COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 OTTOBRE 1990

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI AI FINI DELL'ESAME GENERALE DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3

Audizione del presidente della Corte dei conti ai fini dell'esame generale del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 14, 17
Carabba Manin, *Consigliere della Corte dei conti* 7
Carbone Giuseppe, *Presidente della Corte dei conti* 3, 16
D'Auria Gaetano, *Consigliere della Corte dei conti* 13, 16
Falcucci Mario, *Consigliere della Corte dei conti* 11
Gunnella Aristide (PRI) 16
Macciotta Giorgio (PCI) 10, 15
Tarabini Eugenio (DC) 15

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità dei lavori della Commissione sia assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente della Corte dei conti ai fini dell'esame generale del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, del presidente della Corte dei conti, professor Giuseppe Carbone, ai fini dell'esame generale del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente; egli è accompagnato dal professor Manin Carabba, coordinatore del servizio rapporti con il Parlamento della Corte, dal dottor Mario Falcucci e dal dottor Gaetano D'Auria.

Si tratta di un adempimento cui la Commissione attribuisce da sempre un valore rilevante; quest'anno l'occasione si preannuncia ancora più interessante, per gli ulteriori approfondimenti ed apporti che la Corte sarà disposta a fornire, in particolare sul bilancio a legislazione vigente.

Desidero sottolineare in modo particolare come la collaborazione tra la Corte dei conti ed il Parlamento sia niente affatto formale, bensì sostanziale e fortemente motivata, in quanto assume sempre più un'importanza crescente. È questo uno dei motivi per cui i lavori di entrambi i rami del Parlamento in materia di finanza pubblica hanno potuto procedere approfondendo sempre più le questioni nodali; la Corte, infatti, svolge un indispensabile lavoro di consulenza – voglio sottolineare questa espressione – senza il quale il Parlamento stesso sarebbe disarmato, o comunque meno armato, nei confronti dell'esecutivo.

Do la parola al professor Carbone per l'introduzione.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Signor presidente, onorevoli deputati, sono io che desidero ringraziare, anche a nome dei colleghi consiglieri Carabba, Falcucci e D'Auria, il presidente D'Acquisto e la Commissione per averci invitato a questo annuale e regolamentare appuntamento, che ha per oggetto il contributo della Corte ad una valutazione del bilancio a legislazione vigente. Si tratta di un appuntamento consueto che – devo confessarlo – crea sul nostro versante sempre un pò di trepidazione e di difficoltà, per riuscire a mettere davvero il piede nel terreno proprio della collaborazione che ci è richiesta. Negli anni passati il discorso è stato incentrato piuttosto su temi di disciplina dell'ordinamento, quindi su questioni di metodo, anziché entrare nel merito di una valutazione in ordine al modo in cui è stato costruito il bilancio a legislazione vigente da parte del Governo che lo ha presentato. Ha concorso, ed in parte ancora concorre, a questa difficoltà, lo schiacciamento dei tempi tra la reale e materiale disponibilità del documento di bilancio a legislazione vigente e le audi-

zioni cui è chiamata la Corte dinanzi alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, audizioni che rappresentano il primo passo del processo di esame dei documenti di bilancio. Vi è, inoltre, la difficoltà di impadronirsi di un mestiere nuovo, di una capacità critica nuova. Tuttavia, avvertendo il dovere di entrare finalmente in questo campo, la Corte tenta quest'anno di compiere l'esercizio di costruire ed offrire al Parlamento un primo parametro di valutazione del bilancio a legislazione vigente; un esercizio carico di rischi e di difficoltà, che per questo deve essere considerato un primo approccio. Ci è sembrato, comunque, opportuno avere la temerarietà di compiere questo passo.

Abbiamo, quindi, pensato di impostare l'audizione odierna come anticipazione e prima illustrazione di un documento-referto che la Corte, attraverso una deliberazione delle proprie sezioni riunite, presenterà alla Commissione nei termini richiesti, utili cioè a trarre le necessarie conclusioni per la relazione all'Assemblea. Tale documento sarà impostato essenzialmente nel tentativo di tracciare un preconsuntivo per il 1990, lucrando sia i dati relativi al primo semestre, sia le proiezioni di tali dati, sulla base dei consuntivi degli anni precedenti. Tutto ciò per consentire di valutare l'attendibilità della nostra costruzione che, in fondo, utilizza gli andamenti tendenziali della spesa e dell'entrata. Tali andamenti infatti, hanno quale primo supporto le serie storiche delle poste dei bilanci consuntivi di ciascun anno. I dati vengono poi riscontrati, anno per anno, in relazione agli scostamenti dai preventivi dei rispettivi esercizi al fine di individuarne le ragioni e le dimensioni.

La seconda direzione di questo nostro tentativo è quella di mettere a fuoco, nell'ambito della spesa, le aree cosiddette a maggior « rischio », al fine di comprendere cosa sia successo nella dinamica degli ultimi tre esercizi in relazione ai preventivi, ai consuntivi ed ai riporti dall'anno di competenza nei successivi esercizi per l'appianamento dei debiti pregressi, una questione che ha creato una grave turbativa nella redazione dei bilanci e ne rende difficoltosa la lettura, soprattutto per ciò che attiene all'eterogeneità dell'intestazione delle voci.

Per tali motivi il proposito dei miei collaboratori e mio personale è quello di spendere questa audizione in una sommaria introduzione della tematica del documento-referto, pregando poi i colleghi Carabba, Falcucci e D'Auria di intrattenersi meglio sulle singole questioni affrontate nel documento.

Sarà tentata anche una prima valutazione della novità strutturale che quest'anno dovrebbe presentare il bilancio dello Stato. Come è noto, alla classica formulazione dei documenti finanziari, è affiancato un bilancio sperimentale con specifiche connotazioni relative ad ipotesi di riforma della struttura del bilancio sulle quali anche la Corte dei conti ha già avuto modo di esprimersi. Su tali tematiche, comunque, vi sarà un'ulteriore valutazione ed apprezzamento a fronte di questa prima sperimentazione.

Il documento-referto sarà concluso da una ripresa delle considerazioni istituzionali che abbiamo già introdotto nella relazione annuale relativa all'esercizio 1989 che, con soddisfazione della Corte, hanno già avuto un riscontro da parte del Governo nell'àmbito delle proposte salienti del disegno di legge finanziaria.

Su questi due temi pregherei il consigliere Carabba di voler approfondire il discorso, mentre, in ordine alle difficoltà metodologiche relative alla ridotta significatività e ai limiti del preconsuntivo per il 1990, il consigliere Falcucci fornirà alcuni chiarimenti utili per la lettura.

Tra i vari temi inclusi nel capitolo relativo ai settori « a rischio » (non potendo, per presumibili ragioni di tempo, affrontarli tutti), abbiamo pensato che la Commissione bilancio della Camera fosse interessata a quello di grande attualità e delicatezza che concerne l'area della spesa attinente al pubblico impiego, in particolare per ciò che riguarda i costi dei contratti di tale categoria per i quali – come è noto – la Corte ha già avuto modo di avanzare qualche osservazione in

sede di relazione al Parlamento sul rendiconto per il 1989. In tale occasione essa è incorsa in una valutazione non convergente con il Governo, tornando recentemente sul tema perché è stata chiesta la registrazione di ulteriori tre contratti relativi ad altrettanti comparti del pubblico impiego.

