

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

CONGIUNTA CON LA

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Bilancio)

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

INDAGINE CONOSCITIVA SUL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 SETTEMBRE 1993

**Presidenza del Vice Presidente della 5^a Commissione del Senato
CAVAZZUTI**

**indi del Presidente della 5^a Commissione del Senato
ABIS**

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti****PRESIDENTE:**

- CAVAZZUTI (PDS)	Pag. 3	CARABBA.....	Pag. 19
- ABIS (DC)	16, 17, 18 e <i>passim</i>	CARBONE	3, 18, 19
PAVAN (DC - senatore)	20		
REVIGLIO (PSI - senatore)	16, 17, 18 e <i>passim</i>		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Corte dei conti, dottor Carbone, accompagnato dai dottori Carabba, Falcucci e Pala.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

**Presidenza del Vice Presidente
della 5ª Commissione del Senato CAVAZZUTI**

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul bilancio a legislazione vigente. È oggi in programma l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti ai quale porgo le scuse del presidente Abis, che non ha potuto prendere parte ai lavori fin dall'inizio. Il collega ci raggiungerà al più presto. Intanto però ci prega di iniziare l'audizione essendo il tempo a disposizione molto limitato poichè a metà pomeriggio la nostra presenza sarà richiesta in Aula.

Purtroppo nel luglio scorso non è stato possibile procedere ad una audizione analoga a quella di oggi sono sicuro però che l'incontro odierno ci metterà in grado di colmare quella lacuna.

Do subito la parola al dottor Carbone.

CARBONE. Ringrazio le Commissioni per aver voluto la conferma di questo appuntamento divenuto ormai tradizionale e che mi auguro utile ai fini del lavoro parlamentare. Reputo, infatti, che finora la Corte è stata in grado di offrire un contributo di valutazione e d'informazione che ha in qualche modo arricchito la capacità di giudizio e di decisione del Parlamento.

Voglio subito assicurare il senatore Cavazzuti, a proposito del suo richiamo alla ristrettezza dei tempi a disposizione, che intendo qui anticipare oralmente solo alcune valutazioni, mentre trasmetterò nei prossimi giorni un documento più articolato e penetrante in modo che le Commissioni possano avvalersene nel momento in cui saranno chiamate ad una valutazione complessiva e alla discussione dei documenti di bilancio.

Nel mio intervento di oggi mi soffermerò, dunque, sugli obiettivi programmatici della politica di bilancio per il triennio 1994-1996 essenzialmente nel settore statale.

Gli indirizzi strategici di politica di bilancio per il 1994 e per gli anni successivi trovano una puntuale definizione nel Documento di program-

mazione economico-finanziaria presentato dal Governo lo scorso 13 luglio e nelle successive risoluzioni adottate dal Parlamento.

Nel ricercare la più opportuna impostazione all'azione di risanamento dei conti pubblici, il Documento di programmazione economico-finanziaria ha affrontato la questione centrale di un difficile equilibrio tra il perseguimento, senza attenuazioni, dell'obiettivo di una rapida stabilizzazione del debito pubblico e l'esigenza di non determinare nuovi impulsi negativi sull'attività economica in una fase ciclica già assai critica.

Quanto al primo aspetto, un breve richiamo ai risultati di finanza pubblica conseguiti nel corso del 1993 e ai problemi ancora non risolti consentirà di valutare meglio il disegno programmatico indicato dal Documento e avviato ad una prima attuazione con i provvedimenti sottoposti in questi giorni all'attenzione del Parlamento con il complesso di interventi che riguardano il bilancio, la legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

Quanto al secondo aspetto, merita di essere ricordato che, secondo stime indipendenti, l'ampia manovra di risanamento dei conti pubblici approvata tra il 1992 e il 1993 avrebbe determinato, in termini di prodotto interno lordo, un impulso recessivo valutabile intorno all'1,5 per cento in base annua, assai più intenso, dunque, di quanto non valutasse il Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-1995.

Per quanto concerne il settore statale, nel biennio 1992-1993, allo scopo di rafforzare ed accelerare il processo di riequilibrio dei conti pubblici, il Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-1995, presentato nel luglio 1992 e successivamente aggiornato nel novembre seguente, assumeva obiettivi assai ambiziosi: per il 1993 un fabbisogno di 150.000 miliardi (contro i 163.000 del 1992), un avanzo primario di 50.000 miliardi (circa 10.000 nel 1992), un rapporto debito/PIL di 110,6. Per il 1994 e 1995 tali valori erano fissati, rispettivamente, a 125.000 e 85.000 miliardi per il fabbisogno del settore statale; a 77.000 e 115.000 miliardi per l'avanzo primario.

La stabilizzazione del rapporto debito/PIL avrebbe dovuto realizzarsi già nel 1995 ad un valore di 112 per cento circa.

Tali obiettivi, adottati sullo sfondo di un quadro macroeconomico che i più ritennero eccessivamente ottimistico, furono accolti nella decisione del Consiglio dei ministri finanziari della Comunità europea come condizioni da rispettare per la concessione all'Italia di un prestito pari a 8 miliardi di ECU, da liquidarsi in quattro rate.

In coerenza con la severità dei traguardi prescelti, il Governo adottò un complesso di interventi commisurati a circa 93.000 miliardi su base annua; ammontare ritenuto necessario a ricondurre verso gli obiettivi programmatici una evoluzione tendenziale di spese ed entrate pubbliche che, peraltro, appariva sovrastimata.

I provvedimenti, approvati dal Parlamento con rapidità, si caratterizzavano per un sostanziale equilibrio tra interventi sulla spesa e misure tributarie; per l'inclusione nella manovra dei proventi delle privatizzazioni (7.000 miliardi); per l'avvio di azioni di riforma dei settori «critici» della spesa (previdenza, sanità, pubblico impiego, finanza locale).

Le condizioni di grave instabilità dei mercati presenti al momento della formulazione del Documento di programmazione economico-finanziaria suggerivano, al Governo peraltro, di non fare assegnamento su una rapida discesa dei tassi di interesse e, quindi, del costo del debito (fissato in 200.000 miliardi per il 1993).

Fin dai primi mesi del 1993, nonostante l'approvazione delle misure proposte dal Documento, è emersa la difficoltà di conseguire gli obiettivi fissati.

In particolare, alla minore crescita prevista del PIL (0,5 per cento, invece dell'1,5 per cento) era attribuito un effetto non trascurabile (oltre 12.000 miliardi) di aumento del fabbisogno, che, nei valori tendenziali, veniva riportato a poco meno di 170.000 miliardi. L'avanzo primario tendenziale sarebbe risultato pari a poco meno della metà rispetto al programmatico (24.500 contro 50.000 miliardi).

Tale peggioramento veniva registrato nonostante una tendenza più favorevole della spesa per interessi (-6.000 miliardi) che, seppure in misura inevitabilmente ancora assai ridotta, riflette il forte calo dei tassi all'emissione dei titoli intervenuto dall'inizio dell'anno (circa 4 punti).

