale. Ciò si è verificato per diverse ragioni, e fra queste una è senz'altro relativa allo scarso spazio politico complessivo che il Ministero del bilancio si è sempre visto imporre nella gestione generale del Governo: vi è stata infatti una impostazione originaria del Ministero del bilancio troppo debole nelle strutture,

vi è stato un impegno di riforma ogni anno ricondotto alla legge di bilancio e che non è stato poi portato avanti, vi è stato un certo decadere o una certa inutilizzazione degli strumenti di consulenza tecnica.

Perché adesso pensiamo di poter riprendere un discorso in questa direzione? Intanto perché lo riteniamo necessario ed indispensabile, e poi perché ad alcuni di questi aspetti negativi in qualche modo si è posto rimedio: è stata ricordata la riforma dell'ISPE; sono a buon punto gli studi per la riforma del Ministero del bilancio; è in corso, presso questa Commissione, un dibattito sulla legge di potenziamento e di riforma del Nucleo di valutazione, che in questo quadro rappresenta, non come futuro in sé ma come indirizzo e come impegno politico, un qualcosa di molto significativo. Crediamo quindi di poterci muovere su questa strada e le iniziative che ho elencato rappresentano il contributo che il ministro del bilancio intende dare affinché si possa finalmente passare da valutazioni astratte a valutazioni concrete. Il dato specifico di questo dibattito è infatti il tentativo di riformare una cosa che non è mai nata e credo quindi che essa debba prima essere creata e poi messa al vaglio dell'esperienza.

Più in dettaglio, e sempre per rispondere alle cose dette prima dall'onorevole Carrus, ritengo assolutamente essenziale riuscire a dare una valutazione di redditività economica più efficace non solo delle spese in conto capitale, ma anche delle spese correnti, e complessivamente considerare la fase della presentazione e della valutazione del consuntivo non in modo stancamente rituale — come è stato fino ad ora — ma come un momento attivo della vita del bilancio e delle indicazioni successive. Su questo, comunque, qualche delucidazione più approfondita potrà essere data dal consigliere De Rose, cioè dal capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del bilancio.

Per rispondere alla domanda conclusiva dell'onorevole Carrus, devo dire che sono convinto del fatto che vi siano oggi

delle fasi intermedie e che per applicare meglio la legge n. 468 non vi è alcun bisogno di aspettare le sue modifiche legislative, anche se questo è auspicabile secondo gli indirizzi e gli obiettivi che prima ricordavo. Quindi, anche se l'onorevole Bassanini ha espresso una sfiducia, peraltro comprensibile, su iniziative attuate tramite strumenti parlamentari, quali mozioni, eccetera, con i quali vincolare e sollecitare il Governo ad attuare le parti ancora vitali della legge n. 468, eventualmente esplorando anche qualche nuova prospettiva, credo che questi sarebbero non solo utili, ma anche di giovamento per chi nel Governo, come me, ritiene che queste strade nuove debbano essere battute.

Alle domande poste dal collega Bassanini credo di poter rispondere con qualche ulteriore osservazione a quelle già espresse.

Non concordo affatto con uno stravolgimento della legge n. 468, e vorrei dire che la posizione emersa in questo dibattito non va ascritta ad incoerenza o disordine del Governo, ma bensì alla sua sincerità ed alla sua disponibilità. Qui siamo in sede conoscitiva, in sede di dibattito, in sede teorico-scientifica, e quindi tutte le opinioni devono essere espresse liberamente e dibattute. Certamente, ha ragione l'onorevole Bassanini quando dice che vi sono comunque delle conseguenze politiche, nel senso che il Governo dovrà avanzare delle proposte in sede decisionale. Ebbene, devo dire che esco confortato da questo incontro circa la volontà di portare avanti, a livello di Governo, quelle indicazioni che ho dato e di cui sono pienamente convinto. Tra l'altro, non è la prima volta che questo conforto mi viene dalla Commissione, perché vi sono già parecchi documenti e prese di posizione da parte parlamentare che sostengono e rafforzano la mia linea. Non ho mai mancato, in varie occasioni, di esprimere gratitudine, al di là delle polemiche che vi sono state, per questa sostanziale convergenza a sostegno di un certo modo di concepire il collegamento tra impostazione del bilancio e sviluppo

dell'economia, e quindi la necessità dell'inserimento di un concetto di programmazione nel bilancio.

Ritengo che sia necessario — ed è questa una mia precisa intenzione — continuare a sostenere, anche in sede di Governo, queste posizioni.