Come ho avuto modo di rilevare, quest'anno la Corte ha impostato sperimentalmente un metodo di analisi del bilancio a legislazione vigente che, muovendo da una ricostruzione degli andamenti registrati dei consuntivi, costruisce un'ipotesi di preconsuntivo per l'anno in corso.

L'esercizio così costruito ha ad oggetto esclusivamente la gestione del bilancio statale, dal momento che, nella situazione presente, la Corte non dispone di dirette e complete fonti di informazione sul settore statale nel suo complesso.

La consapevolezza dei limiti di significatività dei risultati della gestione di bilancio ha indotto la Corte ad integrare questa esposizione con una ricostruzione degli interventi per il ripianamento dei *deficit* pregressi registrati nell'arco temporale 1985-1989. In questo caso, infatti, abbiamo potuto assumere quale periodo di riferimento un quinquennio. Sono state effettuate, inoltre, alcune schematiche analisi dei principali settori « a rischio » della finanza pubblica.

Dal complesso delle analisi così compiute, possono essere tratte indicazioni utili per valutare le tendenze di fondo della spesa a politiche invariate e, quindi, in una fase logicamente successiva, per offrire un parametro di giudizio sulla congruità della manovra impostata con il disegno di legge finanziaria e del suo impatto sugli andamenti tendenziali. Tale impatto dovrebbe trovare riscontro nelle previsioni del bilancio programmatico triennale.

La ricostruzione, articolata per semestre – nel concreto, infatti, è diverso il termine di riscontro del primo trimestre del 1990 rispetto al successivo – dei consuntivi degli anni passati (con prevalente riferimento al triennio 1987-1989, ma utilizzando serie più ampie per talune rilevazioni), mostra l'estrema difficoltà di un'analisi infrannuale della gestione del bilancio, sulla cui scansione temporale influiscono fattori difficilmente riconducibili ad unità.

Si è preferito, dunque, costruire, in modo molto rudimentale, un preconsuntivo dell'esercizio 1990 solo per gli impegni sulla base di una ricostruzione di taluni andamenti desumibili dai consuntivi di precedenti esercizi (dal 1985 al 1989).

La Corte si propone di approfondire, anche sulla base di un confronto-collaborazione con il Ministero del tesoro, contenuti e tecniche di analisi per poter pervenire, nei prossimi anni, ad una più significativa analisi degli andamenti infrannuali della gestione del bilancio e ad una previsione di preconsuntivo dell'esercizio in corso più affidabile.

Un preconsuntivo dell'esercizio in corso più attendibile potrebbe meglio consentire il passaggio dal bilancio a legislazione vigente alla ricostruzione delle tendenze neutrali della spesa (eventualmente sistemate entro una complessiva struttura di « bilancio a politiche invariate ») in modo da offrire alle Camere, sia in sede di fase preliminare della sessione di bilancio, sia nella sede della relazione annuale sul rendiconto del precedente esercizio, una più ponderata stima e misura dell'incidenza della manovra affidata alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati.

Un dato quantitativo di immediato rilievo è identificabile nella dimensione assunta, nel quinquennio 1985-1989, dal fenomeno delle cosiddette regolazioni debitorie, che hanno comportato, in tale periodo, una spesa di 101.975 miliardi in termini di impegni e di 95.392 miliardi in termini di pagamenti.

Il fenomeno riguarda, fondamentalmente, i comparti della sanità, della previdenza, della spesa per categorie protette e dei trasporti locali.

Ne emerge il quadro di andamenti della spesa sospinti da meccanismi normativi automatici e da comportamenti di centri autonomi di spesa (esterni allo Stato) che vanno al di là delle potenzialità

di guida programmata e di controllo affidati al bilancio dello Stato, gravando direttamente sulla tesoreria e sul settore statale (e in parte anche attingendo alle disponibilità del mercato creditizio e finanziario).

Si tratta di tendenze di fondo, affrontate in certa misura dalla determinazione dei tetti e dei limiti posti dalla finanziaria, ma la cui governabilità finisce per essere predeterminata dai meccanismi normativi sostanziali sottostanti. Si è quindi ricondotti ad una valutazione della effettiva incidenza dei provvedimenti collegati alla legge finanziaria, ai quali in definitiva è affidato il compito di regolarne la dinamica tendenziale verso dimensioni programmate e controllabili.

Per i contratti del pubblico impiego 1988-1990 il meccanismo di copertura delineato dalla legge-quadro sul pubblico impiego e dalla legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, è stato, in larga misura, aggirato dalla effettiva prassi legislativa.

L'ammontare delle risorse destinate a coprire i maggiori oneri dei contratti collettivi del pubblico impiego concernenti il triennio 1988-1990 è stato incluso all'interno del fondo previsto dalle leggi finanziarie per gli anni 1988, 1989 e 1990 solo limitatamente al 62 per cento del fabbisogno.

Le valutazioni in termini di conformità alla legge e/o di legittimità costituzionale delle specifiche forme ulteriori di copertura, individuate dai decreti di recepimento dei contratti collettivi, sono oggetto del giudizio della Corte in sede di controllo.

Si può, qui, sinteticamente esprimere la preoccupazione della Corte nei confronti di forme generiche di copertura (come quelle che rinviano a minori spese derivanti dai limiti posti al *turn-over*, o come quelle che attingono a quote di trasferimenti correnti per la sanità e per gli enti locali), che rischiano di non apparire sorrette dall'effettivo operare di meccanismi capaci di produrre riduzioni di spesa rigorosamente misurabili.

Qui, naturalmente, si fa riferimento alla presunta legittimità dei provvedimenti di copertura anche a livello legislativo, non si fa questione della improprietà degli atti amministrativi di evocare queste fonti di copertura debordando dal fondo specifico che è allocato in bilancio, in esecuzione della legge-quadro sul pubblico impiego per la copertura dei contratti. In questa sede riferiamo sul dubbio di proprietà e legittimità degli atti normativi primari che hanno evocato queste entrate.

È da valutare, allorché lo strumento per la copertura sia individuato in nuove entrate, il peso da attribuire, in termini di conformità all'articolo 81 della Costituzione, a ipotesi di ricorso alle entrate in deroga alla normativa generale prevista annualmente dalla legge finanziaria (da ultimo dall'articolo 2, comma 1, della legge finanziaria per il 1990). Si fa cenno, evidentemente, al riparto di destinazione delle nuove maggiori entrate tra recupero di disavanzo e copertura di nuove spese.

È comunque da sottolineare che il mancato rispetto, da parte della prassi legislativa e da parte degli atti del Governo, della regola generale posta dalla legge-quadro e dalla legge n. 362 del 1988 appaia tale da rendere scarsamente trasparente la complessiva misura degli oneri e il giudizio sulla congruità delle coperture.

Tale ridotta trasparenza delle previsioni si accompagna, come già osservato nell'ultima relazione annuale sul rendiconto, ad una seria difficoltà nel ricostruire a consuntivo gli oneri effettivi derivanti dalla contrattazione, dal momento che manca, nella esposizione del consuntivo, un chiaro evidenziamento, all'interno degli oneri per il personale, dell'onere aggiuntivo derivante dai nuovi contratti.