Il nuovo quadro di riferimento ha indotto il Governo a ridefinire gli obiettivi programmatici, utilizzando a tal fine anche i margini offerti dalle clausole del prestito comunitario: si è così neutralizzato l'effetto «ciclo economico» (12.500 miliardi) riducendo della stessa entità l'avanzo primario programmatico (37.500 miliardi contro gli originari 50.000).

Con il decreto-legge 20 maggio 1993, n. 155, sono state adottate misure correttive (dell'ordine di 13.000 miliardi) in grado di colmare la differenza tra l'avanzo primario tendenziale (24.500 miliardi) e quello programmatico.

Il fabbisogno del settore statale, dopo la cosiddetta «manovrina» del maggio, dovrebbe risultare nel 1993 pari a 154.000 miliardi (comprendendo gli effetti delle dismissioni e secondo il vecchio sistema di contabilizzazione che non tiene conto dello scorporo dal settore statale delle Ferrovie dello Stato, delle aziende dei telefoni e dei monopoli).

Con il nuovo sistema di contabilità, il fabbisogno 1993, stimato dal Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 presentato il 13 luglio scorso, sarà pari a circa 151.000 miliardi, poco meno del 10 per cento del prodotto interno lordo. Il saldo primario sarà dell'ordine di 31.000 miliardi. Il rapporto debito-prodotto interno lordo raggiungerà il 119 per cento, sia a causa dei ritardi con i quali il calo dei tassi di interesse si rifletterà sul costo medio del debito sia in ragione della crescita economica ben più contenuta rispetto alle previsioni. Sia, soprattutto, perchè nella valutazione dello stock di debito 1993 risultano contabilizzati oltre 60.000 miliardi di crediti di imposta, che, da soli, spiegano circa 4 punti dell'incremento del rapporto debito-prodotto interno lordo.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 viene, in primo luogo, verificato il quadro tendenziale del triennio, dal quale emerge come i pur incisivi provvedimenti adottati nel corso del 1993 non siano sufficienti a produrre i valori di equilibrio desiderati: in assenza di nuovi interventi l'avanzo primario si annullerebbe nel 1994, sarebbe pari a soli 2.800 miliardi e 200 miliardi rispettivamente nel 1995 e 1996.

Su questa base, il Governo si propone l'obiettivo programmatico di conseguire, nel 1994, un avanzo primario pari, in termini nominali, a quello del 1993 (31.000 miliardi) e di operare negli anni successivi, in modo da pervenire alla stabilizzazione del rapporto debito-prodotto interno lordo (intorno al valore di 123,2) nel 1996. La recessione economica e la conseguente caduta del prodotto interno lordo hanno condotto, nelle scelte compiute dal Documento di programmazione economico-finanziaria (e approvate dal Parlamento), a un percorso di rientro più graduale di quello prospettato negli accordi di Maastricht.

Lo scenario tendenziale di finanza pubblica è il punto di riferimento per definire le dimensioni quantitative degli interventi correttivi. In proposito, deve essere espresso un giudizio positivo sull'impostazione che sembra essere stata adottata per la costruzione del quadro tendenziale: a differenza di quanto avveniva negli anni precedenti, il Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 espone un «tendenziale» più realistico (nel senso di previsioni non amplificate), così da consentire una più puntuale misurazione dei provvedimenti aggiuntivi da adottare. Quanto agli indirizzi circa le modalità dell'azione di risanamento dei conti pubblici e circa le dimensioni delle manovre correttive da adottare nel triennio di riferimento, le scelte proposte dal Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 sono largamente condivisibili.

Di particolare rilievo appaiono:

l'intento di utilizzare in misura molto contenuta la leva fiscale, non compensando con maggiori imposte la riduzione della pressione tributaria conseguente al venir meno di entrate straordinarie (condono, imposta patrimoniale sui fabbricati, rivalutazione dei beni patrimoniali, eccetera);

la non contabilizzazione nella manovra correttiva degli effetti finanziari delle privatizzazioni, correttamente considerate come entrate in conto capitale destinate a ridurre solo lo stock del debito pubblico;

la concentrazione delle misure di contenimento della spesa su provvedimenti di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche (soprattutto centrali) e di miglioramento del loro funzionamento;

la prosecuzione delle linee di riforma e di recupero di efficienza nei settori critici della previdenza e della sanità.

Allo scopo di conseguire una situazione di equilibrio - rappresentata sinteticamente dalla stabilizzazione del rapporto debito-prodotto interno lordo - alla fine del triennio, il Documento di programmazione economico-finanziaria definisce la portata degli interventi correttivi necessari.

Essi risultano, nel complesso, piuttosto contenuti (soprattutto se confrontati con la manovra 1993): all'azione correttiva 1994 (31.000 miliardi) dovrebbero, infatti, seguire provvedimenti aggiuntivi rispettivamente pari, nel 1995 e nel 1996, a 21.800 e 19.400 miliardi.

Si deve, in proposito, rilevare che l'indirizzo proposto risulta notevolmente condizionato dal verificarsi di eventi di assai incerta valutazione: la rapidità e la consistenza della ripresa economica, l'andamento dei tassi di interesse, i comportamenti di alcuni enti

decentrati ai quali è stata affidata una più ampia autonomia finanziaria (con particolare riguardo al settore sanità).

Il bilancio di competenza: il preconsuntivo del 1993 e il bilancio a legislazione vigente per il 1994

Negli ultimi tre anni la Corte - in occasione dei referti sui progetti di bilancio a legislazione vigente per il 1991, 1992 e 1993 - ha elaborato stime di preconsuntivo relative alla spesa, in soli termini di impegni, sugli esercizi in corso. Il notevole grado di attendibilità di tali stime ha spinto la Corte a elaborare, anche con riguardo al 1993, le proiezioni sulla spesa finale utilizzando il metodo già collaudato che, in sostanza, si basa sull'analisi del rapporto tra impegni e stanziamenti di bilancio registrato negli anni precedenti, o meglio, sul valore delle economie realizzate.

Al riguardo, il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1992, ha posto in luce la tendenza crescente alla formazione di economie, in conseguenza dei vincoli imposti all'assunzione di nuovi impegni a seguito di due direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle norme contenute nel decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333.

Anche per quest'anno, peraltro, con decreto-legge 20 maggio 1993, n. 155, (convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 243) è stato disposto il blocco di nuovi impegni per alcune tipologie di spesa ed il congelamento dei fondi speciali. Ne dovrebbe scaturire un rallentamento dell'attività gestionale e, conseguentemente, un più ridotto smaltimento degli stanziamenti di competenza e la correlata formazione di ancora maggiori economie.

Secondo il metodo di calcolo suindicato, la Corte stima un preconsuntivo 1993 nel quale gli impegni per operazioni finali di bilancio dovrebbero risultare di poco superiori ai 660.000 miliardi.

Per quanto riguarda le entrate, il disegno di legge di assestamento propone accertamenti pari a circa 519.000 miliardi.

I criteri prudenziali con i quali tale stima appare effettuata, rendono verosimile un preconsuntivo 1993 di saldo netto da finanziare di competenza non superiore a 140.000 miliardi, compresi anche i rimborso dei crediti d'imposta.

