

4.**ATTI RELATIVI ALL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE:**

C. 347, Napolitano ed altri: Modifiche e integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernenti la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio;

C. 564, Zanone ed altri: Norme per il controllo della spesa pubblica;

C. 2105-ter: Modificazioni agli articoli 11 e 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di bilancio.

PAGINA BIANCA

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e programmazione — Partecipazioni statali)

MARTEDÌ 26 FEBBRAIO 1985. — *Presidenza del Presidente* Paolo CIRINO POMICINO, *indi del Vicepresidente* Gianfranco ORSINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro, Giovanni Nonne.

IN SEDE REFERENTE

Proposte di legge:

Napolitano ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 486, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato, in materia di bilancio (347);

Zanone ed altri: Norme per il controllo della spesa pubblica (564).

(Parere della I e della VI Commissione).

(Esame e rinvio).

Il relatore Giorgio MACCIOTTA intende limitarsi in questa prima fase dell'esame ad una esposizione dei problemi aperti dopo sei anni di applicazione della legge n. 468. Ricorda in primo luogo come il giudizio su questa legge sia per la generalità dei commentatori, con poche eccezioni, largamente positivo. Tale valutazione emerge da tutto il dibattito svoltosi in questi anni, che pure ha posto in evidenza l'opportunità di aggiustamenti e di integrazioni, ma non di una correzione di rotta rispetto a quella segnata dalla legge n. 468 e volta fondamentalmente a riportare ad un quadro unitario di governo la finanza pubblica. L'esigenza di

organizzare un metodo più efficace di governo in questo campo era infatti divenuto sempre più sentita anche in relazione al rilievo crescente assunto dalla finanza pubblica in rapporto al PIL e agli effetti della riforma tributaria che aveva centralizzato il sistema delle entrate. I fenomeni massicci di indebitamento sommerso dovuti ad una dispersione di indirizzi tra una pluralità di momenti decisionali avevano ulteriormente rafforzato tale esigenza ed al tempo stesso si era posto il problema di un sistema di copertura finanziaria delle leggi di spesa più coerente e coordinato. Tutto questo complesso di problemi costituisce dunque il terreno sul quale nasce la legge n. 468 come un tentativo organico di risposta. In fase di attuazione, la legge subisce tuttavia una parziale vanificazione dovuta a resistenze non tanto frontali quanto striscianti e cioè ad una parziale ma costante disapplicazione o deformazione di taluni istituti. Tali deviazioni sono state certamente consentite dal carattere non vincolante delle norme della n. 468 nei confronti di altri strumenti dotati di forza di legge. D'altra parte se potrebbe forse essere utile integrare l'articolo 81 della Costituzione con taluni principi, sembrerebbe eccessivo irrigidire il sistema fino al punto di costituzionalizzare la normativa in questione. Occorre invece restare nello spirito che ha animato la legge n. 468, costruendo barriere più ro-

buste contro le forzature che ne hanno deformato l'applicazione ed individuando le correzioni e integrazioni utili. Nella distinzione di compiti fra legge finanziaria e bilancio adottata dalla legge n. 468 vi era essenzialmente la volontà di ridurre all'essenziale la legge di bilancio portandolo a coincidere con il bilancio a legislazione invariata. Tale obiettivo tuttavia non è stato realizzato a causa di una serie di decisioni particolari, previste ad esempio da singole leggi di spesa, che hanno lasciato alla legge di bilancio un ampio spazio di discrezionalità. Altro obiettivo della legge n. 468 che è rimasto sostanzialmente irrealizzato è stato quello di ridurre lo scarto fra competenza e cassa. Anzi durante una determinata fase da parte del Ministero del tesoro si è addirittura teorizzata una potestà di manovra discrezionale che differenziasse tutta una serie di livelli di spesa nominale fino a quella reale. Inoltre la legge n. 468 tentava di concentrare nella legge finanziaria tutte le decisioni della politica di bilancio, ma non intendeva certo renderla una legge *omnibus* per una molteplicità di microdecisioni, che occorrerebbe eliminare attraverso una griglia più rigorosa che restituisca, nell'ambito della legge finanziaria, limpidezza alle grandi scelte sulle variabili della politica di bilancio. Una questione non affrontata dalla legge n. 468 e che si deve oggi proporre all'attenzione: il rapporto che deve esistere fra finanza centrale e finanza locale. Occorre infatti ricercare un punto di equilibrio fra l'esigenza di flessibilità della manovra annuale e quella di una garanzia puntuale dell'autonomia per gli enti locali in materia finanziaria. Un ulteriore aspetto sul quale potrebbero proporsi utili integrazioni è rappresentato dalla revisione della classificazione economica anche allo scopo di individuare strumenti migliori per la riqualificazione della spesa, con particolare riferimento alla distinzione fra spesa corrente e conto capitale, il cui significato si è in parte inquinato per effetto di numerose voci che appaiono incerte e non appropriatamente collocate. Osserva come la rela-

zione della proposta di legge liberale, un partito di Governo, ponga in risalto come il Governo e la maggioranza non abbiano sfruttato le potenzialità degli strumenti introdotti dalla n. 468 ai fini della direzione politica della finanza pubblica. Anzi occorre riconoscere che le principali forzature allo spirito della legge derivano da iniziative del Governo: ricorda in primo luogo la costante introduzione di normative settoriali organiche nella legge finanziaria, dovuta alla mancanza di riforme in materia di sanità, di pensioni e di finanza locale. Altre forzature dei fini della legge in materia di copertura finanziaria, sono derivate dalla difficoltà di tenuta della legge-quadro sul pubblico impiego, travolta da una molteplicità di provvedimenti parziali, e dalla mancanza di quantificazioni adeguate in ordine agli oneri e alle maggiori o minori entrate derivanti alla finanza statale dalle leggi in corso di approvazione. Una serie di forzature si sono registrate poi nella gestione della spesa, nella quale si nota un arretramento costante del Governo nella previsione di spesa: dalla competenza alla cassa, alle stime di cassa, alla manovra di tesoreria con il risultato di allontanare sempre di più il Parlamento dalle decisioni reali e dal controllo sull'andamento effettivo della spesa ed inoltre di determinare attraverso i ritardi, soprattutto per la spesa corrente, non risparmi, ma maggiori oneri. Un'ultima forzatura, la cui responsabilità può essere riportata al Governo, è quella della mancanza di un bilancio pluriennale programmatico: a distanza di molti anni, solo quest'anno il Governo ha presentato una ipotesi di bilancio programmatico, che rappresenta per altro una mera esemplificazione priva di qualsiasi valore politico e giuridico. Per altro a fronte degli aspetti problematici finora evidenziati si pongono anche taluni passi in avanti, come in particolare la attivazione del collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, sulla cui utilizzazione sarebbe opportuno avviare una riflessione da parte della Commissione.

Passa, quindi, ad illustrare analiticamente le disposizioni contenute dalle proposte dell'ordine del giorno, rilevando, in particolare, che l'articolo 1 della proposta di legge n. 564 pone un problema che può definirsi risolto con la istituzione della sessione di bilancio, mentre non va dimenticato che la fissazione del termine del 31 dicembre per la approvazione della legge finanziaria può comportare una divaricazione certamente non positiva fra questa e la legge di bilancio. Manifesta perplessità in ordine all'articolo 2, che pone limiti all'esercizio provvisorio del bilancio, ed osserva che a soluzioni migliori si potrebbe pervenire nel caso in cui si disponesse di norme intese a disciplinare in modo più rigoroso il bilancio a legislazione vigente. Dopo essersi soffermato sugli articoli 3 e 4 della proposta di legge, manifesta dubbi circa le soluzioni proposte per la limitazione della spesa corrente, rilevando come i meccanismi proposti potrebbero portare a risultati opposti a quelli voluti. Rilevata, quindi, la estraneità alla materia delle disposizioni recate dall'articolo 8, concernente l'adeguamento della imposizione fiscale alla dinamica dei prezzi, passa ad illustrare gli articoli della proposta di legge n. 347, sottolineando che l'articolo 1 si pone l'obiettivo di identificare nelle appostazioni di competenza e di cassa un limite e al tempo stesso un obiettivo di pagamento, mentre rileva che la seconda parte dell'articolo provvede alla riscrittura di una norma contenuta nella legge n. 526 del 1982, al fine di individuare soluzioni non provvisorie e non parziali come in effetti erano quelle previste da detta norma. Rileva che l'articolo 3 reca disposizioni intese a chiarire la portata e le caratteristiche del bilancio a legislazione vigente, rendendo più esplicite le grandi variabili sulle quali di bilancio dovrà essere impostato, e sottolinea che gli articoli 6, 7 e 8 tendono a rendere più lineare la normativa concernente i fondi speciali e i fondi di riserva, in modo da rimuovere gli inconvenienti che si sono registrati finora, e ai quali si è cercato di ovviare, per altro

in modo parziale, con disposizioni inserite nelle leggi finanziarie per il 1984 e per il 1985. Dopo aver illustrato il contenuto dell'articolo 10, concernente i fondi speciali destinati al finanziamento dei provvedimenti legislativi, sottolinea la rilevanza del significato dell'articolo 11, che si propone di indicare, con il rigore che nella presente condizione è necessario, i contenuti della legge finanziaria. Rilevato, successivamente, che gli articoli 12, 13, 14 e 15 prefigurano cadenze del procedimento di formazione del bilancio che da un lato rendano più sicuro lo svolgimento della sessione parlamentare, mentre dall'altro consentano un maggiore coinvolgimento delle regioni e degli enti della finanza decentrata nel procedimento stesso, sottolinea le ragioni che hanno indotto i presentatori a redigere l'articolo 16 in rapporto al quale ritiene opportuno di non poter condividere i dubbi da talune parti sollevati. A conclusione raccomanda la costituzione di un Comitato ristretto, cui affidare l'ulteriore esame del provvedimento dopo la conclusione della discussione preliminare, ed osserva che in questa sede sarebbe quanto mai opportuno acquisire l'opinione della Corte dei conti, della Ragioneria generale dello Stato e della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Il sottosegretario di Stato per il tesoro, Giovanni NONNE, dopo aver sottolineato la complessità della problematica trattata dal relatore, osserva che su di essa si è già sviluppato un vasto dibattito all'interno del quale è possibile, su talune questioni, intravedere alcune linee di convergenza fra maggioranza e opposizione.