La ricostruzione del fenomeno delle regolazioni dei debiti pregressi e le analisi settoriali dedicate ad alcuni grandi comparti della spesa (che, come annunciato saranno oggetto del referto specifico di cui alla richiesta del presidente della V Commissione), confermano talune pre-

occupazioni istituzionali, più volte espresse nelle relazioni annuali della Corte, sui limiti di significatività del bilancio di competenza, sulla leggibilità e comparabilità dei documenti e delle informazioni in tema di finanza pubblica, e in ordine all'efficacia del disegno istituzionale della procedura di bilancio quale emerge dalla legge n. 362 del 1988 e dai regolamenti parlamentari.

È opportuno qui richiamare sinteticamente solo due temi principali.

La ricerca di una maggiore significatività del bilancio dello Stato implica una riflessione sulle interconnessioni fra gestione di bilancio e settore statale, a partire dalla gestione di tesoreria.

Si pone l'esigenza di una più trasparente rappresentazione dei collegamenti e delle tavole di transizione fra informazioni (relazione sul fabbisogno di cassa) e programmazioni (*Documento di programmazione economico-finanziaria*) aventi ad oggetto il settore statale o il settore pubblico, e struttura del bilancio (o meglio struttura della decisione di bilancio quale emerge dalla legge finanziaria, dai provvedimenti collegati e, infine, dal bilancio annuale nel suo definitivo assetto).

L'approfondimento dei complessi problemi tecnici in questa direzione appare urgente, e dovrebbe condurre ad una più ponderata e resistente formulazione delle previsioni di competenza e ad una più rigorosa predeterminazione degli spazi e delle flessibilità da affidare alla gestione di tesoreria ed agli altri strumenti ricompresi nel settore statale.

Per quanto riguarda la procedura di bilancio, la Corte registra con soddisfazione la sostanziale adesione del Ministero del tesoro – espressa nella relazione al disegno di legge finanziaria per il 1991 – all'impostazione della relazione annuale presentata lo scorso 26 giugno, laddove si sottolineava da parte della Corte la necessità di una contestuale approvazione del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, suggerendo anche l'introduzione di un'adeguata disciplina procedimentale nell'ambito dei regolamenti parlamentari.

Le dimensioni e le caratteristiche della manovra disegnata dal *Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1991-1993* presentato dal Governo al Parlamento, unitamente all'aggiornamento e alla *Relazione previsionale e programmatica*, rendono indispensabile una decisione contestuale, se si vuole garantire efficacia e credibilità all'intera manovra.

Come ho annunciato, cedo ora la parola ai miei collaboratori per ulteriori approfondimenti nell'ambito delle singole tematiche. Se il presidente lo consente, pregherei il consigliere Carabba di illustrare alcune questioni relative ai temi istituzionali e al bilancio sperimentale.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti*. Signor presidente, onorevoli deputati, l'illustrazione degli aspetti più tradizionali dell'esposizione della Corte, come ha testé illustrato il presidente Carbone, si estende alla costruzione degli esercizi quantitativi ed alla valutazione delle tendenze neutrali che, rispetto alla tradizione delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge finanziaria, rappresentano un'innovazione a nostro avviso utile.

Il mio compito è quello di attivare l'attenzione della Commissione su alcune proposte di carattere istituzionale e di riflessione, che possono tradursi in concreti suggerimenti già contenuti nella relazione annuale approvata il 26 giugno scorso dalla Corte dei conti e trasmessa al Parlamento.

Le questioni sulle quali attirare l'attenzione della Commissione ritengo siano essenzialmente tre.

La prima attiene alla necessità di porre in rilievo un giudizio molto positivo della Corte sulla norma introdotta nel regolamento del Senato che, sciogliendo i termini di una questione largamente dibattuta e controversa, ha introdotto una disciplina ai sensi della quale le disposizioni del disegno di legge finanziaria, attinenti al livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, sono comunque esaminate e votate per prime.

La norma che nasce da una travagliata discussione che gli onorevoli membri della Commissione senz'altro conoscono molto bene, ha un suo evidente peso. Si prevede, infatti, un regime di preclusione degli emendamenti dettata in via generale per la sessione di bilancio. La regola impone la pregiudiziale determinazione dei saldi e delimita i confini dell'esame parlamentare dell'intera decisione di bilancio all'interno della scelta preliminare sulla dimensione del *deficit*.

La *ratio* della legge n. 362 del 1988 (come la Corte ha avuto modo di osservare nella relazione sull'esercizio relativo all'anno 1988 e con riferimento alle risoluzioni parlamentari approvate nel 1986), tende a garantire l'autonoma e sovrana determinazione parlamentare in ordine ai saldi di bilancio tramite l'anticipata discussione delle variabili macroeconomiche e della finanza pubblica come illustrate nel *Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1991-1993* e l'anticipazione della presentazione da parte del Governo del bilancio a legislazione vigente.

La disciplina procedimentale posta dal regolamento del Senato ancora non trova riscontro in analogo dispositivo nel regolamento della Camera, come modificato dalle recenti novelle, anche se la prassi presso questo ramo del Parlamento si è sempre ispirata al medesimo criterio.

La seconda osservazione anche in questo caso si collega ad un contributo critico – naturalmente nelle intenzioni della Corte anche costruttivo – fornito nel corso dell'evoluzione dell'applicazione della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988. Si tratta dell'insistenza sulla necessità di rafforzare la capacità di resistenza del nesso tra disegno di legge finanziaria e provvedimenti collegati. La Corte dei conti nei referti annuali dedica una parte – forse in modo pignolo – alla ricostruzione della manovra della gestione di bilancio a cavallo tra gli esercizi degli anni 1989-1990. Ciò avviene non solo per il gusto di descrivere e narrare vicende che il Parlamento ha vissuto, ma per sottolineare l'estrema complessità del processo decisionale che, nel breve periodo, finisce per renderlo permanente.

L'esperienza della manovra per gli anni 1989 e 1990 sembra rivelare disfunzioni e frammentazioni che vanno al di là dei limiti fisiologici. La massiccia decretazione d'urgenza cui il Governo ha fatto ricorso nel dicembre del 1989, per garantire operatività alla manovra di breve periodo, ha alimentato in modo non marginale le distorsioni istituzionali connesse all'eccessivo ricorso a tali provvedimenti di urgenza rendendo meno certa l'incidenza degli interventi volti a recuperare il controllo dell'evoluzione della finanzia pubblica, con il rischio di rendere debole la significatività del quadro contabile deliberato dal Parlamento con la decisione di bilancio. L'effettività di tale manovra è rimasta in larga misura legata da un lato alla definitiva conversione dei decreti legge che concretavano la manovra stessa e, dall'altro, alle prenotazioni iscritte nei fondi globali.

La Corte dei conti sottolinea, quindi, il tema del rafforzamento della connessione essenziale tra il disegno di legge finanziaria e i provvedimenti collegati – o disegni di legge di conversione di decreti-legge – cui è affidato il compito di rendere operativa la manovra discrezionale.