Allo scopo di valutare le proiezioni esposte nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1994 e bilancio pluriennale per il triennio 1994-1996, la base contabile appropriata è, tuttavia, costituita dalle previsioni assestate per il 1993. Queste propongono un saldo netto da finanziare di 150.710 miliardi, superiore per 5.045 miliardi alle previsioni iniziali soprattutto a causa di maggiori oneri di parte corrente (4.555 miliardi), nonostante una più favorevole tendenza della spesa per interessi (- 4.134 miliardi).

È da osservare, al riguardo, che - nel vigente sistema contabile - il rilevato peggioramento dovrebbe avere carattere transitorio e dovrebbe, pertanto, essere riassorbito a consuntivo. Sul punto la Corte non può che confermare il proprio orientamento, secondo cui il saldo netto da finanziare (che costituisce il cardine fondamentale del sistema di limiti posti all'interno della decisione di bilancio) può essere corretto solo con una esplicita e responsabile decisione legislativa.

Le efficaci misure correttive adottate con la manovra del 1993 e la discesa dei tassi di interesse sul debito pubblico si riflettono sul bilancio a legislazione vigente per il 1994, che si caratterizza per una significativa attenuazione nella crescita degli squilibri.

Rispetto al bilancio assestato del 1993, infatti, il saldo netto da finanziare presenta un peggioramento pari a 28.841 miliardi, ben al di sotto quindi dell'aumento registrato tra il 1992 e il 1993 (87.287 miliardi), raggiungendo l'importo di 179.551 miliardi.

Formalmente il maggiore squilibrio trova la causa esclusiva nella flessione di 48.339 miliardi delle entrate finali, conseguente alla riduzione del gettito non tributario (- 52.369 miliardi), parzialmente compensata dalla crescita di quello tributario (+ 4.030 miliardi), a fronte di un calo delle spese finali attribuibile alla parte corrente (- 30.217 miliardi). I dati sono però influenzati per 49.500 miliardi dal nuovo metodo di riscossione dei contributi sanitari, che, ai sensi della legge 23 ottobre 1992, n. 421, non affluiscono più al bilancio dello Stato, ma a quelli delle regioni. Il raffronto in termini omogenei - al netto di tale fenomeno - indica un incremento delle entrate finali di 1.161 miliardi e una lievitazione delle spese finali corrispondente a 30.002 miliardi.

Il peggioramento del saldo così corretto è attribuibile all'andamento inerziale della spesa corrente (+ 19.283 miliardi), che pure si giova di un limitato taglio della spesa per interessi (- 1.159 miliardi).

La spesa in conto capitale - compresa da reiterati interventi di rimodulazione con le precedenti manovre di bilancio - mostra una crescita di 10.719 miliardi.

Nell'evoluzione annuale e pluriennale del saldo netto da finanziare si rispecchiano le caratteristiche della legislazione degli ultimi anni, che, da un lato, ha introdotto spese in buona parte travalanti il triennio e, dall'altro, ha sorretto il gettito complessivo attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile.

Nella prospettiva del 1994 sembrano prevalere criteri di valutazione diversi, più in linea con le esigenze di contenimento della spesa e di consolidamento dei livelli della pressione tributaria.

In particolare, con riguardo alle entrate, il bilancio a legislazione vigente per il 1994 adotta criteri prudenziali: la quantificazione dei proventi tributari risulta effettuata quasi soltanto in base all'evoluzione tendenziale dei tributi ordinari e tenendo conto della evoluzione delle variabili macroeconomiche, mentre appare assai limitata l'incidenza delle poste relative ad introiti straordinari e non ripetibili.

Va, tuttavia, sottolineato come le previsioni che riguardano i grandi tributi includano rilevanti crescite delle quote da riscuotere mediante ruoli. La limitata probabilità di realizzare incassi da tali poste crea aspettative di gettito in termini di sola competenza e potrebbe rappresentare un concreto rischio di crescita del fabbisogno di cassa oltre i livelli indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria. Sull'argomento la Corte, nella recente relazione annuale, ha fornito elementi di valutazione ai quali riteniamo di poter rinviare.

Sempre con riguardo alle entrate si deve rilevare che il bilancio a legislazione vigente per il 1994 è il primo documento ufficiale nel quale vengono recepite le importanti innovazioni normative che, in sostanza,

spostano sui bilanci degli enti territoriali una significativa quota di proventi attualmente allocati nel bilancio dello Stato.

In particolare, in attuazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è stata trasferita alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1º gennaio 1993, una quota elevata del gettito delle tasse automobilistiche, e dal 1º gennaio 1994 affluiranno alla finanza regionale i contributi destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale. È stata istituita l'imposta comunale sugli immobili che dovrebbe costituire circa il 30 per cento delle entrate proprie dei comuni.

Si tratta di disposizioni che, a regime, potranno riguardare introiti pari - a valori attuali - a circa 70.000 miliardi su base annua.

Ciò chiarito sui nuovi significati delle grandezze finanziarie che compongono la parte attiva del bilancio dello Stato, va sottolineato che il bilancio a legislazione vigente conserva l'imposizione tributaria diretta su livelli sostanzialmente equivalenti a quelli dell'esercizio corrente e di quello decorso. La pressione tributaria complessiva regredisce invece di oltre un punto anche per il venir meno dei proventi *una tantum* e della ricordata quota delle tasse automobilistiche. Non si rinvergono indicazioni quantitative sul gettito ICI. Scompare l'anomala incidenza della fiscalità straordinaria e di quella non ripetibile che nel 1992 ha sorretto l'entrata con circa 30.000 miliardi e che potrà contribuire al gettito finale del 1993 con circa 22.000 miliardi.

La tendenza verso l'attenuazione degli squilibri è confermata anche dal bilancio triennale a legislazione vigente.

Nel progetto di bilancio 1992-1994 il *deficit* tra entrate e spese finali previsto per il 1994 era pari a 174.440 miliardi e saliva a 266.475 nel documento relativo al periodo 1993-1995; viene fissato al richiamato livello di 179.551 miliardi nel bilancio pluriennale 1994-1996 (la recente Nota di variazioni lo riduce ulteriormente a 175.742 miliardi).

Analoga meno sfavorevole prospettiva si desume per i conti del 1995, in ordine ai quali il progetto di bilancio pluriennale 1994-1996 segnala un miglioramento del saldo netto di 96.080 miliardi rispetto al documento dell'anno precedente (da 285.348 a 189.268 miliardi). Nel 1996, infine, il saldo resterebbe ancora al di sotto dei 200.000 miliardi.

L'esame del bilancio a legislazione vigente per il 1994 e del bilancio per il triennio 1994-1996 consente di avanzare alcune considerazioni sui settori di spesa a più elevato rischio, sia perchè riguardano settori per i quali le tendenze non appaiono ancora ricondotte sotto controllo sia perchè, per altri versi, la proiezione degli oneri è soggetta ad un elevato grado di incertezza. Anticipando - in forma sintetica e in modo non sistematico - elementi di giudizio e di valutazione che saranno più compiutamente forniti al Parlamento con il referto sul bilancio a legislazione vigente si possono riportare brevemente note e variazioni relative a sanità, previdenza, personale ed interessi.