Credo che il discorso relativo al rapporto con il Ministero del tesoro debba essere opportunamente approfondito. Arricchiremo le nostre affermazioni con la disponibilità di strumenti nuovi che consentano al Ministero del bilancio di giocare meglio il proprio ruolo, perché è anche vero — su tale argomento risponderà più precisamente il professor Fiacca-vento al quale è stata posta una domanda specifica che spesso il Ministero del bilancio non è in grado di far fronte alle necessità ed impegni nel fornire quegli elementi di guida, di indirizzo, di prospettiva e di previsione. Ma è anche vero che a monte di questo vi è un'insufficienza di informazioni fornite al Ministero del bilancio dalle amministrazioni in possesso dei dati.

L'intenzione è di sostenere questa linea che io ritengo giusta e che è stata confermata da tante prese di posizione del Parlamento. Non si tratta di un'intenzione teorica, ma deve sostanziarsi nella capacità di rendere effettiva la possibilità e l'operatività del Ministero del bilancio nel fare la propria parte all'interno di questo complesso disegno per il quale non è sufficiente affermare le proprie intenzioni, ma occorre realizzare la riforma degli strumenti d'informazione, di conoscenza e di elaborazione per fornire indicazioni utili e aprire prospettive concrete.

Per quanto riguarda le osservazioni fatte dall'onorevole Macciotta, condivido pienamente il fatto che i fondi globali, all'interno di questa visione, diventino elementi fondamentali. Non credo si possa redigere seriamente un bilancio pluriennale e programmatico senza il polmone dei fondi globali che siano coerenti con le risorse disponibili e che tengano conto di quel tanto di incerto e di imprevedibile che l'iniziativa legislativa del Parlamento e del Governo devono avere.

Ho qualche dubbio sul fatto che si possa estendere la funzione dei fondi globali fino ad inserirvi — come mi pare suggerisse l'onorevole Macciotta — anche norme innovative per la definizione di obiettivi circa l'utilizzazione dei fondi medesimi. Vedrei piuttosto il fondo globale come uno strumento finanziario disponibile a cui attingere nell'ambito dei limiti previsti dalle leggi sostanziali che devono mantenere la funzione di definire l'evoluzione del sistema legislativo rispettoso delle esigenze sociali. Indubbiamente, il concetto di fondo globale deve essere approfondito e rivisto, comunque meglio utilizzato rispetto a quanto non sia stato fatto sino ad oggi.

Credo sia accettabile il suggerimento e la richiesta che ha formulato testé l'onorevole Macciotta perché il ministro del bilancio più concretamente dimostri e proponga alla Commissione un modello procedurale prima ancora di arrivare alle attuazioni concrete che la legge n. 468, nel testo modificato, ci consentirà per lavorare concretamente sulla possibilità e sui criteri di impostazione di un bilancio pluriennale e programmatico. Questi sono interrogativi cui bisogna rispondere. Bisogna individuare gli elementi macroeconomici aggregati da prevedere e stabilire fino a che punto occorre spingere la disaggregazione.

A questo proposito non ho capito bene, quando l'onorevole Macciotta parla di strumento di indirizzo, se si riferisca al piano a medio termine oppure al bilancio pluriennale programmatico, si tratta di due strumenti che io ritengo occorra salvaguardare contemporaneamente conferendo loro funzioni diverse. Il piano a medio termine, infatti, stabilisce previsioni aggregate sostanzialmente di definizione delle risorse precisate fino al limite che ci consentono di prevedere l'effetto di questa destinazione sugli elementi aggregati macroeconomici come l'occupazione, l'inflazione, la bilancia dei pagamenti e la difesa e stabilità della moneta. Vedrei, invece, nel bilancio pluriennale programmatico uno strumento che scenda già a considerazioni più disaggregate, co-

munque maggiormente globali rispetto al vero e proprio bilancio annuale. Il bilancio pluriennale programmatico, quindi, lo vedrei in una posizione intermedia tra il piano a medio termine ed il bilancio annuale, con la legge finanziaria – ripeto – strumento di passaggio dall'ancora residua aggregazione dell'anno riferito al bilancio pluriennale programmatico a quello effettivo in corso di redazione e che rappresenterà il punto di riferimento per la gestione finanziaria dello Stato per l'anno interessato.

In questo quadro riconfermo l'utilità della legge finanziaria; si tratta di questione troppo seria per affrontarla « a sciabolate » in questa sede. Ci applicheremo a fare ciò che l'onorevole Macciotta ci ha suggerito; speriamo che su questo si possa approfondire il più possibile la discussione.

CORRADO FIACCAVENTO, Segretario generale della programmazione economica. Rispondendo ad alcuni quesiti posti dall'onorevole Bassanini in ordine alle carenze degli apparati e alla funzione dell'ISPE per colmare queste lacune, devo dire che questo istituto ha passato un periodo « medievale » di sostanziale stanchezza per quanto attiene alla sua efficacia e alla sua positività.

Con l'approvazione della legge di rifinanziamento, che nella sua impostazione è sostanzialmente un provvedimento di riforma, si sono ampliati i suoi compiti nel senso che si è cercato di aumentarne l'indipendenza e l'autonomia rispetto ad una funzione meramente servente che svolgeva in precedenza.

L'ISPE si sta riorganizzando e riprendendo, posso dire che, per esempio, nella predisposizione del documento programmatico, in corso di redazione, mi sono avvalso della sua collaborazione. Devo aggiungere che la riforma non è ancora completamente operante; è stato necessario molto tempo per tornare ad un'accettabile funzionalità. Se mi posso permettere una divagazione, negli anni scorsi l'ISPE ha prodotto una serie di studi molto interessanti sia sotto il profilo ac-

cademico e scientifico, sia sotto altri profili; tuttavia essi non erano unificati all'interno di un unico disegno, di un unico obiettivo operativo finalizzato alla programmazione.

Per quanto riguarda i rapporti tra la Ragioneria generale dello Stato e la Segreteria generale della programmazione (quindi tra il Ministero del tesoro e il Ministero del bilancio) si è detto che non esiste alcuna collaborazione. Posso dire, invece, che qualche approccio – forse troppo timido – per integrare le strutture in realtà esiste. Effettivamente, nel ricevere il flusso di informazioni spesso ci troviamo di fronte a resistenze. Alla domanda se si possa fare qualcosa vorrei rispondere precisando che abbiamo bisogno di dati sulla gestione del bilancio dello Stato che si possono ottenere mediante un collegamento con il centro elettronico della Ragioneria generale, collegamento che attualmente non esiste. Ve ne è uno con il Parlamento, ma non con il Ministero del bilancio. Stiamo comunque cercando di attivarci in questa direzione, ma credo sia necessaria una legge dello Stato. Purtroppo noi siamo ospiti anche se in fondo non abbiamo bisogno di tutte le informazioni di cui invece ha bisogno la Ragioneria generale dello Stato.

Dicevo che questa risposta è collegata ad un'altra domanda. Il ragioniere generale ha detto (e forse lo ha ripetuto qui) che « il bilancio programmatico pluriennale in fondo non è stato fatto o non viene fatto perché il Ministero del bilancio non ci dà le indicazioni programmatiche a medio termine ».

Probabilmente la risposta deve essere articolata. Il problema non è tanto che il Ministero del bilancio dia gli indirizzi, quanto soprattutto di vedere che effettivamente la politica concreta del Governo e gli indirizzi del Parlamento attuino anno per anno la visione, di cui stiamo parlando oggi, di un bilancio programmatico.

A questo punto, una volta acquisito questo concetto, non è una questione nominalistica – come diceva l'onorevole Bassanini – se l'iniziativa del bilancio

programmatico pluriennale sia del tesoro o del bilancio. La differenza non è formale. In realtà, per la formulazione di un bilancio pluriennale programmatico occorre un'impostazione, una concezione, una formulazione che è essenzialmente quella della programmazione e non quella del bilancio annuale.

Così come nella legislazione attuale la relazione previsionale e programmatica è presentata di iniziativa del ministro del bilancio, di concerto con il ministro del tesoro, in quanto tale relazione è un documento di politica economica generale, non un documento di bilancio, la stessa cosa si dovrebbe dire, a mio avviso, per quanto riguarda il bilancio programmatico pluriennale, sul cui contenuto (questa era la domanda dell'onorevole Macciotta) il ministro ha già risposto giustamente che occorrerà prodursi con una mediazione più attenta. Ma tale contenuto è essenzialmente dettato e indirizzato da una visione di programmazione economica.

Sulla programmazione regionale mi è stato chiesto se dobbiamo modificare la legislazione o se possiamo accontentarci della prassi. Su questo punto mi riservo di fornire una risposta scritta, perché indubbiamente si incontrano delle difficoltà ma esiste tuttavia anche una certa prassi.

Vengo ora ad una domanda dell'onorevole Bassanini che mi sembra sia stata posta anche dall'onorevole Carrus, al quale il ministro Romita ha già risposto. La domanda dell'onorevole Bassanini si riferisce alla verifica dell'efficienza delle spese per settori, per programmi, per progetti, ai sensi dell'articolo 22 della legge finanziaria attualmente in vigore. Si tratta di una cosa giusta, che si deve fare e che meriterebbe di essere più esplicitamente trattata.

FRANCO BASSANINI. Lo stesso consuntivo dovrebbe essere impostato per servizi, progetti e programmi; il tesoro per ora non lo fa.

CORRADO FIACCAVENTO, *Segretario generale della programmazione economica.* Mi

sembra di intuire che la sua domanda sia un interrogativo retorico; le rispondo che sono d'accordo sull'esigenza di avere una visione diversa dell'analisi del consuntivo, non limitata appunto alla giustapposizione delle poste contabili, ma spinta analiticamente a verificare la rispondenza dei risultati.

Ma aggiungo che qui occorre ricordare l'esperienza non troppo positiva che è stata fatta negli Stati Uniti a proposito dell'impostazione del *planning budget system*, che serviva a verificare l'efficienza dei programmi, intesi in termini fisici. Non è facilissimo perché si incontrano delle difficoltà, ma tra questo e niente vi è una bella differenza.

CLAUDIO DE ROSE, *Capo dell'ufficio legislativo del Ministero del bilancio.* Mi riservo anch'io di produrre un documento più analitico. Ritengo che il problema dell'analisi del valore economico della spesa sia fondamentale; è importante porsi in preventivo e poi anche in consuntivo. In preventivo non vi è dubbio che la stessa legge n. 468 prevede l'impostazione del bilancio secondo analisi economiche e funzionali. Credo che al limite odierno di attuazione tutto si riduca ad uno schema di significato aritmetico, mentre in realtà probabilmente (questa è una possibile ipotesi di modifica della struttura del bilancio) si potrebbe ipotizzare uno schema più discorsivo, almeno nelle relazioni che accompagnano gli stati di previsione.

Sto parlando a livello di spese correnti, perché a livello di spese in conto capitale il piano a medio termine e la successiva proiezione programmatica daranno delle indicazioni. Sulla spesa corrente, invece, si pone il problema di programmarla, quanto meno di razionalizzarla. Occorre quindi cercare di ottenere dalle singole amministrazioni (e il Ministero del bilancio in questo caso ha un ruolo qualificante) l'indicazione del criterio di impostazione della spesa per beni e servizi. Ad esempio, è fondamentale conoscere i criteri che si usano nella verifica delle scorte di magazzino; occorre comin-

ciare a parlare di piccoli elementi macroeconomici, quali gli acquisti di beni e servizi, che pesano sul bilancio dello Stato. Secondo me è importante sapere in che modo i singoli ministeri verificano le proprie scorte e conoscere i criteri che usano per appaltare questo tipo di forniture.

Ma il discorso implica anche una concezione non più statica del patrimonio. Ho l'impressione che nella nostra attuale cultura finanziaria il patrimonio sia considerato un momento che esce dalla logica finanziaria, invece a mio avviso (spero che ciò sia confermato dai documenti ufficiali del Ministero del bilancio) il patrimonio è un elemento dinamico, nella concezione moderna dell'economia, del bilancio. Lo è per due motivi, innanzitutto perché può costituire, se ben gestito, un modo efficiente di risparmio della spesa pubblica. Mi riferisco anche al patrimonio immobiliare, sul quale è stato effettuato uno studio dalla commissione Cassese; utilizzarlo al posto di certi investimenti potrebbe essere un modo per risparmiare. A tale proposito devo dire che il Ministero del bilancio sta inserendo proposizioni di questo tipo; per esempio, sulla finanza locale si è proposto (e il ministro lo ha accolto) un emendamento di questo genere: « Defalcando parte della

spesa degli investimenti per costruzione di nuove scuole e destinandola alla ristrutturazione di edifici in stato di particolare fatiscenza, nonché di edifici e locali destinati ad uso scolastico, anche se attualmente non adibiti a tale uso ».

Importante è il momento del consuntivo. Certo, attualmente manca una logica, manca un documento sulla base del quale fare la relazione. È chiaro che bisognerà studiare questa formula, però dobbiamo tener conto del fatto che è importante non solo la verifica numerica dell'esito dell'intervento, ma anche le verifiche in corso di gestione dell'esercizio. Appare qui anche il ruolo del Ministero del bilancio e programmazione economica che è un ruolo di ispezione se non proprio diretta, quantomeno di coordinamento delle ispezioni degli altri Ministeri sui moduli gestionali.

PRESIDENTE. Ritengo che la seduta odierna sia stata molto utile e positiva.

Ringrazio, anche a nome della Commissione, il ministro ed i suoi collaboratori.

La seduta termina alle 17,50.