Si può sommessamente avanzare – lo sottolineiamo – la considerazione secondo la quale una più severa selezione dei provvedimenti collegati da limitare in ragione di una loro diretta incidenza sulla manovra di bilancio, secondo l'ispirazione originaria che ha portato alla modifica dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, potrebbe rendere praticabile una soluzione regolamentare che inserisse l'esame finale dei disegni di legge collegati successivamente all'approvazione del disegno di legge finanziaria e prima dell'esame delle variazioni conseguenziali da apportare al disegno di legge di bilancio. In questa prospettiva dovrebbero essere esclusi dall'ambito dei provvedimenti collegati, le leggi di riforma dei grandi settori della finanza pubblica e le leggi di spesa pluriennale perché tale logica con-

nessione avrebbe validità solo se i provvedimenti collegati fossero strettamente ancorati alla manovra di breve periodo.

L'ordine logico della sequenza decisionale così prospettata sembra chiaro: non solo il disegno di legge finanziaria, ma la stessa struttura del cruciale documento contabile, autorizzativo delle entrate e delle spese, acquisterebbe significatività e tempestività. Naturalmente – come la Corte ha affermato nel giugno scorso – la ponderazione delle non lievi implicazioni istituzionali di soluzione come quella ora prospettata è sommessamente avanzata perché appartiene, come è ovvio, alla peculiarità e alla responsabilità istituzionale in materia di bilancio al Governo e al Parlamento.

La terza proposta istituzionale che si sottolinea – che quest'anno non sembra trovare una concreta ed importante applicazione per un primo e sommario esame del disegno di legge finanziaria posto all'attenzione della Corte solo due giorni or sono – è relativa al fatto che non dovrebbe ammettersi in nessun modo la possibilità di autocopertura delle spese correnti nei limiti del raffronto tra saldo del risparmio pubblico della legge finanziaria e saldo del risparmio assestato.

Nella propria relazione annuale la Corte afferma che, per ciò che attiene alle spese correnti, la legge n. 362 del 1988 impone l'equiparazione delle nuove e maggiori spese disposte dalla legge finanziaria al regime di cui all'articolo 81, comma 4, della Costituzione per tutte le leggi ordinarie di spesa. Così emerge dalla lettera della norma, che non sembra suscettibile di interpretazione più permissiva.

A mio avviso queste sono le proposte istituzionali fondamentali.

La questione sembra di particolare importanza di fronte alle dimensioni assunte dalla manovra nel *Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1991-1993* e nella stessa legge finanziaria dall'elenco dei provvedimenti collegati ad essa accluso in questa sessione di bilancio, tanto più che il Ministero del tesoro ha assunto – secondo la Corte, opportunamente – il criterio di includere già all'interno dei saldi l'effetto e l'incidenza dei provvedimenti collegati.

Quanto agli aspetti strutturali, il progetto di bilancio dello Stato a legislazione vigente per il 1991 s'inserisce in un contesto particolarmente stringente per la finanza pubblica: da un lato, vi sono le difficoltà derivanti dalla nota situazione del debito pubblico e, dall'altro, le correzioni al quadro macroeconomico. Sembra qui opportuno sottolineare soltanto alcuni profili strutturali, in coincidenza con le innovazioni introdotte nella classificazione del bilancio a legislazione vigente e con la novità del bilancio sperimentale, il quale – come è noto – nasce proprio dal lavoro di questa Commissione.

Il disegno di legge di bilancio tradizionale presenta, come novità di spicco, un tratto sul quale la Corte ha ripetutamente insistito nelle proprie relazioni annuali al Parlamento, cioè una nuova e più analitica sistemazione dei profili funzionali della spesa (21 sezioni in luogo di 12), realizzata attraverso l'enucleazione di alcune poste delle quali viene colta la notevole significatività. L'operazione disaggregante – in quanto consente una migliore conoscenza delle grandezze di bilancio – non può che riuscire utile, tanto più che si accompagna al criterio riaggregativo che qualifica il bilancio parallelo.

Altri aspetti innovativi del documento hanno motivazioni contingenti, legate all'istituzione del nuovo Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica o al riassetto di talune funzioni (dipartimento dogane, tossicodipendenza, e così via).

Su questa parte il giudizio della Corte è nettamente positivo.

Permane tuttavia, nel bilancio tradizionale, qualche tratto che o impedisce la piena comprensione delle variazioni apportate agli stanziamenti o riduce la rappresentatività del preventivo rispetto al consuntivo o anche accorpa poste di natura eterogenea.

Può così osservarsi che le elaborazioni ed illustrazioni di supporto ai singoli stati di previsione (note preliminari) non

riflettono la completezza di elementi richiesta dall'articolo 2, comma 4, della legge n. 468 del 1978, nel testo modificato dalla legge n. 362 del 1988, non essendo indicate le « esigenze » alle quali si fa genericamente riferimento a fronte delle variazioni.

GIORGIO MACCIOTTA. Un esempio classico è rappresentato dall'illustrazione del Ministero dell'interno relativa alle pensioni di invalidità civile, che è meno articolata di quella contenuta nella relazione generale sul bilancio.

MANIN CARABBA, *Consigliere della Corte dei conti.* Certo.

Così pure, se anche non mancano ragioni per allocare fondi in uno stato di previsione diverso (quello del Ministero del tesoro) da quello di competenza (ad esempio, relativo ai Ministeri degli esteri, dell'agricoltura o del turismo), non può trascurarsi che il meccanismo della riassegnazione, mentre da un lato riduce inizialmente la visione del reale carico gestionale dell'amministrazione assegnataria, aumenta dall'altro il numero dei passaggi procedurali. È sintomatico, a questo proposito, che nelle note di sintesi che accompagnano la nuova stesura del disegno di legge (Atto Senato 1203-*bis*) recante: « Delega al Governo per la riforma delle disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese di bilancio dello Stato nonché dei bilanci degli enti pubblici », si riconosca, secondo quanto si legge testualmente nella relazione al disegno di legge n. 1203, « necessario prevedere il trasferimento dal Ministero del tesoro ai ministeri di competenza di una serie di fondi che attualmente vengono inseriti nel primo stato di previsione: tale spostamento, che implica una parziale revisione della procedura di spesa nei diversi comparti, dovrà essere esplicitamente previsto come criterio direttivo dalla legge di delega ».

Va, infine, sottolineato l'uso frequente di capitoli plurioggetto che, mentre costituisce di per sé elemento di scarsa chiarezza, rende meno trasparente la costruzione aggregata del bilancio sperimentale e meno facile ricostruirne i tasselli.

Sulla validità ed opportunità di un bilancio « per la decisione », da costruire intorno a livelli di aggregazione più comprensivi e semplificati rispetto a quelli tradizionali, la Corte ha già espresso il proprio favorevole avviso con lo specifico referto reso il 26 gennaio 1989. E invero – a parte la possibilità di una valutazione parlamentare più consonante con le linee direttrici dell'azione amministrativa – un bilancio del nuovo tipo, una volta sperimentato con tutti gli eventuali aggiustamenti, si manifesta potenzialmente idoneo a raccordare impostazioni programmatiche e conseguimento degli obiettivi: meta dalla quale l'attuazione delle precedenti riforme è rimasta distante.

La molteplicità di meccanismi predisposti dal nuovo testo del disegno di legge di delega (Atto Senato n. 1203-*bis*), che reca un dettato più ampio e più puntuale delle precedenti formulazioni, può certamente ed anzi deve fungere da volano per un nuovo e coerente assetto di quelle realtà che sono il presupposto della vicenda di bilancio (organizzazione amministrativa e metodi di lavoro, procedure di spesa, responsabilità dei dirigenti) o che ne sono la conseguenza (rendiconti, controlli). Sotto questo aspetto, possono richiamarsi la recente legge sul procedimento amministrativo e quella sulla dirigenza, ancora all'esame del Parlamento.