Per il 1994, relativamente alla sanità, il progetto di bilancio a legislazione vigente, così come la «finanziaria», indica in 41.738 miliardi l'ammontare del Fondo sanitario nazionale di parte corrente allocato, come è noto, sul capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

La sensibile diminuzione rispetto agli stanziamenti degli esercizi precedenti ed alle previsioni assestate per il 1993 è dovuta al nuovo

regime di finanziamento del sistema sanitario nazionale previsto dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421, e dal successivo decreto legislativo delegato n. 502 del 30 dicembre 1992, in base al quale spettano direttamente alle regioni i contributi sanitari (calcolati per il 1994 in circa 49.500 miliardi).

La Corte dei conti ha più volte richiamato l'esigenza di una corretta quantificazione del Fondo sanitario nazionale così come l'urgenza di interventi strutturali nel settore: nella recente analisi dedicata alla spesa sanitaria nella relazione sul rendiconto 1992, viene evidenziata la abnorme dinamica registrata negli ultimi esercizi e la insufficienza delle misure di contenimento via via previste e talora solo parzialmente attuate.

Sotto il profilo dell'attuazione delle misure di contenimento disposte nelle precedenti manovre, infatti, l'esperienza a consuntivo ha in genere denunciato risultati inferiori alle attese, soprattutto per quelle a carattere più marcatamente strutturale o dipendenti da comportamenti di centri decisionali diversi (regioni, unità sanitarie locali), mentre, un impatto finanziario, più significativo hanno ovviamente avuto quelle comportanti un'immediata restrizione delle prestazioni.

Per il 1993 mancano tuttavia dati, anche parziali, che consentono di definire una stima attendibile di preconsuntivo: le difficoltà relative alla attuazione delle misure di carattere programmatico ed anche congiunturali (ad esempio il gettito relativo alla quota fissa annua individuale per l'assistenza medica di base), non sembrano tuttavia indicare una inversione di tendenza se non limitatamente a specifici segmenti di spesa più direttamente incisi dalla manovra.

In tale quadro di tendenze e comportamenti in buona parte inerziali e di rigidità di talune spese è attendibile la formazione di un disavanzo anche per il 1993: al riguardo è da rilevare che in base alla ricordata legge n. 421 del 1992 ed al decreto legislativo n. 502 dello stesso anno, era previsto il totale esonero finanziario dello Stato per gli eventuali disavanzi di gestione, con l'accollo di questi da parte delle regioni autorizzate ad aumentare l'aliquota dei contributi sanitari, dei tributi regionali vigenti, nonché altre misure.

La Corte, pur condividendo il processo di maggiore corresponsabilizzazione, anche finanziaria, delle regioni, nel servizio sanitario nazionale, ha sempre sottolineato la necessità del riconoscimento per le stesse di una adeguata autonomia impositiva e di effettivi ambiti di intervento sulla dinamica della spesa sanitaria.

Sulla norma (articolo 13 del decreto legislativo n. 502), impugnata insieme a numerose altre dello stesso provvedimento delega da diverse regioni, si è pronunciata la Corte costituzionale che ne ha dichiarato la parziale illegittimità, per la mancata previsione di una adeguata disciplina volta a rendere graduale il passaggio al nuovo sistema di finanziamento.

In base a tale autorevole interpretazione, è quindi da ritenere che solo in via graduale sarà possibile evitare che ricadano sul bilancio dello Stato, sia pure in maniera non più totale, gli effetti dei disavanzi sanitari. In tale ottica, la necessità di una adeguata quantificazione del Fondo sanitario nazionale di parte corrente appare perciò tuttora necessaria per evitare il rischio di successivi interventi integrativi e di ripiano,

comportanti modifiche alle previsioni di bilancio ed oneri aggiuntivi per interessi.

Al di là di specifiche valutazioni sulle singole voci di spesa e sull'apprezzabile obiettivo di perseguire rilevanti risparmi nelle voci relative al personale, alla farmaceutica ed alla medicina specialistica, rimane centrale, ad avviso della Corte, la necessità di un avvio corretto della riforma, con la definizione programmatica di livelli uniformi di assistenza e di un recupero di efficienza e di funzionalità del Servizio sanitario nazionale, che, anche attraverso il più penetrante ruolo riconosciuto alle regioni e l'adozione di appropriate misure correttive e di controllo sulle disfunzioni emerse, restituisca al settore credibilità finanziaria e consenso sociale.

Passiamo ora al comparto della previdenza.

Nel settore della spesa previdenziale, il bilancio 1994 tiene conto delle numerose misure congiunturali e strutturali varate, nel 1992, attuate, rispettivamente, mediante l'emanazione del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, in attuazione della legge di delega n. 421 del 1992.

La manovra di correzione della finanza pubblica per il 1993 ha comportato una riduzione della spesa previdenziale dell'ordine di 11.000-12.000 miliardi con effetti positivi per il 1994 ed il 1995 valutati, rispettivamente, in 14.000 e 18.000 miliardi, e di cifre ancora più consistenti per gli anni successivi.

I principali interventi di natura congiunturale, aventi il dichiarato scopo del contenimento della spesa pensionistica e di stabilizzazione del rapporto della stessa rispetto al prodotto interno lordo hanno riguardato la sospensione, fino al 31 dicembre 1993, dei trattamenti pensionistici di anzianità e della perequazione automatica di tutti i trattamenti previdenziali, salvo l'adeguamento al costo della vita e l'aumento delle contribuzioni a carico degli iscritti rimaste a lungo ferme nelle loro aliquote, nonostante il continuo crescere del costo delle prestazioni, il che ha dilatato lo squilibrio delle gestioni, con conseguenti negativi riflessi sul bilancio statale.

Le modifiche strutturali recate dal provvedimento delegato hanno riguardato essenzialmente l'innalzamento dell'età di pensionamento, l'estensione del periodo di contribuzione per il riconoscimento del diritto alla pensione di invalidità e di vecchiaia, l'allargamento del periodo retributivo per il calcolo della pensione, la modifica del sistema di rivalutazione, limitato alla sola variazione del costo della vita, e la revisione dei limiti di reddito per fruire dei trattamenti minimi.

Infine, nell'aprile 1993 (decreto legislativo n. 124) è stata introdotta la disciplina di forme pensionistiche complementari, le quali dovrebbero in prospettiva compensare la prevedibile riduzione del grado di copertura assicurato dal sistema previdenziale pubblico.

L'insieme delle modifiche apportate ha indubbiamente inciso in misura significativa sulla spesa pensionistica nel breve-medio periodo senza, tuttavia, risolvere il problema fondamentale dell'equilibrio tra costi delle prestazioni ed entità delle contribuzioni, con ciò contraddicendo le esigenze poste dal risanamento dei conti pubblici.

In base all'articolo 6 del disegno di legge finanziaria 1994, l'importo dei versamenti dello Stato all'INPS, a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria, è fissato in 66.800 miliardi.

In proposito, si può osservare che tale importo sconta gli effetti finanziari che si ipotizza possano derivare dalle norme recate dall'articolo 25 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria, che introducono nuove misure correttive in materia di pensioni e di contribuzioni.