Rilevato, quindi, il contributo che il Governo ha offerto al dibattito, di cui sono prova, tra l'altro, lo schema del nuovo regolamento di contabilità recentemente trasmesso alla Corte dei conti e la lettera inviata dal Ministro del tesoro ai Presidenti dei due rami del Parlamento circa la sessione di bilancio ed il contenuto della legge finanziaria, dichiara di

rimettersi alle decisioni che la Presidenza della Commissione adotterà in ordine alla prosecuzione dei lavori.

Il deputato Franco BASSANINI dichiara di associarsi alle proposte del relatore circa l'ordine dei lavori e auspica che il Governo trasmetta alla Commissione lo schema di regolamento cui ha fatto cenno il sottosegretario Nonne.

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO ricorda che provvedimenti analo-

ghi a quelli oggi esaminati figurano anche all'ordine del giorno del Senato e che, pertanto, sembra opportuno sospendere l'esame in attesa che vengano perfezionate le intese fra i Presidenti dei due rami del Parlamento di cui all'articolo 78 del Regolamento.

Rinvia, quindi, ad altra seduta il seguito dell'esame.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 19,45.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e programmazione — Partecipazioni statali)

IN SEDE REFERENTE

GIOVEDÌ 20 FEBBRAIO 1986, ORE 10,30.
— *Presidenza del Presidente Paolo CIRINO POMICINO.* — Intervengono il sottosegretario di Stato per il bilancio, Alberto Aiardi e il sottosegretario di Stato al tesoro Giovanni Nonne.

Disegno e proposte di legge:

Modificazioni agli articoli 11 e 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di bilancio (2105-ter).

(Parere della I Commissione).

Napolitano ed altri: *Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (347).*

(Parere della I e della V Commissione).

Zanone ed altri: *Norme per il controllo della spesa pubblica (564).*

(Parere della I e della VI Commissione).

(*Esame e rinvio*).

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO invita il relatore ad un aggiornamento della relazione, a suo tempo svolta.

Il deputato Giorgio MACCIOTTA ritiene più opportuno soffermarsi preliminarmente a fare il punto procedurale della questione, anche alla luce di quanto emerso nell'ultima fase.

L'esame delle proposte di legge dovrebbe essere accompagnato da una iniziativa comune dei comitati dei due rami del Parlamento, per evitare che si svolgano ben tre diverse attività: attività istruttoria del Senato, indagine conoscitiva congiunta dei Comitati delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, esame in sede referente delle proposte di legge presentate alla Camera. Si tratta di un problema da chiarire d'intesa col Presidente della Camera.

Quanto al merito della materia, rileva che sono emerse nella pubblicistica recente analisi convergenti sia sul tipo di problemi che sulle eventuali soluzioni. Occorre però rifiutare le descrizioni di coloro che presentano i problemi come se prima della legge 468 vi fosse una specie di « paradiso terrestre »: un'analisi infondata e fuorviante.

Occorre invece difendere il nucleo fondamentale della legge 468, visto che con la precedente normativa vi era sia una rigidità che coinvolgeva circa il 95 per cento della spesa pubblica sia una sostanziale oscurità nella parte discrezionale.

Prima della legge 468 si era registrata, infatti, una centralizzazione della finanza pubblica e una crescita del suo peso sul P.I.L.: ciò che rendeva ancora più intollerabile la sua non conoscibilità, con la conseguenza che solo il Ministro del tesoro

poteva decidere nella pratica a quali leggi dare attuazione e che il disavanzo era conoscibile solo alla fine dell'anno. Di qui l'origine anche di un fenomeno strutturale di crescita dei residui.

La legge 468 ha fatto « piazza pulita » di alcune di tali distorsioni, ma la legge finanziaria non è stata accompagnata da interventi legislativi *a latere* necessari per i grandi settori di spesa. Ciò è dipeso da responsabilità del Governo, ma anche del Parlamento, e spesso ai « sì » del Governo si sono contrapposti i « sì » anche dell'opposizione, a volte ispirati a logiche micro-sezionali, e ai « no » del Governo « no » a volte più forti del Parlamento.

Per rompere questa logica non occorre buttare a mare la 468, ma valorizzare l'itinerario da essa prefigurato.

Sulla base di esperienze parziali compiute, si potrebbe accedere all'ipotesi di discutere a marzo su « mozioni finanziarie » recanti l'impostazione di fondo della politica economica, dando così indicazioni sia al Parlamento che al Governo. L'approvazione di tale strumento parlamentare dovrebbe intervenire nella fase in cui il Governo deve dare indicazioni alle amministrazioni per l'impostazione della manovra di bilancio.

Quanto alla legge finanziaria, in essa sono state trasferite progressivamente negli anni le scelte in precedenza contenute nella legge di bilancio: sarebbe quindi il caso di asciugare ulteriormente il bilancio a legislazione vigente dalle manovre discrezionali rimaste al suo interno, riconducendolo a una norma di fondo di approvazione ad alcuni parametri che indicano i criteri seguiti per la sua impostazione e costruzione. Competerebbe invece alla legge finanziaria operare eventuali variazioni normative con ricaduta sulle singole tabelle di bilancio. Tale legge si configurerebbe nel suo insieme come la sede in cui operare la manovra su tutte le spese manovrabili, corredando gli articoli con tabelle recanti i fondi globali (ivi compresi quelli che prevedono leggi comportanti riduzioni di spesa), gli stanziamenti annuali per le leggi di spesa, le leggi da rifinanziare e quelle da definanziare e le

modificazioni delle aliquote fiscali e contributive. Per tale via la legge finanziaria, come emerge dall'articolo 11 della proposta di legge Napolitano, si configurerebbe in articoli che rinviano a tabelle. Alle mozioni finanziarie competerebbe invece l'individuazione delle aree fondamentali di intervento, da adottare successivamente con specifiche leggi di settore.

Sulla base di tale impostazione, si avrebbe una finanziaria asciugata ma verrebbe esaltato il ruolo programmatico dei fondi globali.

Si pone poi il problema del raccordo e della razionalizzazione dello scarto oggi esistente fra i diversi livelli in cui si articola il bilancio, che oggi sono ben quattro, con le ovvie conseguenze patologiche: impegni, autorizzazioni di cassa, stime di cassa e gestione di tesoreria. L'obiettivo deve essere infatti quello di rientrare dallo scarto fra competenza e cassa e di eliminare il trasferimento largamente avvenuto alla gestione di tesoreria di funzioni tipiche della gestione di bilancio.

Le relazioni trimestrali di cassa dovrebbero poi essere tipizzate per garantire l'omogeneità dei dati nel tempo e dovrebbero dar luogo ad un più attento esame e confronto parlamentare.

Quanto alle connesse questioni regolamentari, accettando il rapporto ora prefigurato fra legge finanziaria e legge di bilancio verrebbe superata la questione degli emendamenti a scavalco.

Inoltre il combinato disposto della nuova formulazione della finanziaria prefigurata dal nuovo articolo 11 della legge n. 468 e dall'articolo 120, secondo comma, del regolamento, garantirebbe la possibilità di difesa del contenuto tipico della legge finanziaria.

Occorrerebbe poi individuare procedure particolari per quegli strumenti legislativi connessi alla manovra di politica finanziaria: dalla corsia preferenziale a particolari meccanismi di deroga (scaduti certi termini) dalle competenze delle Commissioni di merito.

Si pone inoltre il problema, già adeguatamente istruito dal Comitato ristretto costituito in seno alla Giunta del regola-

mento, della funzione di verifica della copertura finanziaria delle leggi.

È inoltre indispensabile assumere al più presto la decisione di istituire l'ufficio di bilancio, su cui pare esservi convergenza unanime, dandovi struttura e « gambe » per funzionare, e rafforzando in tal modo il ruolo già positivo svolto dagli attuali uffici di supporto.

Il deputato Franco BASSANINI esprime un sincero apprezzamento per la lucida relazione svolta dal relatore. In una materia molto complessa il relatore ha saputo individuare una non facile linea di sintesi di un dibattito recente, molto ricco e argomentato. In questo senso, le stesse proposte di legge all'ordine del giorno appaiono in qualche modo superate dai nuovi problemi e dalla impostazione della stessa relazione.

Sulla linea indicata dal relatore, il Comitato ristretto dovrà dunque procedere ad un lavoro di redazione di un nuovo testo normativo che ricomprenda tale più ampia problematica. Condivide pienamente la vigorosa riaffermazione del valore della riforma compiuta dalla legge n. 468, ma nessuna buona riforma può fare a meno, a distanza di alcuni anni, di una revisione critica che metta a frutto l'esperienza dei primi anni di applicazione, tanto più intensa quanto più incisiva ed importante è stata la stessa riforma. Il sistema delineato dalla legge n. 468 deve essere dunque confermato nelle sue linee generali. Non esistono del resto, nell'ambito dell'attuale normativa costituzionale fondata sulla distinzione dei compiti tra leggi di spesa e legge di bilancio, modelli alternativi. Infatti l'unico modello alternativo che si prospetta, quello americano, è fondato sul principio opposto riportando tutta la legislazione di spesa all'interno del processo di bilancio. Una riforma costituzionale in questo senso è senz'altro da scartare anche perché il modello americano di bilancio si correla con l'assetto federale ed un sistema istituzionale ed amministrativo del tutto eterogeneo rispetto al nostro. Occorre dunque integrare, correggere ed arricchire il modello

definito dalla legge n. 468 sulla base dell'attuale normativa costituzionale.

Ricorda come in tutti questi anni si sia posto in sede politica e scientifica il problema di una partecipazione del Parlamento ad un momento di indirizzo e di impostazione dei documenti di bilancio. Giudica tuttavia eccessiva la proposta di attribuire effetti vincolanti ad un atto di indirizzo che dovrebbe essere deliberato dalle Camere nel mese di marzo. Non si può infatti pretendere di imporre l'impossibilità giuridica di adeguare a fatti sopravvenuti gli obiettivi macroeconomici e la politica di bilancio che è ad essi conseguente. Una decisione parlamentare di indirizzo nel mese di marzo può fissare criteri vincolanti per l'impostazione del bilancio nelle amministrazioni ministeriali, tracciare importanti direttive per la manovra complessiva, ma deve consentire al Governo nella sua collegialità di adeguare una proposta complessiva di politica di bilancio alla situazione esistente in un periodo più avanti dell'anno.

Non sarebbe in linea di principio contrario alla proposta di sopprimere lo strumento della legge finanziaria per riportare nell'ambito dell'articolato di bilancio il suo contenuto proprio, ma ritiene che tale soluzione sia caricata dai suoi sostenitori di un eccesso di effetti positivi. A parte il fatto che essa richiede verosimilmente una revisione del III comma dell'articolo 81 della Costituzione, essa infatti potrebbe risolversi nello spostamento sull'articolato di bilancio di tutta la problematica che oggi si registra in sede di legge finanziaria, con il solo vantaggio di eliminare la distinzione fra due momenti legislativi fortemente collegati, vantaggio oggi già praticamente acquisito dalle norme regolamentari che prevedono alla Camera un esame fortemente integrato dei due atti legislativi. Inoltre la distinzione fra legge finanziaria e bilancio corrisponde ad una separazione delle decisioni discrezionali e politiche, che si concentrano nella legge finanziaria, da quelle vincolate e conseguenziali tendenzialmente tutte collocate

nel bilancio che può semplificare il processo decisionale e renderlo più trasparente.

Ritiene invece necessaria una formulazione nettamente più restrittiva di quella prevista dall'articolo 11 della legge n. 468 del contenuto proprio della legge finanziaria. A suo avviso deve concentrarsi nell'articolo 1 tutto il contenuto tipico, mentre negli articoli successivi devono essere contenute solo norme corrispondenti alle tabelle allegate. Ricorda come la norma che attribuisce alla finanziaria il compito di apportare alla legislazione vigente le correzioni necessarie per impostare una manovra di bilancio coerente risponde ad una ragione valida, ma l'esperienza dimostra che, se si lascia aperta questa porta, diventa difficile trovare un criterio discriminante sufficientemente certo ed oggettivo.

Conviene allora forse pervenire ad una definizione più restrittiva e più precisa che consenta, per esempio, alla Commissione bilancio e al Presidente un efficace ed incontestabile esercizio degli strumenti previsti dal Regolamento della Camera a tutela del contenuto proprio della legge finanziaria.

Giudica importante la proposta di introdurre nei fondi speciali appostazioni di segno negativo. Occorre trovare tuttavia il modo di garantire l'effettivo svolgimento del processo legislativo. Il Parlamento potrebbe infatti manifestare una solerzia molto minore nell'approvare provvedimenti di risparmio rispetto a quelli di spesa. Ritiene debba crearsi quindi un rapporto vincolante tra appostazioni di segno positivo e quelle di segno negativo, nel senso che l'utilizzo delle prime sia possibile solo dopo l'approvazione dei provvedimenti connessi alle seconde. Un'altra soluzione possibile sarebbe quella di prevedere nei regolamenti parlamentari una direttiva necessaria e vincolante di priorità per i provvedimenti connessi alle appostazioni di segno negativo, nel senso che, ad esempio, tutto un primo periodo di attività legislativa nell'anno potrebbe essere dedicato alla approvazione di tali progetti di legge.

Ritiene poi che debbano essere prese in considerazione le proposte volte a rendere neutrale la gestione di tesoreria riportando il più possibile nei documenti di bilancio i flussi di spesa che la influenzano, come si è cominciato a fare quest'anno per l'INPS.

Quanto alle riforme costituzionali che potrebbero rendersi parallelamente opportune, ne ritiene necessaria una sola e molto semplice: quella di attribuire alla legge sulla contabilità generale dello Stato il valore di legge rinforzata, in modo da rendere le regole da essa poste non derogabili dalla ordinaria legislazione di spesa e di entrata.

Infine dichiara che un processo di riforma di questa portata deve essere completato dotando il Parlamento ed in particolare le strutture serventi le Commissioni finanziarie di tutti gli strumenti necessari a porre in essere una effettiva capacità di controllo e di elaborazione di decisioni. Si riferisce in particolare, al di là della configurazione che si ritenga utile attribuire ad essa, alla strumentazione che passa sotto il nome di « ufficio del bilancio ».

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO ritiene che il dibattito svoltosi questa mattina abbia dimostrato l'esistenza di un ampio consenso sulla validità di uno strumento quale la legge finanziaria, che resta essenziale per chi vuole esprimere una volontà di Governo della finanza pubblica.

Ricorda come qualche mese fa ebbe a replicare a chi sosteneva che tutto potesse essere risolto con la legge finanziaria, mentre oggi si trova a replicare piuttosto verso chi ritiene che tutti i problemi si risolverebbero se non ci fosse la legge finanziaria. Si sono posti indubbiamente problemi seri, ma la direzione in cui risolverli sembra essere univocamente indicata nel miglioramento e nell'arricchimento del procedimento di decisione di bilancio esistente, attraverso disaggregazioni di momenti diversi e nella distribuzio-

ne garantita di funzioni tra più strumenti: il momento dell'indirizzo, il momento della decisione di bilancio e quello della legislazione di settore.

Ricorda come i maggiori problemi di gestione parlamentare della legge finanziaria si sono posti negli anni in cui la produzione legislativa è stata scarsa e troppi problemi irrisolti premevano su di essa. In questa prospettiva si chiede se valga la pena di considerare una ipotesi di allungamento dei tempi di realizzazione di un programma di politica finanziaria generale e settoriale. Formula cioè l'ipotesi di una legge finanziaria che abbia un arco di validità triennale e che preveda a metà del triennio una scadenza di verifica e di correzione. Il ritmo annuale sarebbe invece scandito dal bilancio a legislazione vigente in conformità alla norma costituzionale. Una ipotesi di questo genere potrebbe dare il tempo di sviluppare un programma compiuto di politica economica senza forzare i tempi della politica e conservando tutta una strumentazione capace di regolare in forma programmatica il processo legislativo e di incidere efficacemente sulle fonti di spesa al fine di tutelare compatibilità finanziarie. La legge finanziaria deve dunque a suo avviso conservare una capacità di intervento ad ampio raggio sulle questioni che siano direttamente ed obiettivamente connesse agli obiettivi di una politica di bilancio. Ritiene che possa essere definito un criterio per la determinazione del contenuto proprio della legge finanziaria che valga ad escludere tutti gli interventi microsezionali privi di vera rilevanza finanziaria, e tutte quelle revisioni di normative settoriali dotate di effetti finanziari, ma così profonde da diventare questioni autonome e non strumentali.

Un criterio sufficientemente preciso può individuarsi nella connessione diretta

fra modifiche legislative e obiettivi di bilancio enunciati nell'articolo 1, mentre il collegamento tra la manovra della legge finanziaria e quella di settore potrebbe essere trovato nei fondi speciali. In questo modo la legge finanziaria potrebbe diventare lo strumento di programmazione di una legislazione di settore che si svolgerebbe a valle nell'ambito della quale potrà senz'altro essere un utile strumento di compensazione l'accantonamento negativo proposto dal relatore.

Coglie tuttavia l'occasione per ricordare che per sperare in un processo legislativo che si sviluppi coerentemente secondo un disegno di politica finanziaria occorre rinforzare i poteri della Commissione bilancio ed anche la strumentazione tecnica di cui può avvalersi soprattutto ai fini delle quantificazioni delle stime di entrata e di spesa.

Inoltre va rafforzata la sua capacità, non di vincolare ma di influire sulle decisioni dell'Assemblea. Fa presente al riguardo, esemplificativamente, che ieri l'Assemblea ha approvato con il parere contrario della Commissione bilancio una norma di copertura che prevede lo slittamento di un accantonamento dei fondi speciali 1984 contro la logica e la lettera delle norme della legge n. 468.

Infine, quanto al modo in cui procedere, per rispondere anche alle questioni poste dal relatore, propone alla Commissione di considerare chiuso l'esame preliminare e di nominare un Comitato ristretto per la formazione di un testo, sul quale si riaprirà il dibattito. Chiede inoltre di avere mandato per proporre alla Commissione bilancio del Senato l'immediato avvio dell'indagine conoscitiva da tempo deliberata, ed un suo rapido svolgimento.

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio e programmazione — Partecipazioni statali)

MARTEDÌ 10 GIUGNO 1986, ORE 12,15. — *Presidenza del Presidente Paolo CIRINO POMICINO.* — Interviene il ministro del tesoro, Giovanni Gorla, ed il sottosegretario di Stato per il bilancio, Alberto Aiardi.

ESAME DELLA RISOLUZIONE CIRINO POMICINO N. 7-00292 PER LA SPERIMENTAZIONE DI UNA NUOVA PROCEDURA DI BILANCIO PER IL 1987 E IL TRIENNIO 1987-89.

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO, in apertura di seduta, esprime i sentimenti di partecipazione della intera Commissione al lutto che ha colpito il deputato Carrus per la perdita del figlio Francesco.

Avverte poi, che, in seguito agli accordi intervenuti tra i Presidenti delle due Camere e tra gli Uffici di Presidenza delle Commissioni bilancio per la sperimentazione di una nuova procedura di bilancio, ha presentato la seguente risoluzione:

« La V Commissione permanente (Bilancio e Programmazione - Partecipazioni statali) della Camera dei deputati,

sulla base del documento da essa approvato al termine dell'indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità dello Stato, nonché delle conclusioni cui è pervenuto il

Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, nominato dal Presidente del Senato;

ritenuto che occorre definire un nuovo procedimento di impostazione e di decisione della manovra di bilancio diretto ad assicurare un più razionale processo decisionale;

ritenuto a tal fine che la fase di individuazione degli obiettivi deve essere distinta da quella della attuazione e deve fondarsi sulla verifica dei risultati della gestione anche in termini di economicità degli interventi in funzione delle prospettive programmate;

ritenuto altresì che nella fase di attuazione devono essere a loro volta distinti gli interventi da realizzarsi con la decisione di bilancio da quelli da svolgere attraverso separati provvedimenti legislativi;

considerata l'opportunità di sperimentare tale nuova procedura nell'impostazione della manovra di bilancio per il 1987 e per il triennio 1987-1989;

impegna il Governo:

I) a presentare ad entrambe le Camere entro il mese di giugno 1986, affinché esse possano esaminarlo nel corso della

sessione estiva di bilancio, un documento di programmazione economico-finanziaria nel quale sono individuati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il 1987 e per il triennio 1987-1989 e che formerà oggetto di esame parlamentare da concludersi, entro luglio, con l'approvazione di uno strumento di indirizzo; i documenti di indirizzo approvati dalle Camere costituiranno il quadro di riferimento per gli adempimenti di cui all'articolo 34 della legge n. 468.

II) ad articolare il documento di cui al punto I in due sezioni:

Nella prima sezione, il Governo espone il quadro complessivo di riferimento per l'impostazione della manovra di finanza pubblica per il triennio 1987-1989, con riguardo in particolare:

a) alle prospettive dell'evoluzione dell'economia internazionale incidenti su quelle dell'economia nazionale;

b) alle prospettive dell'economia nazionale e all'andamento dei principali indicatori macroeconomici interagenti con la finanza pubblica;

c) all'andamento tendenziale (a legislazione costante) previsto per i flussi della finanza pubblica con riferimento al bilancio dello Stato, al settore statale, ed al settore pubblico allargato (quadro delle informazioni disponibili);

d) agli obiettivi del fabbisogno del settore statale con l'ipotesi di copertura « desiderata », nonché gli obiettivi del tasso di crescita del prodotto interno lordo, del tasso programmato di inflazione e di aumento dell'occupazione.

Nella seconda sezione il Governo indica:

1) gli obiettivi della manovra di finanza pubblica rispetto all'evoluzione tendenziale degli aggregati a legislazione costante di cui al precedente punto c) in funzione del valore di fabbisogno del settore statale indicato nella prima sezione e degli obiettivi di sviluppo del reddito e dell'occupazione;

2) le regole che presiedono alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate (a livello di titoli e categorie) e della spesa (a livello di titoli e di categorie) nonché l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare (competenza) al netto degli interessi relativo al bilancio dello Stato;

3) le regole di adeguamento che dovranno essere seguite nella impostazione dei bilanci degli enti a finanza derivata;

4) l'indicazione delle linee di intervento nei settori per i quali si preannunciano manovre di integrazione e modificazione normativa, coerenti con gli obiettivi desiderati. Per questi interventi settoriali, che integrano e completano la manovra di finanza pubblica attuata attraverso la legge finanziaria e la legge di bilancio, il Governo fornirà una descrizione di massima della tipologia degli interventi previsti nonché la valutazione di correzione complessiva, rispetto al quadro macro-economico e macro-finanziario, che viene affidato all'insieme di questi interventi settoriali.

III) a presentare al Parlamento entro il mese di settembre 1986 la relazione previsionale e programmatica, il disegno di legge finanziaria, il progetto di bilancio, annuale e pluriennale ed i provvedimenti di settore indicati nel documento di programmazione finanziaria approvato dalle Camere.

In particolare, il disegno di legge finanziaria dovrà contenere esclusivamente:

a) il limite massimo del ricorso al mercato finanziario e il saldo netto da finanziare;

b) la determinazione delle *tranches* annuali delle leggi di spesa pluriennali (articolo 18, legge n. 467/1978 - tabella A) nonché la riquantificazione annuale delle leggi di cui alla tabella D della « finanziaria » 1986;

c) la determinazione degli accantonamenti dei fondi speciali (tabelle B e C); il raccordo tra interventi normativi setto-

riali e legge finanziaria è realizzato sperimentando l'introduzione dei cosiddetti « fondi speciali negativi ». In particolare, il valore di competenza, da iscrivere nello stato di previsione del Tesoro, del fondo speciale di parte corrente dovrebbe essere pari al saldo risultante dalla contrapposizione (da indicare nell'elenco contenuto nella tabella B) tra le finalizzazioni di spesa e gli interventi correttivi da realizzare sul versante dell'entrata ovvero mediante contenimento di altre spese;

d) eventuali specifiche disposizioni di esclusivo rifinanziamento (o definanziamento) di leggi di spesa pluriennali che prevedono interventi a sostegno dell'economia classificabili nel conto capitale;

e) riquantificazioni o riadeguamenti che, sulla base della vigente legislazione, sono comunque rinviati alla legge finanziaria;

f) variazioni di aliquote fiscali o contributive o altre regolazioni meramente quantitative nel caso in cui non richiedano alcuna normativa di supporto.

La V Commissione bilancio e programmazione - partecipazioni statali sottolinea infine che la sperimentazione della procedura di bilancio 1987 qui delineata presuppone un reale impegno politico-procedurale ad assicurare un *iter* di esame e di approvazione parlamentare dei provvedimenti di settore collegati alla manovra finanziaria parallelo a quello previsto nell'ambito della sessione per i documenti di bilancio, da definire prima della presentazione del disegno di legge finanziaria. Questo profilo di autovincolo per il Parlamento deve costituire il meccanismo per l'attuazione della manovra in tempi ragionevolmente certi ».

Ricorda che tale risoluzione rappresenta il primo frutto di un accordo intervenuto tra i Presidenti dei due rami del Parlamento e il Governo e volto a consentire la sperimentazione nell'impostazione della manovra di bilancio per il 1987 del modello di riforma delineato nei documenti ap-

provati rispettivamente dalla Commissione bilancio della Camera al termine dell'indagine conoscitiva e dal Comitato di studio appositamente nominato dal Presidente del Senato.

Il testo della risoluzione all'ordine del giorno è stato infatti concordato tra gli uffici di Presidenza delle due Commissioni bilancio e con il ministro del tesoro e il ministro del bilancio. La risoluzione rappresenta pertanto un punto di equilibrio istituzionale e politico e tende a definire le linee del comportamento del Governo e gli adempimenti ad esso richiesti. Resta invece affidata alla responsabilità dei Presidenti delle due Camere, alle intese che raggiungeranno tra loro e nell'ambito degli organi di ciascuna Camera preposti alla riorganizzazione dei lavori, il compito di definire il versante parlamentare di questa sperimentazione nella prossima sessione estiva e in quella autunnale.

Il deputato Maurizio SACCONI ricorda di essersi già espresso in sedi informali a favore delle necessità di emendare la risoluzione su alcuni punti, tenuto conto della sperimentabilità della manovra che ci si accinge ad avviare. L'esperienza del passato si compone di due fasi: quella in cui si introducevano nella legge finanziaria una serie infinita di norme minori e quelle in cui la finanziaria ha maggiormente rispettato la sua vocazione originaria volgendosi essenzialmente alla regolazione di flussi di spesa.

Occorre poi tener presente la difficoltà di approvazione di norme di contenimento della spesa da parte delle Commissioni di merito, che non ha bisogno di dimostrazione.

Di qui la necessità di far sì che la sperimentazione avvenga nelle condizioni migliori possibili e con la dovuta elasticità, cui mirano i due emendamenti da lui presentati, l'uno di quali prevede una disciplina meno rigida dei contenuti della legge finanziaria sopprimendo la parola esclusivamente, mentre l'altro aggiunge un richiamo all'esigenza di approvare le modifiche parlamentari relative alla corsia preferenziale.

Il deputato Raffaele VALENSISE, ricordate le posizioni da sempre tenute in materia da parte del MSI-DN, rileva che la risoluzione può essere apprezzata come segno di buona volontà, ma risente troppo delle mediazioni da cui origina e dello scarso impegno del Governo in proposito, che hanno causato alcuni vuoti nei suoi contenuti, soprattutto in relazione alla esigenza del risanamento strutturale della spesa.

Due osservazioni ulteriori: la mozione non deve essere solo di programmazione finanziaria ma anche economica; nelle indicazioni dei saldi che il documento deve recare va richiamato il principio dell'articolo 4 della legge 468 del '78 e va esplicitato l'ammontare delle spese per interessi.

Il deputato Marcello CRIVELLINI intende svolgere solo alcune osservazioni: non ci si può illudere che con il documento odierno si risolvono i problemi della finanza pubblica; la direzione di marcia è quella giusta, in quanto è più che mai necessario asciugare al massimo la legge finanziaria; occorrerebbe poi sopprimere l'ultimo periodo della risoluzione che appare ripetitivo e di non felice formulazione.

Il deputato Gerolamo PELLICANO intende sottolineare la gravissima condizione a tuttoggi della finanza pubblica, per il cui risanamento gli strumenti vigenti si sono rivelati inidonei. Sottolineata la natura sperimentale della nuova procedura, già anticipata con l'approvazione di un ordine del giorno dei capigruppo della maggioranza approvato assieme all'ultima legge finanziaria, richiama l'importanza dell'anticipo a giugno della manovra e dell'asciugamento dei contenuti della legge finanziaria.

Il meccanismo di maggior rilievo introdotto dal documento è quello dei fondi speciali negativi, che deve essere accompagnato da adeguate riforme regolamentari, in materia di corsia preferenziale, leggi di spesa, ufficio di bilancio.

Il deputato Giorgio MACCIOTTA, ricordato il lungo processo preparatorio del documento in esame, ritiene che vada indicata in modo specifico con l'indicazione del saldo netto anche la spesa per interessi e quella per investimenti tra i dati che la mozione finanziaria dovrà recare.

Concordando sull'esigenza che la nuova manovra sia accompagnata dalle opportune riforme regolamentari, fra le quali non rientra l'abolizione del voto segreto sulle leggi di spesa, in quanto relativa a diversa materia, sottolinea che il problema di fondo è quello della qualità delle misure legislative da adottare affinché esse siano realmente di risanamento strutturale. In questo risiede la vera garanzia che ha un riscontro nella nuova struttura dei fondi speciali.

In conclusione ritiene che non si debba venir meno in alcun modo al massimo rigore nell'indicazione dei contenuti della nuova legge finanziaria e che debba essere valutata la proposta Crivellini di sopprimere l'ultimo periodo della risoluzione che è ripetitivo di un concetto già espresso.

Il deputato Franco BASSANINI, ricordati i precedenti fondamentali del documento in esame, rileva che non si può derogare ad una definizione tassativa del contenuto della legge finanziaria, restrittiva rispetto a quella di cui all'articolo 11 della legge n. 468, che pur ha avuto una indubbia utilità. Quest'ultima è teoricamente condivisibile, ma nell'esperienza concreta ha rivelato l'impossibilità di distinguere le misure legislative effettivamente essenziali alla realizzazione della manovra di bilancio da una congerie di disposizioni particolari rispondenti ad interessi settoriali e categoriali. La separazione tra finanziaria e leggi di settore evita il rischio della legge finanziaria *omnibus*. La garanzia dell'approvazione delle leggi di settore risiede non in modifiche regolamentari che garantiscano ad esse corsie preferenziali, ma nel meccanismo di raccordo fra parte negativa e parte positiva dei fondi globali, che obbliga il Parlamento, per utilizzare le risorse accan-

tonate a finanziamento di nuove spese, ad affrontare prioritariamente le leggi di settore collegate alla legge finanziaria.

Infine ritiene che, tra i problemi posti dal deputato Maurizio Sacconi, meriti considerazione l'esigenza di evitare che, nell'ambito delle Commissioni di merito, risultino depotenziate o stravolte le finalità finanziarie dei provvedimenti di settore. Al riguardo ritiene necessario che siano adeguatamente rafforzate le procedure di controllo finanziario della Commissione bilancio nei confronti delle altre Commissioni, sia sul terreno regolamentare sia su quello organizzativo. Chiede pertanto che il Presidente della Commissione rivolga al Presidente della Camera, a nome dell'intera Commissione, la richiesta che si proceda nell'esame delle proposte di riforma del Regolamento in materia di procedimenti per la valutazione degli oneri e delle coperture finanziarie delle leggi di spesa già all'esame della Giunta del regolamento, e sul versante organizzativo, e, in campo amministrativo, si proceda all'istituzione dell'Ufficio di bilancio.

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO fa sua la proposta del deputato Bassanini e chiede di essere autorizzato ad inviare al Presidente della Camera una lettera che pone il complesso delle questioni procedurali che devono essere risolte per sistemare la sperimentazione. In primo luogo, tra esse, va risolta la questione relativa ai tempi e alle modalità di esame dei provvedimenti di settore, che devono essere garantiti o attraverso accordi nell'ambito dell'organizzazione dei lavori o attraverso modifiche regolamentari. Ritiene poi che una volta garantiti i tempi di esame dei provvedimenti di settore si ridimensioni la questione del contenuto della legge finanziaria. La limitazione del contenuto e dunque l'avverbio « esclusivamente » è infatti uno dei punti principali su cui verte la sperimentazione. Ed è senz'altro il punto su cui è intervenuto un accordo con il Senato oramai non più modificabile. È evidente che proprio in base alla

sperimentazione eventuali nuove determinazioni potranno essere assunte proprio su questo punto. Quanto alle osservazioni dell'onorevole Valensise condivide la esigenza di programmazione economica che sorregga quella finanziaria, ma non ritiene opportuno richiamare una norma come l'articolo 4 della legge 468 che, essendo in vigore, deve di per sé essere osservato dal Governo.

Ritiene pertanto che tutte le forze politiche possano esprimere un convinto consenso alla sperimentazione di nuove regole che tendono a realizzare condizioni entro le quali il Governo, la maggioranza e l'opposizione dovrebbero svolgere con maggiore limpidezza la loro parte nella decisione della manovra di bilancio.

Il Ministro del tesoro Giovanni GORIA ritiene utile richiamare in via preliminare alcuni dati che se non smentiscono non consentono ancora di convalidare le previsioni e gli obiettivi di fabbisogno per il 1986 e che dunque consigliano di non abbassare la guardia.

I dati disponibili sull'andamento del fabbisogno pubblico dei primi 5 mesi del 1986 non consentono oggi di formulare una previsione sul livello annuale di fabbisogno differente rispetto a quanto previsto a gennaio, essenzialmente perché l'effetto degli andamenti stagionali sugli incassi e sui pagamenti è tale da non permettere confronti significativi con l'analogo periodo dei trascorsi esercizi.

L'obiettivo di contenere il fabbisogno di cassa 1986 a 110.000 miliardi è ancora realistico; è tuttavia forte la preoccupazione che possa attenuarsi la tensione nel Parlamento e nel Paese ad aggredire definitivamente l'ampliarsi della spesa pubblica, cogliendo appieno l'occasione che ci deriva dal migliorato andamento dell'economia reale.

Anche nel più recente passato grandi difficoltà sono derivate al programma di contenimento della spesa pubblica del Governo poiché la tendenza dominante era quella di giudicare sulle azioni che di volta in volta si andavano proponendo, piuttosto che sui risultati che quelle azio-

ni potevano determinare nella prospettiva del risanamento complessivo e della ripresa di un consistente sviluppo per tutti. Oggi si corre ancora lo stesso rischio rispetto al piano pluriennale di risanamento che il Ministero del tesoro ha presentato nello scorso aprile e che definisce il rilievo da dare alla manovra di rientro e gli indirizzi con i quali caratterizzarla.

Il problema della spesa pubblica diventa ancora più rilevante se misurato sui risultati positivi che si sono ottenuti nel Paese grazie anche alle politiche economiche attuate: la ricchezza e lo sviluppo del Paese hanno ripreso a crescere con qualche primo risultato sull'occupazione; l'inflazione potrà avvicinarsi a fine anno a quella media europea; i conti con l'estero si stanno riequilibrando verso un sostanziale pareggio; l'intero sistema produttivo è divenuto più efficiente, più moderno, più competitivo, ricapitalizzandosi quasi a livelli giapponesi.

Sarebbe ingeneroso e comunque fuorviante ritenere che questi positivi risultati si siano determinati unicamente per l'effetto esterno della favorevole congiuntura del dollaro e del petrolio. Come anche ha ricordato recentemente il Governo della Banca d'Italia: «l'aver piegato la tendenza dei prezzi durante il lungo periodo di ascesa del dollaro, del petrolio e di sfavorevoli ragioni di scambio è il segno della validità delle scelte di politica monetaria, di politica dei redditi e del recupero del bilancio pubblico come strumento di politica economica».

Ma il vero problema è ancora rappresentato da un troppo elevato fabbisogno annuo, rispetto alle mutate condizioni generali, che alimenta ulteriormente il debito pubblico, ostacola la discesa dell'inflazione e, sottraendo risorse al sistema produttivo, frena l'accumulazione e lo sviluppo.

Le prospettive di sviluppo sulle quali, governando al meglio, possiamo contare, ci garantiscono la creazione di circa 200.000 posti di lavoro all'anno, tanti quanti sono più o meno sufficienti a coprire, di qui ai primi anni 1990, l'eccesso di offerta di lavoro che andrà a deter-

minarsi, ma insufficienti ad aggredire lo zoccolo della disoccupazione che, soprattutto in alcune aree del paese, presenta caratteri di vera e propria emergenza etica e politica, prima ancora che economica.

Per far di più occorre che «l'emergenza occupazione» sia davvero vissuta fino in fondo e ad essa, sul piano politico e parlamentare, corrispondano comportamenti straordinari, anche rispetto alle scelte della politica di bilancio: ciò significa ottenere una più marcata riduzione della spesa pubblica ed una sua qualificazione selettiva.

In termini politici, ed è bene averlo chiaro, significa avere la maggioranza del paese, tale è quella degli occupati e dei fruitori della spesa pubblica, a rendersi disponibile a favore di una minoranza quale, per fortuna, sono i disoccupati.

L'impostazione della politica di bilancio per il 1987, è la migliore occasione per dimostrare nei fatti e nelle scelte che la classe dirigente del Paese è disposta a non convivere con una perenne emergenza occupazionale e che ancora uno sforzo deve essere compiuto per aggredire l'improduttività di larga parte della spesa pubblica.

Il primo passo per dimostrare la volontà di un nuovo processo decisionale in materia di politica di bilancio è rappresentato dalla approvazione entro la sessione estiva di un «documento di programmazione finanziaria», che dovrebbe individuare una griglia di obiettivi annuali e pluriennali nell'ottica globale del controllo e della gestione della finanza pubblica.

La sua funzione consiste nella delimitazione della cornice entro cui deve articolarsi il processo di finanza pubblica, lasciando alla competenza della legge di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi di settore, la composizione interna del quadro. Risultato fondamentale di questa impostazione sarebbe la piena corresponsabilizzazione del Parlamento e delle forze sociali già in una fase anteriore alla definizione delle leggi di settore.

Tale documento dovrebbe determinare:

a) l'incremento minimo delle entrate tributarie ed extra tributarie rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso;

b) la percentuale massima di crescita, rispetto al bilancio assestate, delle spese correnti, al netto degli interessi e delle partite duplicative fra entrate e spese;

c) la percentuale massima di espansione, sempre rispetto al bilancio assestate, delle spese in conto capitale;

d) i vincoli di crescita, nell'ambito delle spese correnti e in conto capitale, di alcuni aggregati fondamentali, quali le spese di personale in attività o in quiescenza, l'acquisto di beni e servizi ed i trasferimenti correnti ed in conto capitale al sistema degli enti decentrati (Regioni, Comuni e Province, fondo sanitario nazionale, aziende autonome, sistema della sicurezza sociale).

In conclusione dichiara che il testo della risoluzione presentata non corrisponde alla proposta avanzata dal Ministero del tesoro, che - lo ricorda - era diversa. Tuttavia essa accoglie l'impianto logico fondamentale di quella proposta. Pertanto accetta ai fini della sperimentazione il modello definito in sede parlamentare.

Quanto alle osservazioni del deputato Sacconi, non può non simpatizzare con una richiesta come quella di sopprimere la rigida limitazione di contenuto della legge finanziaria per un'ovvia preferenza per la mancanza di vincoli. Tuttavia comprende come non si possa modificare il testo concordato con il Senato su un punto sostanziale. Si augura tuttavia che, di fronte all'emergere di difficoltà, possano riconsiderarsi gli orientamenti assunti nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge finanziaria.

Il deputato Franco BASSANINI precisa che la sollecitazione che ha chiesto di rivolgere al Presidente della Camera è limitata ad aspetti, che considera essenziali, relativi alle procedure di controllo sulla quantificazione degli oneri e sulla

verifica delle forme di copertura. Quanto ai provvedimenti di settore ritiene che la garanzia della loro approvazione debba ritrovarsi nel meccanismo che collega la possibilità di utilizzare quote del fondo speciale di parte corrente a copertura di nuove spese alla previa effettiva realizzazione dei risparmi di spesa previsti. Non vi è quindi alcun favore né alcun impegno del suo gruppo in materia di corsia preferenziale.

Il deputato Giorgio MACCIOTTA concorda con il deputato Bassanini.

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO ritiene che sia necessario e conseguente, dopo l'approvazione della risoluzione, proporre al Presidente della Camera il complesso delle questioni procedurali ed organizzative che la sperimentazione pone. Ed è quanto farà con la lettera che sottoporrà previamente all'Ufficio di Presidenza.

Invita pertanto tutte le forze politiche a ritirare le proposte di modifica della risoluzione avanzate, rispettando il delicato punto di equilibrio politico ed istituzionale che il testo in esame rappresenta.

Il deputato Maurizio SACCONI ritira i suoi emendamenti insistendo sulla loro validità al fine di garantire efficacia alla manovra ed una realistica garanzia di realizzazione in tempi certi. Deve tuttavia prendere atto dell'orientamento ad essi contrario espresso e si augura che sia possibile in un secondo tempo correggere l'impostazione oggi adottata.

Il deputato Francesco TEMPESTINI dichiara che il gruppo socialista si asterrà dalla votazione sul testo della risoluzione che teme possa rappresentare un elemento di allentamento della tensione per una politica intransigente di riduzione del disavanzo. La legge finanziaria ha assolto nel bene e nel male una funzione importante in questo campo e non la si può abbandonare prima di avere assicurato una efficace strumentazione sostitutiva.

I socialisti pertanto ritengono di dover dare con il loro voto un contributo alla chiarezza, raccogliendo anche elementi di perplessità espressi nella prima parte dell'intervento del ministro.

Si augura che ciò valga a consentire aggiustamenti, in una seconda fase, dell'impostazione oggi assunta.

Il deputato Giuseppe SINESIO dichiara che il gruppo della democrazia cristiana voterà a favore della risoluzione nella pura convinzione che la sprimentazione rappresenti un modo intelligente e cauto di procedere in riforme complesse come quelle in materia di bilancio.

Il deputato Raffaele VALENSISE, pur prendendo atto delle precisazioni fornite dal Presidente ai problemi posti dal suo precedente intervento, deve esprimere la sua grande sorpresa di fronte all'atteggiamento del gruppo socialista, del partito del Presidente del Consiglio su una iniziativa di cui il Presidente del Consiglio stesso dovrebbe essere il principale promotore. Non può pertanto non registrare un dato politico così sconcertante che dimostra uno stato di crisi permanente e non può pertanto votare a favore di una intesa a cui manca la stessa maggioranza che ne dovrebbe essere la prima beneficiaria e dunque il principale sostegno.

Il deputato Franco BASSANINI dichiara che il gruppo della sinistra indipendente voterà a favore della risoluzione all'ordine del giorno nella convinzione della serietà della procedura avviata. Rispetto ad accenni non chiari di esponenti socialisti vuole precisare che la risoluzione come tutti gli atti di indirizzo dovrà essere rispettata puntualmente dal Governo. Quanto alla lettera al Presidente della Camera sulle questioni procedurali, chiede che essa ponga i problemi, ma non contenga indicazioni sul merito delle soluzioni che spetta ad altri organi di valutare.

Il deputato Marcello CRIVELLINI pur condividendo le osservazioni del deputato Valensise sullo stato di crisi ancora una

volta dimostrato dalla maggioranza, deve limitare il suo voto alla risoluzione all'ordine del giorno, cui è certamente favorevole.

Il deputato Gerolamo PELLICANO dichiara che il gruppo repubblicano voterà a favore di una risoluzione che entra in un processo volto a migliorare e a rendere più efficaci le procedure di bilancio proprio sulla base dell'esperienza compiuta in questi anni. Deve tuttavia esprimere il suo rammarico per il fatto che un gruppo della maggioranza abbia ritenuto di dissociarsi da una ricerca che dovrebbe essere comune a tutte le forze politiche.

Il deputato Giorgio MACCIOTTA giudica un dato politico da rimarcare che il gruppo socialista abbia deciso di astenersi su un testo che tende ad assicurare un quadro di procedure più limpido e lineare nel quale maggioranza e opposizione possano svolgere ciascuno meglio la sua parte. Esso rappresenta per questo stesso fatto un punto di equilibrio non facile, che deve essere integralmente rispettato. Il gruppo comunista esigerà pertanto che esso lo sia per tutti gli aspetti anche per quelli che meno lo soddisfano, come un atto di indirizzo, approvato peraltro da entrambe le Camere, e vincolante per il Governo. Dichiara pertanto il voto favorevole del gruppo comunista.

Il Presidente Paolo CIRINO POMICINO rileva che la posizione espressa dal gruppo socialista non esprime un dissenso, ma una preoccupazione ed una maggiore cautela su punti critici sulle quali tutte le parti sono chiamate a riflettere ed in questo senso lo considera un contributo alla sperimentazione che con questo voto si avvia.

Prendendo atto del ritiro delle proposte di modifica avanzate, pone in votazione la risoluzione Cirino Pomicino.

La Commissione la approva.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 14,10.

SULLE LINEE DI IMPOSTAZIONE DELLE PROCEDURE DI BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO 1987

Il presidente Ferrari-Aggradi informa la Commissione che sono in corso contatti, ai livelli tecnico e politico, per dare un opportuno seguito alle conclusioni alle quali pervenne a suo tempo il Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, insediato, su proposta del Presidente del Senato, dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari; tale Comitato — che ha lavorato in modo straordinariamente positivo — già da tempo, prosegue il Presidente, ha rassegnato le sue conclusioni alla Presidenza del Senato: su questa base e tenendo naturalmente conto delle conclusioni a cui è pervenuta la Commissione bilancio della Camera dei deputati al termine di un'apposita indagine conoscitiva sui problemi connessi alla revisione della legge n. 468 del 1978, si stanno mettendo a punto opportune intese per dare un seguito alle conclusioni dei lavori del Comitato. Avverte infine che sarà sua cura informare per tempo i commissari in ordine agli ulteriori passi che verranno compiuti su questa delicata ed importante materia.

La seduta termina alle ore 12,40.

BILANCIO (5°)

MARTEDÌ 10 GIUGNO 1986

287ª Seduta

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI

Interviene il Ministro del bilancio e della programmazione economica Romita.

La seduta inizia alle ore 17,45.

AFFARI ASSEGNATI

« Conclusioni del Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato »

(Esame, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, e rinvio)

Il presidente Ferrari-Aggradi, nel dare avvio all'illustrazione delle conclusioni cui è pervenuto il Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, ricorda le esigenze (la diffusa insoddisfazione emersa tra tutte le forze politiche per le modalità con cui si era svolta la discussione parlamentare sui documenti di bilancio per il 1986) che sono state alla base della predetta iniziativa di studio; ricorda altresì come anche presso la Camera dei deputati, seppure nelle forme di un'indagine conoscitiva, si è svolta una parallela iniziativa le cui conclusioni appaiono per molti aspetti sostanzialmente convergenti con quelle del Comitato di studio senatoriale. Proseguendo, il Presidente relatore, dopo aver fatto presente che in un incontro, avvenuto giovedì 15 maggio, i Presidenti dei due rami del Parlamento, il Ministro del tesoro, un rappresentante del Ministro del bilancio e i Presidenti delle Commissioni bilancio della Camera e del Sena-

to hanno preso atto degli elementi di convergenza metodologica emersi dalle due iniziative di studio prima richiamate, pone in evidenza come entrambe le iniziative convergano sulla esigenza di ipotizzare una fase sperimentale per la impostazione dei conti pubblici per il 1987 e per il triennio 1987-1989: in sostanza in questa fase dovrebbe essere possibile verificare in concreto l'agibilità anche tecnica, del nuovo modulo decisionale che, a regime, entrambe le iniziative di studio hanno messo a fuoco; questo modulo si fonda sulla separazione strumentale e procedurale tra la fase della decisione sulle opzioni macrofinanziarie e quella, successiva, della traduzione normativa di queste opzioni nei documenti di bilancio nonchè in specifiche iniziative legislative settoriali. Mentre la prima fase deve svolgersi contemporaneamente all'esame « estivo » dell'assestamento e del rendiconto e deve concludersi entro luglio, la seconda fase si svolgerà da settembre in poi. Il raccordo tecnico-contabile tra i provvedimenti di settore e gli strumenti di bilancio dovrebbe realizzarsi attraverso la tecnica del cosiddetto fondo globale negativo. In questo contesto va collocato anche un più complessivo impegno politico-procedurale dei due rami del Parlamento volto ad assicurare ai provvedimenti settoriali un *iter* sufficientemente certo nei tempi di approvazione, da realizzarsi possibilmente in parallelo con la deliberazione dei documenti di bilancio.

Il valore di fondo delle riflessioni contenute nelle due iniziative di studio, prosegue l'oratore, costituisce oggi una base di obiettiva importanza sulla quale innestare un'opera di revisione e razionalizzazione delle procedure di bilancio. Tuttavia proprio per consentire una verifica concreta dell'agibilità di questo nuovo modulo è emerso un consenso molto largo sull'idea di caratterizzare in modo marcatamente sperimentale tutto il ciclo di discussione parlamentare

dei documenti finanziari per il 1987. Al fine di ancorare questa fase sperimentale ad un quadro sufficientemente dettagliato e certo di prescrizioni i due Presidenti delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera sottopongono all'esame delle rispettive Commissioni uno schema di risoluzione nel quale si fissano gli aspetti di fondo di questa fase sperimentale. È opportuno ricordare che questo schema di risoluzione scaturisce da un lungo lavoro tecnico che ha tenuto conto in larghissima misura delle posizioni espresse, da tutti i Gruppi parlamentari, nelle conclusioni del « Comitato di studio », nonché delle esigenze rappresentate dai Ministri del Tesoro e del Bilancio: ciò dovrebbe garantire a tutta questa fase un ancoraggio sufficientemente concreto ed aderente alle possibilità tecniche del Governo.

Il Presidente relatore passa quindi ad illustrare il predetto schema di relazione; esso impegna in primo luogo il Governo a presentare alle Camere entro il corrente mese di giugno un documento di programmazione finanziaria, da esaminare nel ciclo dei lavori parlamentari preordinati all'approvazione dell'assestamento e del rendiconto, nel quale devono essere determinati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il 1987 e per il triennio 1987-1989; il predetto documento formerà oggetto di specifico esame parlamentare da concludersi entro luglio con l'approvazione di uno strumento di indirizzo; questo documento di programmazione finanziaria deve articolarsi in due sezioni: nella prima il Governo esporrà il quadro complessivo di riferimento macroeconomico per l'impostazione della manovra di finanza pubblica; nel secondo gli obiettivi desiderati in termini di fabbisogno del settore statale, di sviluppo del reddito e dell'occupazione; le regole di adeguamento alle quali dovranno attenersi i diversi settori dell'entrata e della spesa del bilancio statale nonché i bilanci degli enti a finanza derivata, con l'indicazione, per lo Stato, dell'obiettivo di saldo netto da finanziare (al netto degli interessi); il documento dovrà inoltre contenere l'indicazione delle linee di intervento nei

settori per i quali si preannunciano manovre di integrazione e modificazione normativa, coerenti con gli obiettivi desiderati. Questi interventi settoriali verranno organizzati in provvedimenti *ad hoc* da presentarsi entro settembre, unitamente ad un disegno di legge finanziaria ridotto esclusivamente ai suoi contenuti « necessari »: saldo netto da finanziare; modulazione delle quote delle leggi pluriennali (tabelle A e D); fondi speciali (tabelle B e C); specifiche disposizioni di esclusivo rifinanziamento o di finanziamento di leggi di spesa pluriennali di conto capitale; riquantificazione o riadeguamenti che non richiedano correzioni alla normativa sostanziale; eventuali variazioni delle aliquote fiscali e contributive. In particolare verrà sperimentata l'introduzione del fondo speciale negativo di parte corrente. Infine il Presidente sottolinea che nello schema di risoluzione si pone in evidenza che questa impostazione sperimentale presuppone per i provvedimenti di settore un reale impegno politico-procedurale per un *iter* parallelo a quello dei documenti di bilancio, impegno da definire prima della presentazione del disegno di legge finanziaria.

Concludendo il Presidente-relatore ricorda di aver presentato a proprio nome lo schema di risoluzione testè illustrato, analogamente a quanto fatto dal Presidente della Commissione bilancio dalla Camera, proprio per evidenziare il carattere « istituzionale » della nuova procedura che, per lo meno nelle sue linee di fondo, deve segnare una convergenza molto larga tra tutti i Gruppi parlamentari.

Dopo aver rivolto parole di vivo ringraziamento al Governo per la collaborazione attiva offerta nel corso di tutti i lavori istruttori prima ricordati, fa infine presente che questa mattina la 5ª Commissione bilancio della Camera dei deputati ha approvato lo schema di risoluzione concordato, con due modifiche di carattere non sostanziale.

Il senatore Carollo chiede che venga messo a disposizione dei commissari il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'applicazione della legge n. 468 del 1978, indagine tenutasi nel corso della VIII Legislatura.

Il presidente Ferrari-Aggradi fa presente che il documento è già stato messo a disposizione di tutti i membri del Comitato di studio.

Il senatore Riva Massimo chiede di conoscere se il testo della risoluzione approvato dalla Commissione bilancio della Camera sia identico a quello illustrato dal Presidente Ferrari-Aggradi e questi illustra le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, tali da riferirsi ai punti del contenuto del documento di giugno e della legge finanziaria, essendosi aggiunto in tale ultimo caso il riferimento alle altre regolazioni di carattere meramente quantitativo.

Si apre il dibattito.

Il senatore Castiglione, dopo aver osservato che il presupposto per una soddisfacente attuazione del modello delineato va individuato nel parallelismo tra l'esame dei provvedimenti di settore e quello della legge finanziaria, parallelismo che alla Camera dei deputati può essere garantito solo approvando in tempo utile le necessarie modifiche regolamentari, peraltro non ancora varate, fa presente che il punto centrale è il contenuto della nuova legge finanziaria, ossia se essa debba esser rigidamente vincolato a quanto delineato nello schema di risoluzione illustrato o — preferibilmente — debba essere inteso in maniera meno rigida e più flessibile, evitando divieti tassativi quali invece il testo in esame presenta; ricorda poi che tali osservazioni sono alla base della posizione di astensione espressa dal Gruppo socialista sull'analoga risoluzione votata in data odierna presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati.

Il senatore Covi preannuncia il voto favorevole del Gruppo repubblicano sullo schema di risoluzione illustrato dal presidente Ferrari-Aggradi: si tratta di un documento — egli osserva — che recepisce in modo corretto gli elementi di convergenza emersi nella fase istruttoria svoltasi presso i due rami del Parlamento. Il carattere sperimentale della fase prefigurata consentirà di verificare in concreto se esiste una volontà politico-parlamentare di operare le grandi scelte macrofinanziarie, snellendo

l'esame dei documenti di bilancio. Certamente tutto ciò deve essere assistito da specifiche garanzie procedurali per assicurare l'iter sollecito dei provvedimenti settoriali, garanzie che tuttavia già esistono nel regolamento del Senato; si dichiara contrario alla proposta di modifica dello schema di risoluzione prefigurato dal senatore Castiglione, in quanto eliminando la parola « esclusivamente » (riferita al contenuto previsto per la finanziaria) viene vanificato tutto il lavoro istruttorio fatto nel corso di questi mesi e volto a prefigurare un « ambito proprio » estremamente preciso e snello per questo strumento.

Il senatore Riva Massimo, nel ricordare come l'ipotesi di fondo sottesa allo schema di risoluzione, ossia il raggiungimento di un ampio accordo tra le forze politiche su uno schema procedurale sperimentale (necessariamente compromissorio) di una nuova struttura dei documenti di bilancio, non possa essere oggetto di riserve politiche, come quelle espresse invece dal Partito socialista, fa presente che si pone, in tal caso, fin da ora un problema di riacquisizione da parte di tutti i Gruppi della volontà di confermare fino in fondo le proprie posizioni, al di là delle rispettive concessioni necessarie invece per votare un documento all'unanimità. Conclude osservando che il chiarimento di tale punto è preliminare per un prosieguo proficuo della discussione in corso.

Il senatore Bollini, ricordato l'atteggiamento di grande collaborazione con cui i comunisti hanno seguito il lavoro del Comitato di studio, sottolinea che la proposta conclusiva trasmessa al Presidente del Senato, pur esprimendo in modo corretto le posizioni della larga maggioranza del Comitato di studio, costituiva comunque una sintesi la cui responsabilità è del presidente del comitato. Dà quindi atto della grande correttezza con cui si è proceduto in questo ramo del Parlamento rilevando tuttavia che le posizioni espresse nell'odierna seduta impongono al Gruppo comunista una breve pausa di riflessione per pervenire ad una deliberazione definitiva; osserva che la tecnica del « fondo globale negativo » è la

miglior garanzia per un *iter* parallelo dei provvedimenti di settore ed è tale da sdrammatizzare in radice l'enfasi sugli aspetti procedurali posti ora nella richiesta del Gruppo socialista. È chiaro comunque che la natura ed il significato finanziario dei provvedimenti di settore dovrebbero essere resi noti già a giugno, nel documento di programmazione finanziaria, e dovrebbe trattarsi di linee di intervento che, contestualmente, prefigurino sia misure di riduzione e correzione della spesa sia disposizioni di rilancio dei settori propulsivi dell'economia, se tali elementi non si chiariscono a giugno, tutto il senso della manovra risulterà esplicito solo a settembre, offuscando il significato di fondo delle decisioni che il Parlamento dovrebbe assumere entro luglio.

Nel far rilevare che i « tetti » debbono essere adeguatamente motivati e solo a tale condizione possono essere accolti e che non è possibile equiparare la finanza derivata da quella relativa ad enti il cui ruolo è riconosciuto dalla stessa Costituzione, in tema di quantificazione degli oneri e controllo delle spese a carattere pluriennale chiede che vengano espressi precisi orientamenti, come in tema di divisione tra bilancio a legislazione invariata e versione programmatica, il che significa che il Gruppo comunista, nell'apprezzare alcuni aspetti del documento in esame, nutre tuttavia qualche perplessità, come per esempio per quanto riguarda le obiezioni espresse dal Partito socialista in relazione al contenuto della « finanziaria » e in ordine alla volontà del Ministro del tesoro di sfumare il grado di determinatezza degli impegni contenuti nel prospettato documento di giugno: la mancata risoluzione di tali nodi non può non implicare la sostanziale assenza di qualsiasi elemento innovativo rispetto all'attuale assetto, il che rende inutile il dibattito fin qui svoltosi nelle sedi qualificate in cui esso ha avuto luogo. Conclude facendo presente che la *ratio* di tutta la iniziativa era di carattere politico e sembra andare dissolvendosi dal momento che manca il consenso da parte di un largo spettro di forze politiche e che non sembra sussistere quella indispensabile garanzia che i due Presidenti delle Camere avrebbero dovuto offri-

re in ordine alla effettiva realizzazione dello schema procedurale e di struttura contenuto nel documento in esame. Anche sotto tale aspetto, pertanto, il rischio è che non si attui alcuna innovazione sostanziale e comunque non può non essere notato come l'atteggiamento del Partito socialista crei non pochi problemi in generale e per l'opposizione di sinistra in particolare, che, pur animata dalla volontà di innovare, non intende tuttavia utilizzare la discussione in corso per cessare di essere forza di opposizione. Conclude riservandosi di esprimere un giudizio preciso nel prosieguo della discussione, previsto per la seduta di domani, in ordine alle modifiche approvate dall'altro ramo del Parlamento al testo dello schema di risoluzione in precedenza concordato.

Il senatore Schietroma preannuncia la propria convinta adesione sullo schema di risoluzione illustrato dal Presidente, schema che recepisce in modo molto corretto e puntuale le linee di fondo del lavoro istruttorio svolto in questo ramo del Parlamento. In particolare, espresso accordo con le preoccupazioni di metodo e di merito evidenziate dai senatori Covi, Riva Massimo e Bollini, sottolinea il grande significato che riveste in sé lo schema di risoluzione, espressione di elementi di convergenza metodologica di straordinario rilievo, sulle linee di uno sviluppo razionale della riforma del 1978. Si tratta in definitiva di creare la cornice di metodo e procedurale entro la quale si confronteranno, in piena autonomia, le diverse opzioni di politica di bilancio: in questa cornice metodologica si iscrive l'impegno politico procedurale per un *iter* parallelo per i provvedimenti di settore che integrano e completano la manovra di bilancio.

Sottolinea infine il grande valore strategico delle deliberazioni macrofinanziarie di luglio, le quali dovranno costituire la premessa logica e politica entro la quale collocare gli strumenti di bilancio veri e propri e i provvedimenti di settore; in questo contesto si inquadra il problema della determinazione di un obiettivo « ragionato » di fabbisogno del settore statale rispetto

al quale Governo, maggioranza ed opposizione devono compiere in piena chiarezza e trasparenza le rispettive scelte.

Il senatore Colella, manifestato il proprio apprezzamento per il lavoro tecnico e politico svolto su problemi di grande complessità come quelli in discussione, a testimonianza di uno sforzo comune volto a venire incontro alle esigenze di modificare le strutture di bilancio apparse meritevoli di intervento sul piano metodologico nel corso dell'esame delle varie leggi finanziarie, esprime un giudizio sostanzialmente positivo sul documento in esame, del quale egli sottolinea il carattere sperimentale, tale da permettere l'emergere di tutti gli eventuali inconvenienti e comunque della problematica di cui dover necessariamente tenere conto in sede di varo della modifica dell'assetto legislativo in vigore in materia contabile. A suo avviso, sarebbe comunque opportuno che lo schema di risoluzione venisse votato sin dalla seduta in corso, in quanto, se l'accordo politico di fondo è reale, occorre allora trarne tutte le conseguenze approvando al più presto il documento, il cui senso unitario il Gruppo della Democrazia cristiana giudica nella maniera più positiva.

Il senatore Donat-Cattin ricorda che le conclusioni trasmesse dal presidente Ferrari-Aggradi alla Presidente del Senato, al termine dei lavori del Comitato di studio, si presentavano come un documento aperto ad ulteriori contributi e precisazioni: oggi invece, prosegue l'oratore, la Commissione bilancio si trova di fronte ad uno schema di risoluzione già dettagliato in tutti gli elementi tecnici e sul quale sembra esservi in sostanza una convergenza molto larga. Questa situazione crea un obiettivo stato di disagio in quanto, a suo avviso, molte delle soluzioni procedurali ipotizzate, sia pure nella prevista fase transitoria, sembrano introdurre elementi ulteriori di complicazione e di ripetizione del dibattito parlamentare, senza eliminare il nodo di fondo

di tutto il problema che è costituito, egli afferma, dallo stesso istituto della legge finanziaria. Rileva poi che sarebbe opportuno acquisire su tutta la materia anche il punto di vista della Commissione affari costituzionali; aggiunge che la procedura prefigurata sembra voler irrigidire in modo irrealistico tutto il processo di bilancio le cui determinanti macroeconomiche mal possono essere ricondotte ad un percorso così dettagliato e rigido, quale quello previsto nello schema di risoluzione; si tratta di una rigidità che, egli sottolinea, complicherà tutto il processo di decisione e non arrecherà benefici sostanziali, nè al Governo, nè alla maggioranza, nè all'opposizione. Concludendo ribadisce il proprio dissenso sostanziale rispetto alle soluzioni prefigurate nello schema di risoluzione e tuttavia preannuncia che si allineerà in sede di votazione alla posizione preannunciata dal senatore Colella a nome del Gruppo della Democrazia cristiana.

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che, tenuto conto di una specifica richiesta avanzata dal Gruppo comunista (il cui direttivo si riunirà nella mattinata di domani), il seguito dell'esame delle conclusioni del comitato di studio nonchè dello schema di risoluzione da lui illustrato avrà luogo nella seduta già convocata per domani.

INTEGRAZIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte che l'ordine del giorno della seduta, già convocata per domani, 11 giugno alle ore 10,30 viene integrato con il seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, delle Conclusioni del Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato.

La seduta termina alle ore 19,15.

BILANCIO (5°)

MERCLEDÌ 11 GIUGNO 1986

288ª Seduta

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI

*Intervengono i Sottosegretari di Stato per
il bilancio e la programmazione economica
Aicardi e per il tesoro Tarabini.*

La seduta inizia alle ore 10,50.

AFFARI ASSEGNATI

« Conclusioni del Comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato ». (Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento; approvazione di risoluzione)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 10 giugno.

Il presidente relatore Ferrari-Aggradi, dopo aver ricordato il carattere eccessivamente pesante del dibattito e dei testi relativi alla « finanziaria », che ha consigliato di avviare un'opera di modifica delle strutture e delle modalità di esame dei documenti di bilancio che, nel mettere a fuoco alcuni punti essenziali di intervento di carattere metodologico, potessero accogliere il più largo consenso tra le forze politiche, fa presente che la soluzione individuata ha il duplice pregio di presentare un carattere sperimentale ed evitare gli inconvenienti verificatisi negli anni passati: ciò significa quindi che sarebbe un atto di grande responsabilità un'approvazione sollecita del documento illustrato, la cui proficua, futura attuazione si basa su di un impegno politico dei presidenti dei Gruppi parlamentari e istituzionale delle presidenze dei due rami del Parlamento. Invita pertanto ad una sollecita conclusione dei lavori in quanto lo schema di risoluzione illustrato costituisce il suggello di un'intesa che permette di risolvere i problemi più urgenti ed importanti e costituisce l'avvio di un'opera più approfondita di modifica della stessa legge n. 468 del 1978.

Dopo che il senatore Pagani Antonino ha confermato che non vi è divaricazione dei punti di vista all'interno del Gruppo democratico cristiano, il senatore Bollini rileva come la formulazione dello schema di risoluzione in discussione — per le modalità con cui sui è pervenuti alla sua redazione — abbia escluso la possibilità di un intervento attivo da parte del Gruppo co-

munista in ragione anche delle incertezze emerse in seno sia alla maggioranza che allo stesso Governo; rispetto quindi alle importanti modifiche apportate, successivamente, alle conclusioni dell'apposito Comitato di studio — sulle quali peraltro esprime sostanziale consenso — permangono dubbi e riserve. Illustra quindi una serie di emendamenti intesi a porre l'obiettivo di fabbisogno anche in termini di settore pubblico allargato e in riferimento altresì al ricorso al mercato e ad introdurre una differenza che salvaguardi le ragioni degli enti locali e delle regioni. Altri emendamenti riguardano l'indicazione, sin dal mese di giugno, del contenuto di ciascuno degli interventi di settore; il riferimento nei documenti di bilancio anche alla parte non utilizzata dei fondi globali; la distinzione tra parte rigida e parte discrezionale all'interno del bilancio di previsione a legislazione vigente; l'introduzione dell'obbligo di definire al più presto una procedura unificata per il calcolo e la definizione degli oneri derivanti dalle leggi di spesa e per la predisposizione di adeguate strutture serventi; il riferimento, in ultimo, dell'impegno per l'iter parallelo alla presentazione dei provvedimenti di settore invece che ad una fase anteriore alla presentazione della finanziaria.

Il senato Covi fa rilevare che, ove tutti tali emendamenti venissero approvati, ne risulterebbe una discrepanza sostanziale tra il documento approvato al Senato e quello già votato presso la Camera dei deputati: invita pertanto il senatore Bollini a ritirare gli emendamenti, ferme rimanendo le osservazioni che sono alla base della loro presentazione, ed invita le forze politiche a votare il documento in discussione così come illustrato.

Il senatore Castiglione, nel condividere l'invito al senatore Bollini a ritirare gli emendamenti presentati, dopo aver ricordato i motivi che furono alla base dell'iniziativa di insediare un apposito Comitato con il compito di prefigurare linee di modifica del contenuto e delle modalità di esame dei documenti di bilancio, informa che le ragioni di perplessità che il Gruppo socialista nutre nei confronti del documento si rife-

riscono all'assenza di garanzie sufficienti per un esame parallelo della legge finanziaria e dei provvedimenti di settore (il che consiglia un'elencazione non tassativa dei contenuti della nuova legge finanziaria); esse non impediscono tuttavia al Gruppo socialista di fornire il proprio positivo apporto al varo del documento (del quale va sottolineato il carattere del tutto sperimentale) con il voto favorevole sullo schema di rielaborazione.

Il senatore Schietroma ribadisce la straordinaria importanza delle convergenze metodologiche riassunte nello schema di risoluzione in discussione; per questo motivo di fondo, sottolineata l'importanza della sperimentalità della fase prefigurata, consiglia l'approvazione di un testo sostanzialmente convergente con quello approvato dalla Commissione bilancio della Camera.

Il senatore Massimo Riva osserva che le proposte emendative avanzate dal senatore Bollini presentano un carattere tecnico e quindi tale da non mettere in discussione la sostanza delle intese metodologiche; propone quindi che la Commissione esamini in questa ottica gli emendamenti comunisti, alcuni dei quali costituiscono (in particolare quelli concernenti la determinazione del fabbisogno del settore pubblico allargato e l'indicazione dell'obiettivo di ricorso al mercato) precisazioni necessarie, tenuto conto dell'impianto complessivo del documento; aggiunge che la richiesta volta ad ottenere una ulteriore specificazione, entro giugno, delle misure settoriali integrative della manovra appare volta a rafforzare il significato complessivo di tutto il nuovo processo decisionale prefigurato; infine pone in evidenza che il problema di una procedura tecnicamente più attrezzata per la quantificazione della copertura degli oneri, da risolversi con la creazione di opportune strutture serventi all'interno del Parlamento, costituisce una delle richieste che da tempo il Gruppo della Sinistra indipendente ha posto in tutte le opportune sedi.

Il senatore Colella ribadisce che il Gruppo della Democrazia cristiana si riconosce pienamente nel lavoro svolto dal Presidente Fer-

zione dei provvedimenti di settore sin dal mese di giugno; il che non esclude l'auspicio che sin da tale data sia possibile pervenire alla conoscenza la più approfondita possibile del contenuto di tali provvedimenti.

Ha la parola il rappresentante del Governo, sottosegretario Aiardi.

Egli sottolinea il carattere positivo dell'approfondito lavoro svolto, del quale tuttavia va ricordata la sostanziale caratterizzazione sperimentale: il Governo si attiverà per un efficace adempimento degli impegni contenuti nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento, fermo rimanendo che sarà quest'ultimo a dover fornire, nell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, le indicazioni più concrete sul contenuto dei provvedimenti che il Governo dovrà presentare alle Camere nel mese di settembre.

Il Presidente Ferrari-Aggradi nel dichiarare il proprio assenso sui due emendamenti su cui il senatore Bollini ha insistito (pur rilevando che i limiti obiettivi che tuttora

presentano le informazioni relative al settore pubblico allargato) dichiara fin d'ora il proprio impegno ad esperire tutti gli opportuni passi presso la Presidenza del Senato per la realizzazione della sostanza dell'emendamento relativo alla istituzione delle strutture serventi per una analisi della portata finanziaria dei provvedimenti di spesa.

La Commissione approva quindi all'unanimità lo schema di risoluzione proposto dal Presidente Ferrari-Aggradi, con le modifiche suggerite dal senatore Bollini in ordine all'individuazione degli obiettivi di fabbisogno del settore pubblico allargato e in termini di ricorso al mercato, nonché con le modifiche, approvate nell'altro ramo del Parlamento, concernenti il carattere economico-finanziario del documento di programmazione e l'ambito delle variazioni delle aliquote fiscali e contributive, che viene esteso anche ad altre regolazioni meramente quantitative.

La seduta termina alle ore 13,45.