Il progetto di bilancio sperimentale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato per il 1991 è stato preceduto da riflessioni critico-costruttive maturate sia in sede parlamentare sia in altre sedi istituzionali, e costituisce un'utile anticipazione parziale degli interventi previsti nel citato disegno di legge n. 1203-*bis*.

La nuova struttura ruota intorno alle « unità omogenee », costituite da aggregazioni di tipo funzionale che si collocano in uno spazio intermedio tra il capitolo e la sezione, propri del bilancio tradizionale. Mancano per il momento altri tipi di elaborazione (per programmi, per progetti) che, pur richiamati nella stesura iniziale del disegno di legge, non corri-

spondono all'attuale modo di lavorare dell'amministrazione. Si tratta quindi, necessariamente, di una sperimentazione « allo stato degli atti », la cui utilità consiste nell'offrire al Parlamento un materiale decisorio meno frammentario e più significativo del capitolo e meno indistinto della sezione; e le cui potenzialità potranno essere svolte appieno quando sarà stato impiantato tutto il sistema prefigurato nel disegno di legge.

La Corte, quindi, sottolinea in particolare l'opportunità che l'esperimento venga esteso alle aziende e amministrazioni autonome, per le quali ugualmente significativa si presenta l'operazione intrapresa. Si aggiunge l'esigenza di pervenire il più rapidamente possibile – eventualmente anche per la stessa via sperimentale anticipata – alla formulazione di un rendiconto che rifletta le impostazioni del nuovo documento. Tale rendiconto, infatti, mentre consentirebbe al Parlamento di utilizzare nella sessione di bilancio le risultanze provenienti dalle nuove impostazioni contabili e di verificare, con dati alla mano, il limite di utilità delle nuove aggregazioni, metterebbe la Corte in condizioni di svolgere più agevolmente la propria annuale attività di referto a partire dalla nuova struttura del bilancio.

Quanto alla struttura del bilancio sperimentale, è da aggiungere che, come emerge dalle affermazioni che poc'anzi ho avuto modo di esporre sul suo carattere di prima approssimazione (del resto insito nella sperimentalità dell'esercizio), non sembra alla Corte di poter ritenere definitiva la rinuncia all'articolazione del bilancio anche per leggi, per programmi e per progetti. Ci rendiamo conto della difficoltà di fattibilità amministrativa, che del resto si è presentata anche in altri paesi (per esempio, ricordo in Francia il parallelismo tra l'esperienza relativa a razionalizzazione e scelte di bilancio e la *nouvelle technique d'organisation*), ma la connessione tra innovazioni da introdurre nella struttura decisionale del bilancio, arricchimento di analisi decisionali e microeconomiche e controllo dei risultati ed innovazioni organizzative, è una delle intuizioni di fondo del legislatore della legge n. 468, che doveva tradursi anche nell'articolazione sia del bilancio preventivo, sia di quello consuntivo, per leggi, programmi e progetti. Peraltro, in questa fase, per ragioni comprensibili e spiegabili, il Ministero del tesoro non ritiene ancora matura questa strada anche se sono trascorsi ormai dodici anni dall'approvazione della legge n. 468. Si tratta di una questione che può essere messa in cantiere per affrontarla sollecitamente, in quanto, a parere della Corte, non è da abbandonare.

MARIO FALCUCCI, *Consigliere della Corte dei conti.* Signor presidente, onorevoli deputati, il presidente Carbone ha già fatto cenno all'esercizio, che stiamo tentando in questi giorni, per simulare una stima del preconsuntivo per il 1990 al fine di trarne elementi di giudizio sull'attendibilità del bilancio a legislazione vigente del 1991.

Sono stati, inoltre, ricordati i limiti che si pongono a tale esercizio: essi sono obiettivamente connessi al ridotto ruolo del bilancio statale e alla ridotta significatività dello stesso sia sul versante della cassa, sia su quello della competenza.

In questa ottica vanno compresi i tentativi che la Corte sta effettuando in ordine agli andamenti della finanza pubblica allo scopo di pervenire ad un giudizio sull'attendibilità delle previsioni finanziarie formulate nell'ambito del bilancio a legislazione vigente.

È noto che nella relazione annuale da oltre un decennio la Corte utilizza serie storiche annuali sulla gestione della spesa e, per taluni profili, serie storiche sulle entrate. È noto anche come, in base all'ordinamento, la Corte abbia compiti più penetranti sul versante passivo del bilancio. Per questo l'elaborazione che sta effettuando riguarda la parte passiva del bilancio ed esclude, quindi, tutte le questioni relative all'entrata, in quanto sfuggono alle sue competenze.

Il tentativo che ci ripromettiamo fa leva anzitutto su un concetto di semestralizzazione della spesa. In aggiunta alle

ordinarie serie storiche annuali, la Corte in questi giorni sta elaborando altre serie semestrali che, in realtà, hanno valenza annuale, in quanto riferite al 31 dicembre e al 30 giugno di ogni anno del triennio 1988-1990, considerando anche il primo semestre dell'anno in corso.

In qualche misura, quindi, tali serie solo impropriamente possono definirsi storiche e semestrali, in quanto in realtà si tratta di serie storiche annuali parallele con riferimento al 30 giugno ed al 31 dicembre di ciascun anno.

La Corte sta, inoltre, elaborando un rapporto tra l'incidenza della spesa nel primo semestre sul totale dell'anno e l'incidenza del secondo semestre sempre rispetto all'intero anno, allo scopo di vedere lo sviluppo di tali rapporti nel corso del triennio di riferimento. Ovviamente per la prima parte dell'anno dispone soltanto dei dati relativi ai primi sei mesi. Comunque l'intento è quello di effettuare un confronto tra tutte le serie di dati. È importante rilevare che sinora la Corte ha utilizzato il dato dell'impegnato desunto dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, cui deve essere dato atto della estrema disponibilità dimostrata.

Grazie ad accordi intercorsi per la prima volta, la Corte è riuscita ad ottenere dati del conto impegni al 30 giugno di ciascuno degli anni considerati nel periodo in esame. Tra breve sarà in grado di costruire le serie storiche dei pagamenti sulla base di quelli convalidati dalla Corte e residenti nel suo sistema informativo, mentre i dati sugli impegni sono stati raccolti da quello della Ragioneria generale dello Stato.

Nel caso tale esperimento dovesse proseguire anche negli anni futuri, sarà necessario stabilire un canale diretto mediante i consueti collegamenti informatici, al fine di superare la trasmissione dei dati tramite tabulati, come avvenuto sinora.

Nel corso del lavoro ci siamo resi conto che i risultati di questa sperimentazione possono risultare scarsi in ragione dei forti fenomeni di erraticità e stagionalità sottostanti all'evoluzione della spesa. Per questo motivo, i dati dovrebbero essere destagionalizzati, ma ovviamente in questo momento la Corte non è attrezzata per svolgere un compito così impegnativo.