Permangono, tuttavia, seri dubbi sulla possibilità per l'INPS di contenere gli oneri per prestazioni pensionistiche, per il mantenimento del salario, per la corresponsione dei trattamenti di famiglia, per sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni e per interventi diversi entro i limiti degli apporti statali stabiliti dalla legge finanziaria. Vi è il rischio che la dinamica della spesa, anche per il peggioramento del quadro macro-economico (comportante, da un lato, la contrazione delle basi imponibili e, dall'altro, l'espansione degli ammortizzatori sociali), produca, come sugli esercizi precedenti, un disavanzo di gestione che andrà ad aggiungersi al *deficit* previsto al 31 dicembre 1993 (stimato superiore ai 55.000 miliardi).

Passiamo ora al personale, altro settore sempre dimostratosi a rischio.

Secondo i dati del bilancio a legislazione vigente, la spesa di competenza per il personale prevista per il 1994 ammonta a 88.837 miliardi (87.601+1.236), con un aumento di 1.176 miliardi, pari all'1,3 per cento, rispetto alla previsione assestata 1993 (87.661 miliardi). L'incremento è dovuto essenzialmente all'aumento degli oneri relativi al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Da segnalare, altresì, che la previsione di spesa per il 1994 è destinata ad incrementarsi ulteriormente per effetto dei rinnovi contrattuali, il cui onere è stato determinato, dal disegno di legge finanziaria 1994, in 480 miliardi.

In termini di pagamenti l'evoluzione in aumento della spesa appare molto marcata fra il 1992 e il 1993 (previsione assestata): + 4.916 miliardi, pari al 5,6 per cento. Invece, fra la previsione assestata 1993 e la previsione di cassa contenuta nel bilancio a legislazione vigente 1994 (88.029 miliardi) si prospetterebbe addirittura una diminuzione di spesa di 3.500 miliardi, pari al 3,8 per cento sempre al lordo della eventuale spesa per il rinnovo dei contratti collettivi.

I dati che precedono consentono di constatare come la spesa per il personale presenti, da una parte, una sostanziale rigidità in termini di competenza, mentre, in termini di cassa, essa presenta, nel 1993 (come, del resto, negli anni precedenti), un andamento decisamente divaricato rispetto alle previsioni iniziali e, nel 1994, una diminuzione che, se può essere giustificata con il blocco delle retribuzioni e del *turn over* realizzato dai provvedimenti del 1992 e del 1993, tende ad essere annullata o comunque erosa dall'ipotizzato rinnovo dei contratti collettivi.

Ne discende l'importanza e l'essenzialità di provvedimenti strutturali, capaci di contenere l'evoluzione della spesa per il personale (ovvero di accrescere la produttività di tale spesa) nel contesto di più generali riordini, organizzativi e funzionali, dei pubblici apparati.

Nondimeno, la Corte deve stigmatizzare – come in precedenti occasioni – la persistente attribuzione a pubblici dipendenti di benefici economici solo nominalmente collegati alla specificità delle mansioni svolte o ad incrementi di produttività del lavoro. Di qui, la urgente necessità di riordinare la materia dei compensi accessori, al fondamentale scopo di far sì che la corresponsione di questi sia connessa a reali e verificate condizioni, situazioni o presupposti.

Si passa, ora, alla spesa per interessi. Gli effetti dei provvedimenti adottati nel 1993, la discesa del tasso di inflazione (legata in buona misura agli accordi sul costo del lavoro del luglio 1992 e del luglio 1993) e i reiterati interventi sul tasso ufficiale di sconto (recentemente sceso al livello più basso degli ultimi diciassette anni) dischiudono ora un orizzonte favorevole per il contenimento della spesa per interessi.

Già dall'assestamento del bilancio 1993, contrariamente all'anno precedente, la dotazione di competenza della categoria «interessi» registra un ridimensionamento di circa 4.000 miliardi (da 187.145 a 183.159 miliardi).

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1994, sempre in termini di competenza, la spesa per interessi subisce un ulteriore decremento di mille miliardi. Ciò consente – come si è già osservato – il rallentamento della crescita del saldo netto da finanziare, rispetto all'analogo documento dell'anno precedente, sia nello stesso bilancio a legislazione vigente 1994, sia nel progetto di bilancio triennale 1994-1996.

L'ulteriore accumulo di debito pubblico e l'andamento dei tassi a livello internazionale possono tuttavia presentare elementi di rischio in ordine alla ipotizzata discesa tendenziale dei tassi di interesse.

Il piano di rientro va quindi fermamente mantenuto, e, anzi, rafforzato per il biennio 1995-1996 da un più consistente avanzo primario.

All'efficacia della manovra di risanamento – più che all'adozione di accorgimenti tecnici o a forzature discrezionali – si lega, dunque, la riduzione dei tassi di interesse reali e l'allungamento della vita media dei titoli, su cui le parallele risoluzioni parlamentari sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 hanno impegnato il Governo.

Con gli interventi sul bilancio a legislazione vigente, con la legge finanziaria e con i provvedimenti collegati, ora all'esame del Parlamento, è stata data attuazione agli indirizzi di politica di bilancio proposti dal Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996.

Come si è ricordato la manovra per il 1994 prevede una riduzione del fabbisogno primario di 31.000 miliardi. Il Governo valuta, inoltre, in 7.500 miliardi il minore onere per interessi.

I 31.000 miliardi avrebbero dovuto essere raggiunti, secondo il Documento di programmazione economico-finanziaria, attraverso maggiori entrate nette per 3.000 miliardi e minori spese per 28.000 miliardi. La composizione della manovra ora all'esame è, però, un po' diversa, presentando interventi pari a circa 4.300 miliardi di entrate nette. Ciò malgrado, la manovra resta contenuta dal punto di vista delle entrate: è questo il primo importante elemento di innovazione rispetto al passato.

Dal lato delle spese, non si rinvengono, al momento, informazioni sufficienti a comprendere come dovrebbero essere assicurati i quasi 27.000 miliardi di risparmio. Infatti, il provvedimento collegato in materia di spese prevede risparmi puntuali, legati a specifici interventi legislativi, per poco più di 11.000 miliardi. Anche se l'esigenza di razionalizzare l'attività della pubblica amministrazione appare del tutto condivisibile, sembrerebbe opportuno che il Governo fornisse indicazioni più chiare intorno alla quantificazione degli effetti di bilancio delle azioni che si intende intraprendere, sia a livello legislativo che a livello amministrativo.

Per quanto riguarda il merito dei provvedimenti, si osserva che dal punto di vista delle entrate è stato concesso qualche alleggerimento degli oneri dei contribuenti, in particolare per quanto concerne l'abitazione principale e la restituzione del drenaggio fiscale ai lavoratori dipendenti. Le maggiori entrate previste dal provvedimento collegato in materia di entrate consistono in appena 2.800 miliardi circa, rispetto ai 9.500 complessivamente necessari a coprire i costi delle minori entrate per restituzione del drenaggio fiscale e agevolazioni alla prima casa, i costi delle minori entrate dovute alle riduzioni di alcune spese e ad assicurare i 4.300 miliardi di maggiore gettito netto. Ben 6.700 miliardi dovranno, pertanto, essere recuperati attraverso un provvedimento che sarà emanato a fine anno (e che dovrebbe riguardare sostanzialmente le imposte indirette).