In aggiunta a questa idea iniziale, stiamo mettendo in piedi un'ulteriore ipotesi di sperimentazione che potrebbe condurre alla stima di un preconsuntivo andando ad esaminare le serie storiche dei più importanti macroaggregati di bilancio, vale a dire quelli previsti ai titoli I e II, unitamente alle categorie in essi ricompresi, al fine di stabilire nel periodo 1985-1989 quale sia stato il concreto utilizzo degli smaltimenti sulla competenza. Alla fine, infatti, l'attenzione della Corte – per i motivi già rilevati – si è portata sul bilancio di competenza. Si ritiene, quindi, quanto mai utile procedere all'esame dello smaltimento degli stanziamenti di competenza relativi al periodo 1985-1989, cercando di applicarli a dati che risultano dai documenti ufficiali quali le previsioni assestate di competenza, ovviamente ancora lontane dalle previsioni definitive di competenza. La Corte, quindi, in qualche modo sarà costretta ad effettuare una simulazione degli stanziamenti di competenza mediante una media degli scostamenti verificatisi nel periodo di riferimento. Una volta ottenuto lo stanziamento stimato, si cercherà di applicare due medie statistiche allo stanziamento stimato stesso, tenendo conto dell'evoluzione delle economie di bilancio nel periodo 1985-1989.

Quello delineato è, detto molto in sintesi, il tentativo che stiamo operando proprio in questi giorni, del quale, ovviamente, non posso anticiparvi le conclusioni proprio perché ci stiamo ancora lavorando. Ho, però, voluto quanto meno indicare la strada che stiamo percorrendo.

A corredo degli andamenti finanziari vi sarà l'esposizione degli andamenti di una serie di spese facenti capo ai cosiddetti settori a rischio che, sulla base del lavoro che si sta svolgendo in questi giorni, sicuramente faranno riferimento

alla spesa per la sanità, per la previdenza e per l'assistenza. In questo senso l'onorevole Macciotta ha già ricordato, sia pure incidentalmente, la spesa per gli invalidi civili, oggetto di un forte incremento nell'ambito dell'assestamento per il 1990. La Corte, inoltre, effettuerà un rapido riferimento alla spesa per interessi e porterà l'attenzione anche sui settori delle ferrovie e dei trasporti locali, nonché su qualche altro comparto particolarmente importante per la finanza pubblica. Verrà, infine, dato rilievo anche ai contratti relativi al pubblico impiego.

GAETANO D'AURIA, *Consigliere della Corte dei conti.* Rispetto alla relazione che la Corte presentò a giugno, in merito al rendiconto generale dello Stato (relazione che mi permetto di dare per nota), sono intervenuti sostanzialmente tre fatti nuovi. Il primo è costituito dal recepimento, in alcuni decreti del Presidente della Repubblica, di quattro dei cinque accordi – all'epoca ancora in fase di stipulazione – relativi alla tornata contrattuale 1988-1990. La seconda novità rilevante è rappresentata dall'approvazione di alcune leggi da parte del Parlamento, mi riferisco in particolare a quella riguardante la copertura degli oneri per il contratto della polizia di Stato. Il terzo fatto nuovo è dato, infine, dall'esaurimento delle procedure di controllo, da parte della Corte dei conti, su tre dei quattro accordi recepiti in decreti del Presidente della Repubblica dal mese di giugno fino ad oggi (mi riferisco al contratto del comparto sanità, a quello del comparto aziende autonome ed a quello del comparto degli enti locali), mentre è in corso il procedimento di controllo relativo al quarto accordo. Rimane da stipulare il contratto relativo agli enti pubblici di ricerca, ma si può dire che questa tornata contrattuale, sia pure a ridosso della sua scadenza, sia ormai conclusa. L'elemento fondamentale di novità (ed al tempo stesso quello che crea i maggiori problemi) degli accordi, da ultimo pervenuti al controllo della Corte, è la modalità di copertura degli oneri. Il quadro normativo in materia è noto, pertanto farò ad esso soltanto un rapido richiamo. La legge-quadro sul pubblico impiego del 1983 attribuiva al Parlamento il compito di definire, nell'ambito delle compatibilità generali del bilancio triennale, l'ammontare della spesa da destinare al rinnovo degli accordi. La citata legge-quadro del 1983 ha ricevuto una conferma in termini sostanziali, ma anche un irrigidimento in termini di maggiore controllabilità dell'evoluzione della spesa per il pubblico impiego, dalla legge n. 362 del 1988, nel senso che le previsioni di spesa da inserire nella legge finanziaria debbono riguardare, oltre ai classici comparti dell'impiego cui si riferiva la legge-quadro, anche categorie di personale soggette a contrattazione collettiva in senso collaterale, per così dire, rispetto alla legge-quadro (polizia di Stato e militari). Per di più, la legge n. 362 del 1988 ha imposto che la legge finanziaria contempli gli oneri previsti dalle modifiche dei trattamenti economici di tutte le altre categorie di personale dipendente da pubbliche amministrazioni non comprese nel regime contrattuale. In sostanza, dopo l'entrata in vigore della legge n. 362, gli oneri derivanti dai miglioramenti economici attribuiti a tutto il personale dipendente da pubbliche amministrazioni debbono rinvenire nella legge finanziaria le risorse necessarie a farvi fronte. Lo scopo è quello di porre sotto il controllo del Parlamento l'evoluzione della spesa in questo settore a rischio, proprio nel momento in cui il Parlamento stesso, con la legge finanziaria, disloca le risorse in modo da consentire determinati equilibri di finanza pubblica.

Per dare un rapido giudizio di sintesi su ciò che è avvenuto in questi anni, è noto a tutti che, in sostanza, mentre l'evoluzione dei trattamenti economici dei pubblici dipendenti era affidata, sì alla contrattazione collettiva, ma « sotto l'ombrello », delle leggi finanziarie che fissavano i tetti di spesa, la realtà ha in effetti seguìto un'altra strada: il Parlamento approva continuamente e ripetutamente leggi che comportano migliora-

menti economici per il personale soggetto o meno a contrattazione, in modo assolutamente indifferente. Bisogna dire, inoltre, anche con riguardo agli stanziamenti preordinati nella legge finanziaria, che il personale pubblico non soggetto a contrattazione collettiva ha ottenuto miglioramenti economici – nei casi in cui li ha ottenuti – attingendo a risorse estranee rispetto alle previsioni di spesa contenute nelle varie leggi finanziarie. Altro dato significativo è che gli stanziamenti indicati nella legge finanziaria, relativi al rinnovo degli accordi, sono stati ripetutamente incrementati dal 1988 al 1990, a causa del progressivo slittamento dei tempi di conclusione dei contratti, fino all'emanazione del recentissimo decreto-legge n. 261, del settembre 1990, il quale reitera due precedenti decreti-legge. Esso prevede che l'incremento avvenga con quota parte di maggiori entrate previste dallo stesso decreto-legge. Tale quota, però, eccede la misura che l'articolo 2, comma 1, della legge finanziaria per il 1990 consentiva fosse utilizzata per coprire maggiori oneri di parte corrente. Non mi soffermerò oltre su tale punto, già trattato dal presidente Carbone.