Per quanto riguarda le spese, tra i provvedimenti per i quali sono state fornite precise quantificazioni, il ruolo maggiore è affidato, anche questa volta, alla sanità, che dovrebbe assicurare più del 40 per cento dei risparmi del provvedimento collegato. Rispetto al passato, si intravede un più organico disegno di razionalizzazione del settore, anche se restano dubbi con riguardo agli effetti sul bilancio dell'estensione dell'esenzione dai *tickets* e della liberalizzazione dei prezzi dei farmaci. Con riguardo a quest'ultima misura, in particolare, non sono fornite stime delle conseguenze sulla spesa pubblica di eventuali incrementi del livello medio dei prezzi dei farmaci in prontuario.

Gli interventi sulle pensioni dovrebbero consentire un'altra quota piuttosto rilevante dei risparmi (il 25 per cento del totale garantito dal provvedimento collegato). Sussistono dubbi con riguardo alla stima degli effetti delle norme volte a disincentivare il pensionamento anticipato: in presenza di un rigoroso blocco del *turn over*, come quello che viene proposto, il collocamento a riposo di un dipendente dovrebbe consentire, infatti, una riduzione della spesa pubblica.

Un'attenzione assai ampia è stata riservata, nel provvedimento collegato, alle norme sull'organizzazione, che dovrebbero consentire significativi risparmi di spesa attraverso una azione sistematica di razionalizzazione e di ammodernamento della pubblica amministrazione.

In proposito, mentre va espresso apprezzamento per la puntuale introduzione di tali norme e per l'affermazione del nesso che deve intercorrere tra innovazioni organizzative, razionalizzazione di uffici e servizi pubblici e contenimento della spesa, si deve rilevare che le misure disposte sono destinate ad avere effetti soprattutto nel medio periodo: non sembra possibile, perciò, effettuare, al momento, valutazioni in termini di effettiva minore spesa per l'esercizio 1994.

Vorrei concludere il mio intervento facendo riferimento ai profili istituzionali che non devono essere trascurati sia pure nell'ambito del quadro che sto sinteticamente delineando.

Se l'intervento sulle grandezze finanziarie del bilancio - che dallo scorso anno si viene accompagnando a notevoli interventi di struttura nella materia amministrata - costituisce lo strumento principale e più immediato per il rientro del disavanzo pubblico, non vanno tuttavia trascurate iniziative a livello ordinamentale e istituzionale, volte a ottimizzare la struttura del documento di bilancio tanto nei suoi riflessi di chiarezza e significatività ai fini di una rapida decisione parlamentare, quanto nei suoi riflessi di congruenza ai fini di sana gestione e di rendicontazione.

La prima esigenza è legata ai tempi e ai modi del lavoro parlamentare, la seconda è ora rafforzata dal nuovo assetto della dirigenza e dall'attenzione rivolta dalle leggi al profilo dei costi dell'azione amministrativa. Sembra quindi il momento di riprendere e portare a compimento l'idea di una riclassificazione del bilancio, affidata nella passata legislatura al disegno di legge n. 1203-bis.

Sempre sul piano degli aspetti istituzionali della finanza pubblica, non possono essere sottaciuti problemi di coordinamento, la cui positiva soluzione non può che giovare alla produttività della spesa, contribuendo a mandare a buon fine l'effetto dei tagli e delle nuove imposizioni tributarie. Si tratta non soltanto d'intervenire sul piano normativo ma anche di creare le condizioni di conseguenti comportamenti amministrativi laddove le norme di raccordo già esistono.

Va anzitutto richiamata, su questo versante, la necessità, da un lato, di un'adeguata soluzione del problema della normalizzazione (armonizzazione) e del consolidamento dei conti pubblici ai sensi dell'articolo 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e, dall'altro, di una esposizione dei conti nella chiave del sistema europeo dei conti economici integrati, espressamente prevista dal Trattato sull'Unione europea.

Esigenze di significatività del bilancio statale sollecitano, poi, sia una ridefinizione dei rapporti tra bilancio e tesoreria, la quale va restituita alle funzioni sue proprie (com'è noto, ancora nel 1992, l'incidenza del fabbisogno di tesoreria sul fabbisogno complessivo del settore statale è stata assai elevata, oltre 45.000 miliardi), sia una soluzione del problema delle gestioni fuori bilancio che possa reggere nel tempo.

Attenzione massima richiedono, ancora, la copertura degli oneri trasferiti al settore pubblico, che non sempre risponde al principio espresso dall'articolo 27 della legge n. 468 del 1978 e dalla giurisprudenza costituzionale; e il controllo della spesa degli enti pubblici economici trasformati in società per azioni.

Ove, infine, non si vogliano vanificare le possibilità offerte dalla partecipazione italiana alla Comunità europea - e, più specificamente, non si vogliano «bruciare» possibilità di lavoro a fronte del contributo italiano al mantenimento della Comunità e far dirottare altrove i fondi comunitari - è del tutto urgente migliorare strumenti di raccordo e comportamenti amministrativi che hanno reso finora deludente l'utilizzo delle risorse comunitarie.

Presidenza del Presidente della 5^a Commissione ABIS

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Carbone per la sua esposizione. Il documento che ci ha illustrato sarà certamente oggetto di un esame attento da parte di tutti i colleghi, soprattutto quelli non presenti stasera.

Dal momento che il presidente del Consiglio Ciampi sarà presente in Aula alle ore 16 alcuni colleghi hanno ritenuto estremamente importante ascoltare le sue dichiarazioni, quasi che fossero dichiarazioni di fine legislatura.

Siccome si sono verificati alcuni incidenti al momento della presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria che hanno reso necessario un rinvio, ho ritenuto di mantenere l'orario di convocazione immaginando che fosse possibile approfondire il contenuto del testo presentato anche in un secondo momento. In ogni caso invito i colleghi presenti a formulare qualche domanda o a chiedere chiarimenti sul documento della Corte dei conti.

REVIGLIO. Se non ricordo male avete valutato in 11.000 miliardi la quantificazione dei tagli di spesa. Vorrei sapere come si è arrivati a questa cifra.

PRESIDENTE. Mi pare che sia quanto previsto in tabella.

REVIGLIO. Quindi, non si tratta di una valutazione della Corte dei conti? Ciò non implica quindi che la manovra sia di 27.000 miliardi? Ricordo a memoria la cifra di 17.000 miliardi.

PRESIDENTE. Le due cifre fornite sono, una del Ministro che ha preparato quel pacchetto insieme alle note tecniche relative, l'altra relativa ad una valutazione della Ragioneria generale dello Stato.

Nella valutazione del ministro Cassese, ristretta rispetto a quella ipotizzata originariamente, erano stati indicati 17.000 miliardi circa. Nella valutazione della Ragioneria erano stati indicati invece 11.000 miliardi, vale a dire, la cifra che è stata richiamata. Quella è la cifra che va presa in considerazione per una corretta valutazione in termini di bilancio.

REVIGLIO. Ho esaminato con attenzione l'intero collegato, articolo per articolo. Ho fatto la somma e sono risultati 17.000 miliardi di cui 4.400 di incerta valutazione e 750 rilevabili solo a consuntivo.

Poi ci sono altre misure di tagli che non sono incluse nel collegato. Come si arriva agli 11.000 miliardi che mancano?

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che ai fini della copertura del bilancio sono state utilizzate cifre inferiori mentre per il saldo netto andranno considerate tutte le voci per realizzare una manovra di 31.000 miliardi.

REVIGLIO. I 27.000 miliardi non sono quantificabili *ex ante* ma vengono stimati complessivamente.

PRESIDENTE. Pur non potendo dimostrare quest'operazione punto per punto questo sarà il risultato finale valutabile soltanto a consuntivo.

REVIGLIO. Invece, in una tabella che non è prevista nei documenti, ma che è stata resa pubblica, si parla di 27.000 miliardi.

PRESIDENTE. Questo perchè a noi manca un tassello della documentazione, vale a dire, la relazione previsionale programmatica che di solito viene presentata nel mese di settembre. In quella sede avranno le previsioni, altrimenti il ragionamento non ha senso.

Al momento attuale invece siamo costretti a fare alcune dichiarazioni di fede sino al momento in cui il documento non verrà fornito; documento in cui dovrebbero invece essere appostate tutte le annotazioni.

Vorrei evidenziare un altro aspetto del problema di diversa natura. Come potrete notare, l'articolo 38 del disegno di legge collegato pone una questione che era già emersa in Commissione bilancio e di cui abbiamo dato notizia alla Presidenza; e, questa nostra perplessità, è stata condivisa anche dal Presidente. La disposizione è molto vaga in relazione all'inserimento dei fondi negativi e, in fase di proposizione degli emendamenti, il discorso sarà prospettato dal Governo in questi termini. Mi sono chiesto - ed ho sollevato la questione con il Governo in termini informali - perchè non venga data un'impostazione più diretta al problema dei fondi negativi e il Governo ha affermato che nell'incertezza ha adottato questo articolato senza l'inserimento in quei termini per superare possibili obiezioni da parte della Corte dei conti. Infatti, questa norma dovrebbe assicurare al bilancio circa 4.000 miliardi di appostazione nella spesa corrente e 2.000 miliardi nelle spese in conto capitale e la Corte dei conti avrebbe potuto non autorizzare la spesa nella misura in cui non fossero certe le entrate. Ma se la questione fosse in questi termini, tutti i fondi globali, tutta la parte corrente e una parte del fondo in conto capitale diventerebbero non spendibili; però, mi pare che in questo caso il ragionamento sia diverso e questa è la considerazione che intendevo svolgere. Infatti, se venissero definiti in questo momento i provvedimenti che si assumeranno entro l'anno, non ci sarebbero questioni di copertura perchè questo è il senso dell'articolo 38 del disegno di legge collegato; e l'inserimento dei fondi negativi non dovrebbe comportare conseguenze, perchè sarebbe accertata la copertura derivante da quei provvedimenti.

Ho voluto svolgere questa considerazione perchè probabilmente le obiezioni della Corte dei conti concernono l'incasso delle risorse in vista dei pagamenti per l'incerta quantificazione del gettito. Ma, nel caso in cui quanto prospettato si verifichi esattamente nel modo da me descritto, nella situazione attuale non dovrebbero porsi questo tipo di problemi.

Vorrei comunque un chiarimento in merito dal presidente Carbone.

CARBONE. Signor Presidente, bisogna distinguere. Il cosiddetto fondo globale negativo ha un senso in quanto è iscritto come condizione preliminare alla possibilità di approvare provvedimenti puntualmente collegati, «sposati» con le voci del fondo negativo. E questo è un discorso chiaro, che non possiamo che condividere.

Vorrei ricordare un episodio molto singolare che ha sollevato perplessità soltanto in un ufficio della Corte dei conti e che non ha formato oggetto, in realtà, di nessuna valutazione negativa. Mi riferisco alle attese entrate dell'ICI già iscritte in bilancio, che avrebbero dovuto concorrere alla acquisizione delle risorse da trasferire, poi, al sistema degli enti locali. Il nostro ufficio di controllo si è trovato di fronte ad un trasferimento e accreditamento globale di tutto il fondo al sistema degli enti locali, ancorchè non si fosse ancora stabilito il termine entro il quale i contribuenti avrebbero dovuto iniziare il pagamento dell'ICI. Su questo aspetto ci sono stati dubbi se fosse corretto trasferire agli enti locali tutto quell'ammontare, quando una componente di quell'ammontare non poteva comunque essere stata ancora riscossa. Quindi, è emerso un problema su di un aspetto particolare e per un congegno legislativo specifico che faceva scattare l'autotassazione in una determinata data posteriore a quella del trasferimento; ma, ripeto, si tratta di un caso tutto di specie che non ha comportato una pronuncia della Corte, ma semplicemente la manifestazione di un dubbio espresso da un solo ufficio.

PRESIDENTE. La ringrazio per i suoi chiarimenti, debbo dire che del resto, nonostante il dubbio che le ho manifestato e l'obiezione che ci è stata avanzata dalla Corte, siamo comunque andati avanti nel nostro lavoro.

REVIGLIO. Vorrei porre una domanda. Premetto che negli ultimi anni non ho seguito molto tali questioni come quando facevo il professore, quindi perdonatemi se porrò dei quesiti forse stupidi, ma le cui risposte possono aiutarmi a chiarire alcuni aspetti.

Dalla lettura dei documenti finanziari, ho riscontrato che quest'anno i fondi speciali hanno una entità corrispondente a meno della metà rispetto all'anno scorso e inoltre sono in gran parte vincolati. Tra l'altro, mi sembra di aver rilevato nella relazione testè svolta dal presidente Carbone un'indicazione, o meglio quasi un rimprovero - anche se garbatissimo - rivolto alla nostra Commissione che non ha stabilito negli indirizzi che il Governo dovesse fornirci il programma dei progetti di legge che dovrebbero essere finanziati dai suddetti fondi. Il problema discende dal fatto che non abbiamo avuto un'indicazione di priorità, anzi non ci sono stati da parte dal Governo suggerimenti in merito. Inoltre, il fatto che la dimensione dei fondi speciali sia particolarmente ridotta rende complicatissimo il nostro esercizio, perchè non riusciamo a comprendere che cosa succederà ai progetti di legge del 1994 che dovrebbero trovare copertura nei fondi speciali. Tutto ciò complica la vita, perchè sono dell'opinione che almeno una parte dei 6.000 miliardi di inasprimenti fiscali dobbiamo cercare di ottenerli rinunciando a qualche progetto di spesa e sarebbe meglio riuscire a fare una manovra di soli 4.000 miliardi di inasprimenti fiscali a fine anno ma, ripeto,

questo diventa difficile sapendo che le risorse destinate al fondo sociale sono così esigue. Volevo quindi capire se gli uffici sono in possesso di indicazioni riguardo alle priorità che a me invece sono sfuggite.

PRESIDENTE. Nella relazione al disegno di legge finanziaria c'è un'indicazione di quella che è la volontà del Governo che naturalmente però non ha valore di legge e non vincolante.