Mi preme invece chiarire (anche perché la vicenda si è appena conclusa) la posizione assunta dalla Corte in merito ai due ultimi contratti (aziende ed enti locali), sui quali si è pronunciata nel senso della non conformità alla legge. In termini generali e comprendendo anche il comparto della sanità, il presidente Carbone ha già annunciato che gli oneri della tornata contrattuale 1988-1990 trovano copertura soltanto per il 62 per cento nei fondi previsti dalle tre leggi finanziarie relative agli anni 1988, 1989 e 1990 e nel decreto-legge che ho testé citato; per il resto si è provveduto con modalità diverse, innanzitutto con l'imputazione degli oneri a capitoli diversi del bilancio dello Stato (mi riferisco all'accordo per il personale della scuola e della polizia).

Rispetto all'impostazione prevista dalla legge n. 362 del 1988 e dalla legge-quadro in materia di pubblico impiego, le leggi finanziarie per gli anni 1989 e 1990 hanno, invece, consentito che gli oneri per gli accordi relativi ai contratti del personale degli enti pubblici andassero a gravare direttamente sui bilanci degli enti stessi. Ciò era in contrasto con la normativa vigente che, invece, imponeva di valutare ed apprezzare nella legge finanziaria anche questo tipo di oneri. Per il resto si è provveduto con le modalità già accennate: mediante le minori spese, che si configurano sostanzialmente come economie provenienti dal blocco del *turn over* del personale della pubblica amministrazione, e attraverso le quote di trasferimento sui fondi per la finanza locale e sul Fondo sanitario; ricorrendo, infine, a nuove entrate derivanti da incrementi di tariffe postali finalizzati alla copertura di taluni costi contrattuali.

Dall'esame più approfondito di questi accordi, la Corte ha evidenziato che, mentre alcune modalità di copertura diverse da quelle preordinate dalle leggi finanziarie, e loro integrazioni, sono state rinvenute per legge – mi riferisco al personale della scuola per il quale è intervenuto un apposito decreto-legge e al personale della polizia, peraltro interessato in misura minore –, determinati mezzi di copertura diversi ed ulteriori rispetto a quelli preordinati dalla legge finanziaria e affluiti sul capitolo del fondo del Ministero del tesoro, sono stati rinvenuti direttamente dai decreti presidenziali di recepimento degli accordi.

In sostanza, con un atto normativo di rango regolamentare e non legislativo, si sono individuate fonti di finanziamento degli accordi collettivi al di là ed al di fuori dei mezzi preordinati dalla legge finanziaria.

PRESIDENTE. Nel ringraziare a nome della Commissione e mio personale il presidente Carbone ed i suoi collaboratori per le ampie ed interessanti esposizioni, che confermano l'importanza del contributo che ormai da anni la Corte dei conti garantisce al Parlamento, preannunzio che la Commissione bilancio chiederà al-

l'organo di controllo entro breve tempo alcuni approfondimenti e referti specifici su taluni aspetti che si ritiene meritevoli di una più attenta e puntuale riflessione che contribuirà all'adozione di più ponderate decisioni relative alla manovra economica nel suo complesso.

Gli onorevoli colleghi che lo desiderano, possono ora rivolgere ai responsabili della Corte dei conti brevi quesiti per ulteriori chiarimenti.

GIORGIO MACCIOTTA. Signor presidente, il disegno di legge di riforma sanitaria, all'esame del Senato, prevede la trasformazione del Fondo sanitario nazionale in un fondo interregionale. È evidente che si tratta di conoscere quale sia la situazione della spesa regione per regione. Chiedo per questo al presidente della Corte dei conti se, nell'approccio effettuato per l'analisi del Fondo sanitario nazionale, sia stato redatto un bilancio preventivo e consuntivo disaggregato per regione. Una delle questioni che emergeva dagli interventi dei rappresentanti della Corte dei conti, infatti, era proprio quella dello scarto tra le previsioni ed i consuntivi delle spese del settore sanitario. Sarebbe interessante sapere quali sono le regioni con un maggiore scarto e se tale dato abbia natura strutturale.

La seconda questione riguarda il fatto che dalla lettura del bilancio a legislazione vigente, sono rimasto colpito da un fenomeno incomprensibile.

Il Ministero del tesoro, a partire dallo scorso anno, ha operato una tripartizione dei capitoli per le retribuzioni del pubblico impiego nelle voci: stipendio netto; contributi; trattenute fiscali. Trovo francamente sorprendente la divaricazione degli indici di crescita dei vari capitoli. Mentre è possibile una certa divaricazione in aumento per ciò che attiene le trattenute fiscali – è noto, infatti, l'aumento dell'aliquota media rispetto agli incrementi stipendiali – non comprendo la differenza di crescita percentuale tra retribuzioni nette e trattenute previdenziali, soprattutto quando queste ultime subiscono un incremento ad un ritmo inferiore a quello degli stipendi. In teoria, infatti, questi dovrebbero crescere meno perché dagli stipendi netti sono già detratti sia i contributi previdenziali, sia quelli tributari.

Infine – forse sono malizioso – ho la netta impressione che vi sia uno scarto tra le imputazioni a bilancio della spesa per il personale e quelle in termini di entrata. Il capitolo dello stato di previsione dell'entrata, in relazione agli oneri previdenziali, prevede infatti una crescita del tutto indipendente da quella degli stipendi: questi ultimi hanno un incremento del 12 per cento, mentre la previsione di crescita delle trattenute previdenziali è solo del 3 per cento.

EUGENIO TARABINI. Signor presidente, dato che i responsabili della Corte dei conti hanno affermato che la copertura riferita agli aumenti delle retribuzioni del pubblico impiego è limitata al 62 per cento, secondo i miei calcoli solo del 61 per cento superiore al previsto, vorrei sapere se lo sfondamento del *plafond* sia conteggiato sulle dotazioni del testo originario della legge finanziaria (intendo « originario » rispetto all'aumento deliberato) o se sia calcolato sulle dotazioni aggiornate.

Sarei lieto se la Corte ci fornisse anche i dati relativi alle dotazioni originarie, oltre a quelli relativi alle dotazioni incrementate, in quanto tale comparazione è estremamente significativa per l'attività della nostra Commissione.

GIORGIO MACCIOTTA. I contratti relativi alla polizia di Stato ed ai militari recano una norma che è stata oggetto di lunga discussione in questa Commissione. Mi riferisco alla disposizione secondo cui i tenenti colonnello, dopo 15 anni dalla promozione a tenente, ed i colonnelli, dopo 25 anni, vengono promossi, rispettivamente, primi dirigenti e dirigenti superiori. Vorrei sapere in primo luogo se,

considerato l'attuale organico, la Corte ritenga congrua la copertura prevista per gli oneri recati da tale norma. Inoltre, vorrei sapere se la Corte, tramite quegli esercizi di simulazione che quest'anno ha proficuamente iniziato, possa fare una previsione sui costi che comporterebbe l'applicazione di tale disposizione anche al personale direttivo civile.

GAETANO D'AURIA, *Consigliere della Corte dei conti.* Ciò viene fatto regolarmente nella redazione dei referti quadrimestrali della Corte: le indicazioni richieste dall'onorevole Macciotta sono contenute proprio nell'ultimo referto che la Commissione riceverà prossimamente.

ARISTIDE GUNNELLA. Ho notato che nel complesso il presidente Carbone ha espresso un giudizio positivo sulla struttura del bilancio dello Stato ed ha invece espresso giudizi piuttosto critici in merito ad aspetti specifici dei singoli comparti.