REVIGLIO. Ripeto, bisogna tenere conto anche che il fondo speciale è notevolmente ridotto.

PRESIDENTE. Può darsi che tale fondo non sia sufficiente a coprire tutte le operazioni, ma le indicazioni il Governo le ha date anche se, ripeto, non sono vincolanti in nessun modo. Tanto è vero che, se non vado errato, riguardo a un progetto di legge parlamentare che aveva una copertura insoddisfacente - in quanto andava a insistere su residui che non erano pertinenti - abbiamo restituito il provvedimento per motivi di mancanza di copertura alla Commissione di merito che ha provveduto a questo aspetto attraverso il fondo globale. Quindi sia il Governo sia il Parlamento, nella misura in cui si ritiene prioritario un certo intervento rispetto a quelli che sono elencati nella relazione, possono fare riferimento al fondo globale. Questa è l'innovazione avvenuta assegnando i fondi globali a ciascun Ministero e non più a ogni provvedimento indicato; si tratta di una modifica frutto di grosse discussioni e che ha il fine di consentire di volta in volta la possibilità di valutare l'urgenza di un provvedimento che può sopravvenire tra il momento dell'iscrizione delle risorse necessarie e quello dell'emanazione del provvedimento stesso, e alla quale sia il Governo, sia il Parlamento possono dare una soluzione facendo riferimento al fondo globale.

Il Governo ha indicato che cosa riterrebbe di dover fare. Può darsi che il Governo stesso, nel momento in cui emana un provvedimento, decide che è diventato prioritario un altro tipo di discorso che può essere addebitato a quel tipo di fondo.

REVIGLIO. Il Governo potrebbe anche decidere di utilizzare 4.000 miliardi per esperimenti fiscali.

PRESIDENTE. È possibile. Ovviamente in questo caso viene tolta al Governo qualunque possibilità di movimento perché tutto è determinato.

CARBONE. La Corte dei conti non ha fatto un'obiezione su una materia relativa al documento bensì un'altra che forse il mio collega potrebbe illustrare.

CARABBA. Sulla nuova struttura dei fondi, sia nella relazione annuale che nel referto scritto che ci riserviamo di inviarvi, abbiamo indicato che sarebbe desiderabile una programmazione dei fondi globali da parte del Governo, ferma restando poi l'autonomia del Parlamento di una valutazione più precisa; l'abbandono del criterio precedente

l'attribuzione di fondi per Ministeri, rende questi ultimi estremamente vaghi; ciò in contrasto con l'articolo 81, comma 3, che fa riferimento alla natura non sostanziale della legge di bilancio, almeno fino a che rimane in vigore la Costituzione della prima Repubblica. Al di là di questa valutazione, vorrei sottolineare invece che siamo preoccupati del fatto che nella risoluzione relativa al 1993-1995, il Parlamento aveva impegnato il Governo a illustrare per grandi linee le modalità attraverso cui si intendeva realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio pluriennale programmatico.

La preoccupazione della Corte dei conti è legata molto alla credibilità del bilancio triennale programmatico perchè è su di esso che si vanno ad individuare le coperture. Tra l'altro quest'ultimo è il bilancio che il paese presenta anche all'estero.

Questa indicazione nelle risoluzioni del corrente anno è mancata e quindi, invertendo un po' le parti, vorrei chiederne il motivo. Ci sembrava interessante che le risoluzioni parlamentari relative al bilancio triennale impegnassero lo scorso anno il Governo a render conto di come quest'ultimo intendeva realizzare il passaggio dalla legislazione vigente ai saldi programmati. Accettando la realtà di una struttura flessibile del bilancio programmatico e anche il fatto che molte decisioni di contenimento vengono rinviate agli esercizi successivi, anche se il Governo non si era adeguato alle sollecitazioni del Parlamento, ci siamo meravigliati del fatto che il Parlamento, quest'anno, non abbia voluto pronunciarsi sulle modalità del passaggio dai saldi a legislazione vigente a quelli programmatici.

PRESIDENTE. In questo momento non ho presente l'aspetto a cui faceva riferimento. Probabilmente al momento della stesura questo punto ci è sfuggito; in ogni caso non deriva da un'esplicita volontà contraria a quella manifestata l'anno scorso.

PAVAN. Se elenchiamo con precisione i fondi globali per i quali è consentita una possibilità di sviluppo e valutiamo attentamente le nuove problematiche di cui deve farsi carico il Parlamento, è evidente che quest'ultimo non avrà più alcuna possibilità di intervento. Si corre il rischio che il Parlamento non possa agire finchè i capitoli di bilancio non vengono assestati; ciò implica che il Parlamento è completamente bloccato e che le eventuali esigenze nuove che si presentano non vengono mai esaminate.

Dal momento che il Governo non è disposto a cedere su qualche punto è importante che rimanga una parte di bilancio indefinita sulla quale il Parlamento possa intervenire per eventuali modifiche. La programmazione dovrebbe essere delineata per sommi capi, indicando i punti fondamentali sui quali il Governo non è disposto a concessioni lasciando al Parlamento una certa discrezionalità su altre questioni anche perchè noi stessi, su tutte le maggiori entrate, abbiamo limitato la nostra possibilità di intervento.

PRESIDENTE. Il vero problema è che la paralisi è totale; vorrei comunque sottolineare che si sta delineando un'altra situazione della

quale non ci si è ancora resi conto. Senza modificare la normativa relativa ai compiti delle varie istituzioni, si sta realizzando una distinzione molto più netta, rispetto al passato, tra i compiti del Parlamento e quelli del Governo. Il Parlamento si sta occupando principalmente di direttive di carattere generale mentre il Governo ha la responsabilità dell'amministrazione e degli atti da essa compiuti. Nelle «finanziarie» degli anni scorsi venivano affrontati dal Parlamento gli argomenti più disparati. Attualmente invece si verifica una tendenza opposta, per cui sarà necessario stabilire con chiarezza, sulla base delle riforme di carattere istituzionale che avranno luogo, le responsabilità di ciascuno.

Attualmente molti atti propri del Parlamento vengono delegati al Governo con estrema tranquillità e anche nello stesso provvedimento collegato sono presenti alcune richieste di delega che non prevedono neanche l'adozione di decreti-legge; si accetta nella sostanza una delegificazione. Se il Parlamento dovesse approvare il «collegato» in questi termini ciò implicherebbe assegnare al Governo una funzione di maggiore responsabilità in termini di impostazione e di amministrazione, anche se i limiti entro i quali il Governo può muoversi sono stati già fissati nel documento di programmazione.

Il Parlamento si è riservato questo compito e quindi se non procede in questo senso sarà una sua scelta precisa; comunque, rimane una funzione di controllo che potrà essere esercitata attraverso quegli strumenti di controllo, forse non ancora molto sofisticati, ma che spero divengano tali al più presto. È necessario che su alcuni fronti venga lasciata al Parlamento una possibilità di riesaminare i dati che vengono forniti dal Governo.

Nel caso in cui non fossimo soddisfatti dell'attività del Governo rimane sempre la possibilità di una revoca della fiducia accordata.

Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOT.T.SSA MARISA NUDDA