Mi ha particolarmente colpito la dura critica, che è stata rivolta anche al Parlamento, per quanto riguarda il settore del pubblico impiego, specie in relazione al passivo recepimento, nella normativa, dei contratti di grandi categorie del pubblico impiego, comprese le indicazioni relative alla copertura, il che sottrae al parlamento, al Ministero del tesoro ed alla stessa Corte dei conti alcune competenze specifiche. Si ha, cioè, una sovrapposizione dei risultati dell'azione sindacale su tutta la normativa formatasi in materia di pubblico impiego. Vorrei sapere quali siano le conseguenze che la Corte trae al riguardo, nel quadro generale di tutte le spese compiute dall'amministrazione dello Stato.

Desidero inoltre sapere quali siano le conseguenze pratiche della semestralizzazione dei conti, di cui ha parlato il dottor Falcucci: ciò allo scopo di comprendere se essa possa rappresentare un elemento utile, nel momento in cui si provvede all'assestamento del bilancio, per verificare la correttezza della spesa dello Stato, nonché la direzione dei flussi di spesa. Sarebbe interessante se l'indagine si allargasse anche a tali aspetti, per le pratiche ripercussioni che essi possono comportare anche in termini legislativi.

Desidero, infine, ringraziare i rappresentanti della Corte e dichiarare che attendiamo con grande interesse il loro prossimo documento che, come sempre, leggeremo con grande attenzione, anche se a volte ci accade di criticare la stessa Corte che a sua volta critica il Parlamento.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Ho l'impressione che le domande rivolteci si riferiscano per lo più a quelle aree « a rischio » della spesa che sono state da noi inserite nella materia oggetto del prossimo referto, il quale – come annunciato – verrà presto presentato al Parlamento. Le risposte ad alcuni di tali quesiti potranno pertanto essere utilmente incluse nel referto stesso, dal momento che richiedono dati precisi che non siamo certo in grado di improvvisare. Mi riferisco, per esempio, alla richiesta avanzata dall'onorevole Tarabini a conclusione del suo intervento.

Desidero invece fornire un rapido chiarimento in merito alla prima questione posta dall'onorevole Gunnella: vi è una distribuzione di competenze, nel circuito istituzionale, che ovviamente fa rivestire al Parlamento ed al Governo i ruoli propri della sovranità ed alla Corte, invece, un ruolo ausiliario, di supporto, ma che egualmente deve essere assolto con scrupolo. Tale ruolo non consente di elevare l'indice accusatore nei confronti dei protagonisti della sovranità, dal momento che sono questi ultimi a decidere, assumendo le relative responsabilità. Tuttavia, neanche la sovranità può far quadrare le contraddizioni. Il Parlamento con la legge-quadro (che ha valenza generale, perché logicamente sovraordinata alle decisioni di specie), afferma di voler comprendere con chiarezza tutto ciò che viene destinato al pubblico impiego. A

tale scopo fa si che tutti gli incrementi di spesa concessi a tale settore siano concentrati in un luogo dedicato alla documentazione contabile al fine di mantenere il governo dell'allocazione complessiva delle risorse, della distribuzione per grandi aree delle somme che affluiscono al bilancio tramite la leva fiscale. Ma se poi lo stesso Parlamento (che, come sanno tutti coloro che vi hanno servito oppure recitato da protagonisti, non sempre è uno, ma spesso è trino e teso, in luoghi diversi, alla ponderazione di interessi che danno risultati diversi), snatura con decisioni contraddittorie la legge-quadro, la Corte dei conti non può puntare l'indice contro il Parlamento, in quanto è al suo servizio, ma chiarisce la divaricazione, la distanza esistente tra la decisione generale mossa da intenti di trasparenza e di governabilità della spesa pubblica e la decisioni laterali, minori, successive, che vanno in direzione diversa.

La Corte quindi, interpreta in questo modo il proprio ruolo, senza assolutamente farsi prendere dal capogiro dell'esercizio di funzioni di pubblico ministero nei confronti del Parlamento. Respingiamo, quindi, un simile ruolo, ma pensiamo che competa alla Corte il dovere di segnalare all'attenzione ed alla disponibilità del parlamento l'esistenza di elementi contraddittori nelle decisioni. Tanto più, a mio avviso, le compete tale dovere quando le norme generali che essa ritiene aggirate e violate hanno, a suo modo di vedere, sostanzialmente rango costituzionale. Nella gerarchia delle fonti, infatti, la legge n. 468 del 1978 e la legge n. 362 del 1988, contenenti i princìpi generali dell'impostazione del bilancio dello Stato e della contabilità pubblica, sono considerate dalla Corte come indiretta connessione per la parte che ciò riguarda ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, il quale, se non viene specificato il meccanismo di garanzia della copertura, resta un *flatus vocis*. Se, invece, la norma generale disciplina nel dettaglio il collegamento tra il precetto costituzionale e la legge di spesa, quest'ultima assumerebbe una valenza ordinatrice e sovraordinata che, a mio avviso, la porrebbe nella gerarchia delle fonti ad un livello tale da poter essere considerato parametro di costituzionalità. Questa è l'ottica di servizio nel quale si colloca la Corte dei conti.

Comunque, il tema della semestralizzazione del bilancio, è obbligato dal fatto che la Corte tenta di costruire un preconsuntivo disponendo di dati eterogenei tra i semestri, il primo dei quali è assoggettato a dati di gestione conosciuti sui quali si può costruire un'ipotesi. Il contrario accade per ciò che attiene al secondo semestre. Tale circostanza ha necessariamente indotto la Corte ad un'introspezione della gestione annuale che ha portato ad esercizi difficili per capire cosa avviene da un semestre all'altro. Si cerca di capire se i fenomeni possano essere ricondotti ad una sua ricorrente periodicità o ad una mera stagionalizzazione. In realtà non intervengono solo fenomeni di stagionalità a rendere diverso un semestre dall'altro, ma anche eventi assolutamehte contingenti. Per questo il tentativo della Corte risulta più complesso; la significatività dei risultati rischia di essere minore se lo studio non viene affrontato ricorrendo a tecniche specifiche di depurazione.

In conclusione, abbiamo preso nota dei rilievi e delle esigenze poste dagli onorevoli deputati. Cercheremo di corrispondere al meglio alle richieste in sede di referto.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il presidente Carbone ed i suoi collaboratori, vorrei nuovamente apprezzare il ruolo, allo stesso tempo critico e costruttivo, dell'organo di controllo. Il Parlamento non ha bisogno di una Corte « amica », che non veda e non identifichi le contraddizioni che vi sono anche nel comportamento del Parlamento, certamente so-

vrano, ma non per questo sempre lineare. L'ausilio che viene richiesto alla Corte è volto proprio ad avere una ricognizione globale (effettuata da parte di un organo assolutamente autonomo) degli aspetti patologici di un'attività parlamentare che, per la sua complessità, spesso cade nella trappola della contraddizione.

Per questi motivi la Commissione è lieta di ricevere i referti richiesti e di « sopportare » gli stimoli che pervengono dalla Corte dei conti, proprio perché auspichiamo che nel tempo il ruolo da essa ricoperto assuma sempre maggiore spessore.

A conclusione dell'audizione, preannunzio al presidente Carbone che la Commissione bilancio invierà una richiesta di referto su alcune specifiche materie che meritano un ulteriore approfondimento.

La seduta termina alle 16,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni ed Organi Collegiali il 7 novembre 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO