

## RESOCONTO STENOGRAFICO

152.

### SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 7 LUGLIO 1988

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI

#### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> . . . . .	16491	<b>CARRUS ed altri: Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità generale dello Stato (2445);</b>	
<b>Assegnazione di disegni di legge a Commissioni in sede legislativa</b> . . . . .	16492	<b>PIRO e NONNE: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di formazione del bilancio dello Stato (2446);</b>	
<b>Proposte di legge:</b>		<b>Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativo alla legge finanziaria (2575);</b>	
(Adesione di un deputato) . . . . .	16491	<b>BATTISTUZZI ed altri: Disposizioni attuative dell'articolo 81 della Costituzione (2777);</b>	
(Annunzio) . . . . .	16491	<b>CALDERISI ed altri: Integrazioni all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, per la garanzia della corretta quantificazione delle leggi di spesa e modifica dell'articolo 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (2847);</b>	
(Trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) . . . . .	16492		
(Trasmissione dal Senato) . . . . .	16491		
<b>Progetti di legge (Seguito della discussione):</b>			
<b>MACCIOTTA ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (1154);</b>			

## X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

	PAG.	PAG.
PELLICANÒ ed altri: Norme in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2864);		PRESIDENTE 16492, 16495, 16499, 16502, 16503, 16507
		AIARDI ALBERTO (DC) . . . . . 16493
		CALDERISI GIUSEPPE (FE) . . . . . 16495
BASSANINI ed altri: Modifiche ed integrazioni alla legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2911).		GITTI TARCISIO, <i>Sottosegretario di Stato per il tesoro</i> . . . . . 16503, 16504
		MACCIOTTA GIORGIO (PCI), <i>Relatore</i> 16499, 16502
		VALENSISE RAFFAELE (MSI-DN) . . . . 16504

**La seduta comincia alle 9,30.**

MICHL EBNER, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 5 luglio 1988.

(È approvato).

**Missione.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento il deputato Rossi di Montelera è in missione per incarico del suo ufficio.

**Annunzio di proposte di legge.**

PRESIDENTE. In data 6 luglio 1988 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

SAVINO ed altri: «Norme sulla rappresentanza studentesca negli organi di governo dell'Università» (2961);

TORCHIO ed altri: «Modifica al comma 4 dell'articolo 2 della legge 2 giugno 1988, n. 218, recante misure per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali» (2962);

BORGHINI ed altri: «Legge quadro in materia fieristica» (2963);

GRILLI ed altri: «Nuova disciplina delle cooperative di promozione e integrazione sociale» (2964);

CHERCHI ed altri: «Norme sulle emergenze ambientali nelle attività industriali» (2965).

Saranno stampate e distribuite.

**Trasmissione dal Senato.**

PRESIDENTE. In data 6 luglio 1988 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza la seguente proposta di legge:

S. 473. — Senatori MANCINO ed altri: «Contributo all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia» (approvata da quella IX Commissione permanente) (2966).

Sarà stampata e distribuita.

**Adesione di un deputato ad una proposta di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che la proposta di legge ANTONUCCI: «Modifica dell'articolo 44, primo comma, del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124» (2422) (annunziata nella seduta del 4 marzo 1988) è stata successivamente sottoscritta anche dal deputato Torchio.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

**Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto, nella seduta di ieri, a norma del comma 1 dell'articolo 92 del regolamento, che i seguenti progetti di legge siano deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede legislativa:

*III Commissione (Esteri):*

«Norme per l'organizzazione ed il finanziamento della presidenza italiana dell'iniziativa Eureka» (2894) *(con parere della I, della V, della VII e della XI Commissione);*

se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

*IX Commissione (Trasporti):*

«Norme per favorire il traffico di cabotaggio» (2766) *(con parere della I, della II, della III, della V, della VI, della VIII, della X e della XI Commissione);*

se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Trasferimento di proposte di legge dalla sede referente alla sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di aver comunicato nella seduta di ieri, a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento, che la III Commissione permanente (Esteri) ha deliberato di chiedere il trasferimento in sede legislativa delle seguenti proposte di legge, ad essa attualmente assegnate in sede referente:

TREMAGLIA ed altri: «Anagrafe e censimento degli italiani all'estero» (105); MARRI ed altri: «Anagrafe e censimento degli italiani residenti all'estero» (379); AIARDI ed altri: «Anagrafe e censimento

degli italiani all'estero» (1944) *(la Commissione ha proceduto all'esame abbinato).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Seguito della discussione dei progetti di legge: Macciotta ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (1154); Carrus ed altri: Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità generale dello Stato (2445); Piro e Nonne: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di formazione del bilancio dello Stato (2446); Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativo alla legge finanziaria (2575); Battistuzzi ed altri: Disposizioni attuative dell'articolo 81 della Costituzione (2777); Calderisi ed altri: Integrazioni all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, per la garanzia della corretta quantificazione delle leggi di spesa e modifica dell'articolo 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (2847); Pellicanò ed altri: Norme in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2864); Bassanini ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2911).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei progetti di legge: Macciotta ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, concernente la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio (1154); Carrus ed altri: Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità generale dello Stato (2445); Piro e Nonne: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di formazione del bilancio dello Stato (2446); Modifiche all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativo alla legge finanziaria (2575); Battistuzzi ed altri: Disposizioni attuative

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

dell'articolo 81 della Costituzione (2777); Calderisi ed altri: Integrazioni all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, per la garanzia della corretta quantificazione delle leggi di spesa e modifica dell'articolo 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (2847); Pellicanò ed altri: Norme in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2864); Bassanini ed altri: Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, in materia di bilancio e contabilità generale dello Stato (2911).

Ricordo che nella seduta di ieri è cominciata la discussione sulle linee generali.

È iscritto a parlare l'onorevole Aiardi. Ne ha facoltà.

ALBERTO AIARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, una valutazione obiettiva del provvedimento all'esame di questa Assemblea non può prescindere, a mio parere, dal dibattito, dalle critiche e forse anche dai contrasti che hanno accompagnato negli anni passati la discussione e l'approvazione dei documenti di bilancio. L'esigenza sempre più pressante, via via manifestatasi con l'esperienza di dieci anni di applicazione della legge n. 468, di una revisione delle procedure di approvazione delle leggi di bilancio e di quella finanziaria, in particolare, aveva già determinato — come per altro è stato evidenziato da altri colleghi — l'assunzione di alcuni correttivi nell'esame e nell'applicazione di dette leggi, sia con la sperimentazione del dibattito preliminare sugli indirizzi programmatici, attraverso le risoluzioni adottate dalle Commissioni bilancio nel 1986, sia con l'introduzione nell'ultima legge finanziaria di norme sulla quantificazione e copertura finanziaria delle leggi (mi riferisco all'articolo 2), incluse le nuove o maggiori spese correnti previste dalla legge finanziaria stessa, nonché nell'applicazione normativa del documento di programmazione economica e finanziaria prevista dall'articolo 3. Tali correttivi sono stati riprodotti — come si avrà modo di dire — nel testo licenziato dalla Commissione ed ora al nostro esame.

Attraverso questi precedenti veniva segnata una via per la quale l'ampio dibattito in merito postulava la necessità di un ripensamento più organico della legge n. 468 sulla contabilità, la cui impostazione di fondo, per altro, non è stata mai messa in discussione. Sono stati rilevati, anzi, i segni innovativi che riguardavano, in particolare, gli obiettivi di restituzione al bilancio dello Stato di una migliore flessibilità e della attribuzione ad esso di una capacità programmatica, per una efficace impostazione della manovra di politica economica e finanziaria.

Non a caso il disegno generale della legge n. 468 si fondava su tre elementi fondamentali: l'introduzione del bilancio di cassa quale strumento contabile sempre più vicino ai tempi reali della spesa; l'adozione del bilancio pluriennale per dare alle scelte di politica economica, in termini finanziari, un respiro di medio periodo; e l'introduzione della legge finanziaria, come mezzo per adeguare scelte e tempi agli obiettivi della stessa politica economica.

I problemi che si sono evidenziati per le loro maggiori difficoltà sono stati quelli collegati alla esigenza di un più preciso rapporto tra legge finanziaria e di bilancio, ai contenuti propri della legge finanziaria di programma, alle stesse modalità di copertura delle leggi di spesa.

Altra esigenza che è apparsa sempre più pressante, rispetto ai caratteri di legge onnicomprensiva o cosiddetta *omnibus* che la legge finanziaria era venuta assumendo, era quella di restituire al Parlamento la possibilità di confrontarsi in modo puntuale sugli elementi sostanziali degli indirizzi e delle scelte di politica economica e finanziaria, sugli obiettivi e sulle priorità, evitando che questi venissero sommersi dalla miriade di singoli problemi spesso limitati e riaffidando, tra l'altro, lo spazio naturale alle Commissioni di merito per la definizione delle normative di settore.

Si rischiava sempre più di sfilacciare perversamente il contenuto della legge finanziaria, con una sua ingovernabilità di fatto e con la perdita di quella essenzialità indispensabile per far comprendere chia-

ramente, sia ai parlamentari sia all'opinione pubblica, le linee portanti della gestione dell'economia da parte del Governo e del relativo controllo da parte del Parlamento.

Ora, con il testo in discussione, di revisione delle norme fondamentali della legge n. 468, riteniamo sia stato fatto uno sforzo positivo per il superamento degli inconvenienti denunciati e per recuperare organicamente i tentativi di adeguamento procedurale e sostanziale, ai quali ho già accennato.

La riconfermata anticipazione della fase di programmazione finanziaria (già prevista dall'articolo 3 della legge finanziaria 1988), con la presentazione del documento di programma come avvio concreto della procedura di bilancio e con i criteri di redazione in esso ben individuati, esalta senz'altro la possibilità concreta di un confronto serio e non affannoso sugli indirizzi di politica economica e sulla manovra conseguente di finanza pubblica, quale preparazione coerente dei successivi adempimenti connessi alla presentazione dei documenti di bilancio e della finanziaria. E ciò con particolare riferimento al periodo compreso nel bilancio pluriennale al quale il documento di programmazione si lega strettamente. Tale stretto collegamento fra documento programmatico e bilancio pluriennale, di cui risulta senz'altro importante la migliore definizione dei contenuti, dovrebbe far superare le perplessità relative alla cosiddetta carente valenza di documento di vera e propria programmazione di bilancio. Ci sembra cioè che detta connessione individui un sentiero ben tracciato nell'esplicitazione degli obiettivi di medio periodo, evitando che possano esprimersi soltanto effetti conoscitivi.

È da considerarsi, invece, nettamente positiva la delimitazione dei contenuti della legge finanziaria proprio per superare le incertezze e le difficoltà che troppo hanno tormentato finora Governo e Parlamento: e ciò proprio per eliminare le palesi contraddizioni che hanno visto la finanziaria trasformarsi in campo di contesa esasperata per la presenza di normative di vera e propria riforma di settore, da un

lato, e di soluzioni di limitatissimi e parziali problemi, dall'altro.

Coerente risulta, pertanto, la statuizione della netta differenziazione dei provvedimenti di accompagnamento, o meglio dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, per i quali, come per altre esigenze, resta comunque indispensabile l'adeguamento dei regolamenti per una coerente e produttiva delimitazione dell'*iter* parlamentare.

Opportuna inoltre è la norma di più puntuale definizione dei fondi speciali, per evitarne l'eccessiva frammentazione, anche se resta ancora aperto, a mio parere, l'aspetto relativo alle modalità di articolazione, come fatto necessario per costringere il dibattito sulle scelte e le priorità di intervento nei vari settori in una seria impostazione delle priorità e delle scelte di programma.

Con queste sintetiche considerazioni si è voluto esprimere, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, un positivo giudizio, anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, sul testo in esame che, nel doveroso riconoscimento dell'impegno aperto ed equilibrato del relatore Macciotta, è il risultato di un lavoro serrato e di un confronto seriamente espresso da tutte le forze politiche, tra cui in prima linea la democrazia cristiana, nella consapevolezza comune di contribuire a rendere più moderna, anche per l'importante passaggio della formazione del bilancio dello Stato, la gestione dell'economia e della finanza pubblica.

Da oggi sarà tutto risolto? Certamente no. Da vari colleghi sono stati pure evidenziati alcuni limiti dell'attuale testo. L'esperienza dirà della necessità di altri eventuali aggiustamenti. È anche vero, però, che passi avanti possono essere compiuti con le correzioni che il dibattito in aula e le decisioni relative potranno fornire. È indubbio, comunque, che anche questa nuova esperienza sarà segnata dal modo in cui il Governo e il Parlamento intendranno gestirla, rispettandone lo spirito ed evitando quegli sfilacciamenti che troppo spesso si sono registrati in passato rispetto al contenuto ed alla impostazione della legge n. 468.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

Il provvedimento in oggetto non a torto viene considerato come un primo passo nell'avvio della stagione di adeguamento dei meccanismi istituzionali, al fine di renderli più efficaci e più coerenti alle esigenze di migliore governo di una società più matura ma anche più complessa. Come si è già accennato, poco si potrà fare se non interviene presto una corrispondente modifica dei regolamenti, per dare forza e valore alle nuove procedure individuate che esigono rispetto reale dei tempi di esame e di approvazione.

Non nascondendoci alcune incertezze, che derivano dalla complessità evidente della materia e che potranno essere superate in fase di applicazione, concludo rinnovando l'apprezzamento per il lavoro svolto e con l'auspicio che il provvedimento determini il superamento delle difficoltà finora registrate e dia adeguata risposta alle esigenze pressanti che si erano manifestate negli anni passati (*Applausi dei deputati del gruppo della DC*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Calderisi. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, vorrei per un attimo come introduzione — mi si consentirà — ricordare in questo dibattito sulla riforma della legge finanziaria e delle norme di contabilità, quelle che sono le cause di fondo del disordine della nostra finanza pubblica: la degenerazione partitocratica della Repubblica, il sistema di sopraffazione dei partiti sullo Stato e di appropriazione dei poteri del Parlamento e del Governo. Basti pensare che il settore pubblico (quindi, bene o male i partiti) finisce con l'intermediare il 50 per cento del prodotto interno lordo e che il nostro gigantesco debito pubblico è pari ad un milione di miliardi, cioè il 100 per cento del PIL, anche se per l'aggiornamento dei dati dell'ISTAT (ma soltanto per questo motivo) vi è un sostanziale equilibrio tra i due fattori.

Il gigantesco debito pubblico deriva dalla sovrapposizione degli interessi di egemonia e di potere dei partiti sul go-

verno del paese, con la drammatica contraddizione rappresentata dal fatto che i partiti, essendosi strutturati su questi interessi, per governare davvero il paese dovrebbero in qualche modo smentire sé stessi. Per riportare sotto controllo la finanza pubblica occorrerebbe ridurre drasticamente un assistenzialismo paraeconomico e parasociale, che diffonde contributi a pioggia, praticamente incontrollati, su ogni parte del territorio e su una miriade di beneficiari.

Occorrerebbe combattere l'evasione fiscale, ma soprattutto quella forma di evasione legalizzata rappresentata dalle diverse forme di erosioni e di elusioni tributarie, oltre che dalla serie ormai incontrollata di detassazioni, sgravi, detrazioni, esenzioni, che costituiscono un'altra faccia, nascosta, dell'assistenzialismo. Occorrerebbe riportare sotto controllo l'intero processo della spesa pubblica, chiudendo le voragini finanziarie che sottraggono ad ogni filtro, ad ogni vaglio parlamentare e contabile, settori sempre più ampi della finanza pubblica (si pensi, ad esempio, alle spese crescenti per la protezione civile), riquilificando la spesa in senso produttivo, soprattutto nel vastissimo settore dei servizi pubblici e della sanità. Occorrerebbe correggere i sacrifici temporanei che diversi settori e diverse classi della società sono chiamati a sopportare, in maniera per altro abbastanza sostenibile, con interventi assistenziali solo a favore dei settori più deboli e più poveri della popolazione.

Senza una riforma del sistema politico tutto ciò è molto difficile da realizzare ed è molto più probabile che la competizione di potere tra i partiti continui a scaricare i suoi guasti e i suoi vizi sulla finanza pubblica, nonostante la consapevolezza più diffusa dell'insostenibilità dei nostri perduranti disavanzi, anche in relazione alla scadenza del mercato unico europeo e alla conseguente liberalizzazione valutaria. Non a caso, a questo riguardo, il nostro paese ha avanzato richieste di slittamento, di proroghe e di clausole di salvaguardia, ben conoscendo le difficoltà che esso incontrerà, a causa del nostro debito pub-

blico e delle conseguenze che esso ha sulla stessa possibilità, ad esempio, di difesa del cambio della nostra moneta. A questo proposito sappiamo che il nostro paese ha margini di manovra minori di altri, se è vero che uno degli strumenti di azione è quello dell'aumento dei tassi di interesse e se è vero che oggi aumentare di un punto il tasso di interesse significa, in Italia, aumentare gli oneri per interessi del debito pubblico di 10 mila miliardi (quest'anno in bilancio, se non ricordo male, 89 mila miliardi sono destinati al servizio del debito pubblico).

Sappiamo quale peso e quale gravame rappresenta il nostro debito pubblico e quali sono i rischi di instabilità finanziaria.

Occorre quindi chiedersi se in questo contesto nuove regole e procedure potranno servire a frenare il dissesto della finanza pubblica. Come evitare che anche esse non siano travolte, come lo sono state finora quelle pur valide vigenti in questi anni, quando il rispetto delle regole, della legge, del diritto sembra divenire sempre più estraneo alla cultura ed al concreto comportamento dei partiti?

Occorre avere ben presente tutto questo, se si vuole realizzare una buona ed efficace riforma della legge finanziaria e delle norme di contabilità. Ciò richiede di porre mano anche alla revisione dell'articolo 81 della Costituzione, per attribuire alle norme di contabilità un carattere rinforzato, di non derogabilità da parte di leggi ordinarie. E anche questo potrebbe rivelarsi non sufficiente.

Pur nutrendo quindi un doveroso scetticismo di fondo, riteniamo però molto importante una buona riforma della legge finanziaria. Abbiamo cercato di dare un contributo costruttivo e puntuale in tal senso, ma riteniamo che quella che è giunta al nostro esame in Assemblea non sia una buona riforma; riteniamo anzi che si tratti in gran parte di una riforma mancata, priva di alcune tra le più significative norme di rigore (anche se riconosciamo che essa contiene misure positive).

Sono almeno cinque i gravi limiti del testo in discussione, i punti che riteniamo

insufficienti e carenti. Alcuni di essi sono stati già menzionati, ma è opportuno sottolinearli di nuovo.

Innanzitutto, va considerato il ruolo assai marginale attribuito al bilancio pluriennale programmatico. In un primo tempo questo strumento era stato addirittura soppresso, ma anche nell'attuale steura non è mai formalmente citato. Forse questa scelta è dovuta ad un atto di non ipocrisia: considerato che non si attribuisce all'istituto il ruolo che dovrebbe avere, si è preferito non menzionarne l'esistenza.

Il bilancio pluriennale programmatico dovrebbe invece essere lo strumento fondamentale per una effettiva programmazione finanziaria e per l'assunzione di decisioni di bilancio non costituite da misure disorganiche e frammentarie. In questi anni abbiamo visto le manovre di bilancio risolversi in operazioni di breve periodo, tese al contenimento quantitativo del disavanzo, non di rado attraverso artifici contabili. Non a caso, inoltre, gli obiettivi quantitativi sono stati puntualmente disattesi. Ha ragione l'onorevole Bassanini quando afferma che queste manovre non si comprendono, che non sono riconoscibili gli obiettivi di politica economica e sociale che dovrebbero essere perseguiti e che al primato degli obiettivi si è sempre sostituito quello delle risorse ed alla programmazione di esse il controllo della quantità della spesa, salvo poi mancare anche questo obiettivo.

Il bilancio pluriennale programmatico dovrebbe rappresentare uno strumento fondamentale anche ai fini del riscontro della copertura finanziaria di nuove e maggiori spese in conto capitale (le uniche per le quali dovrebbe essere ammesso il finanziamento in deficit) e ciò al fine della valutazione dell'intera manovra, ma anche per una efficace e non arbitraria determinazione del tetto dell'indebitamento.

Il bilancio pluriennale programmatico invece non figura nella riforma come strumento di programmazione; noi riteniamo che si tratti di un fatto grave, anche in rapporto alla possibilità di definire regole ed obiettivi vincolanti, che adesso dovreb-



bero essere rimessi solo al documento di programmazione finanziaria ed all'atto di indirizzo che le Camere devono votare. In maniera abbastanza illusoria viene infatti attribuita ad un atto di indirizzo la capacità di fissare regole ed obiettivi vincolanti per la manovra di bilancio. È questo un aspetto di particolare gravità.

Un altro punto, come è stato ricordato, riguarda la disciplina dei fondi speciali, nella quale pure sussistono gravi carenze. Si potrà continuare ad attingere a questi fondi in difformità dalle deliberazioni adottate durante la discussione della legge finanziaria: il che perpetuerà le dinamiche consociative del Parlamento e toglierà uno strumento di programmazione nell'ambito della legge finanziaria. Con l'approvazione dei fondi, infatti, viene approvato il programma legislativo che deve essere attuato nel corso dell'anno successivo; se però questo programma può essere completamente sconvolto durante l'anno, e le appostazioni del fondo speciale possono essere usate in modo difforme dalle previsioni, non si capisce neppure perché per l'esame di una legge finanziaria si debba perdere tanto tempo (come solitamente accade nelle aule parlamentari, quando si discute se una voce debba essere aggiunta o sostituita), visto che, nel corso dell'anno, la stessa operazione può svolgersi nelle varie Commissioni di merito.

Per queste ragioni insistiamo affinché venga attuata una modifica che renda impossibile derogare alle disposizioni sull'utilizzo dei fondi speciali; oppure perché, in alternativa (non so se questa norma debba essere inserita in un testo legislativo o in una riforma regolamentare), l'uso in difformità sia stabilito solo dall'Assemblea, sia reso cioè ammissibile solo per provvedimenti approvati con lo stesso *iter* previsto per la legge finanziaria, e non in Commissione.

Altro aspetto, su cui mi voglio soffermare, concerne gli strumenti e le garanzie necessarie per il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, e innanzitutto per effettuare una corretta quantificazione degli oneri previsti dalle leggi di spesa. È un problema gravissimo: abbiamo visto del

resto in questi anni quanti provvedimenti che dovevano costare dieci siano venuti a costare cento! Sappiamo che in modo sistematico vengono sottostimate le spese e i costi derivanti dalle leggi, mentre a volte le differenze sono anche quaranta volte maggiori (ricordo un provvedimento sui precari che doveva costare 36 miliardi e che, se non sbaglio, venne a costare 1.750 miliardi). Questo è uno dei punti cruciali in cui si verifica la perdita di controllo e di governabilità della spesa pubblica. Al riguardo sono importanti le norme approvate dall'articolo 2 della legge finanziaria, che sono state riprodotte in questa riforma della legge n. 468, ma riteniamo che si debba fare molto di più.

Considerate le difficoltà connesse alla possibilità di realizzare un serio ufficio di bilancio, che consenta al Parlamento di valutare con cognizione di causa (e non come avviene adesso) i costi dei provvedimenti di spesa, si proceda in mancanza di ciò alla costituzione della commissione indipendente che propone il collega Bassanini perché, sicuramente, non si può andare avanti in questo modo. Anche a tale riguardo è necessario procedere ad una modifica dei regolamenti. Sappiamo che i pareri della Commissione bilancio non hanno alcun valore; non sono obbligatori oltre a non essere in alcun modo vincolanti, perché l'Assemblea può procedere anche in assenza di tali pareri.

Oltre a questo progetto vi è quello presentato da tre gruppi parlamentari (quello federalista europeo, quello repubblicano e quello liberale), un progetto a nostro avviso molto importante, perché cerca di rispondere efficacemente ad alcuni problemi. Il tentativo (è già intervenuto su tale questione ieri il collega Pellicanò) è quello di attribuire alla quantificazione prevista nelle leggi di spesa un valore di limite alla spesa stessa, con il divieto di assumere ulteriori impegni.

La procedura prevista è comunque articolata, per cui questo meccanismo, questa sanzione non scatta subito. Si chiede quindi al Governo, al ministro del tesoro, a tutte le amministrazioni pubbliche di informare al più presto il Parlamento in

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

ordine agli scostamenti previsti tra gli oneri effettivi e quelli quantificati nelle leggi. Il Governo dovrà perciò assumere iniziative legislative per rimediare a tali scostamenti al fine di non violare l'articolo 81 della Costituzione. Ovviamente il Parlamento, attraverso le relazioni del ministro del tesoro, sarà posto nelle condizioni di intervenire. Infatti, nel caso ad esempio della legge prima citata sui precari, o si modifica il meccanismo di spesa, oppure si reperiscono le risorse necessarie per far fronte alla spesa stessa. Solo a questo punto interviene il divieto di assumere impegni oltre la quantificazione prevista, con la possibilità, anzi l'obbligo, da parte della Corte dei conti di non registrare i relativi decreti.

Certo, siamo di fronte ad una norma estremamente ferrea che pone indubbiamente il problema dei diritti riconosciuti dalla legge, che non possono essere ignorati. Non intendiamo rinunciare alla salvaguardia dei diritti sanciti nelle leggi, ma neppure al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, che non possiamo disconoscere e mettere sotto i piedi.

So inoltre che esistono difficoltà amministrative per quanto riguarda la quantificazione della spesa pubblica, in quanto il Governo solo a consuntivo riesce a determinarne l'ammontare. Anche questo è un problema da affrontare con urgenza. Non è però ammissibile che la risposta sia quella prevista nel progetto di legge al nostro esame: si dica piuttosto che la norma entrerà in vigore tra un anno e che nel frattempo l'amministrazione finanziaria si metterà nelle condizioni di controllare la spesa pubblica. Occorrerà quindi apportare correttivi per mettere in grado il Tesoro di conoscere esattamente quanto si spende. Non è inoltre possibile procedere con leggi che stabiliscono che un determinato provvedimento costa cinquanta, mentre poi in realtà costa cento, duecento o ancor più. Un punto qualificante di una efficace riforma delle norme di contabilità dovrebbe tener conto dei condizionamenti e delle difficoltà che derivano dal sistema dei partiti, come ho ricordato all'inizio del mio intervento.

Un altro aspetto che intendo trattare concerne l'assenza di un'analisi funzionale della spesa pubblica. La gestione della spesa pubblica in Italia (e per gestione intendiamo un insieme di fasi: l'informazione, la scelta, la decisione, la programmazione, il controllo) è ad uno dei livelli più bassi di funzionamento dell'intero sistema. Occorre a questo proposito sviluppare un'analisi del bilancio riguardante le uscite e porre sotto controllo la spesa pubblica all'insegna della lotta contro lo spreco visibile ed immenso delle nostre risorse. Una lotta contro lo spreco la si conduce innanzitutto attraverso un'analisi, per ciascun settore e capitolo di spesa, dei rapporti esistenti tra i mezzi finanziari, umani e materiali messi a disposizione ed i risultati conseguiti, cioè i servizi resi ai cittadini: questo è un punto estremamente importante. Nel provvedimento al nostro esame è contenuta la previsione di una delega al Governo per la ristrutturazione e la riclassificazione di dati di bilancio, attualmente organizzati in maniera certamente anacronistica. Ciò rappresenta certamente un passo avanti. Si spera di arrivare al più presto ad una riorganizzazione del bilancio dello Stato; tuttavia l'attenzione dovrebbe essere posta su tale aspetto in modo puntuale e preciso. Abbiamo un ritardo di decenni rispetto ad altri paesi sul versante dell'analisi di funzionalità della spesa pubblica.

Su ciò occorrerebbe fare sforzi maggiori, coinvolgendo tutte le amministrazioni che gestiscono la spesa pubblica e prevedendo controlli da parte di organismi esterni di studio. In base quindi a nuove analisi di bilancio dovrebbe essere prodotta la rendicontazione dei servizi effettivamente resi, confrontandoli con quelli programmati al momento delle decisioni legislative. Tale controllo dovrebbe avvenire mediante riscontri regionali e internazionali — laddove questi siano possibili ed applicabili — e con un permanente monitoraggio sull'andamento delle attività poste in essere e dei risultati conseguiti.

Voglio da ultimo denunciare un rischio, cioè che, resa snella, «asciutta» e non più

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

*omnibus* la legge finanziaria, si ricreino tante leggi *omnibus* quante sono le leggi di settore che devono accompagnare la finanziaria stessa. Voglio aprire, a questo proposito, una parentesi. Non capisco perché, nello stabilire ciò che può disporre la legge finanziaria, si siano escluse alcune possibilità di iniziativa e di manovra che in essa dovrebbero necessariamente trovare posto. Mi riferisco, per esempio, alla esclusione della possibilità per la legge finanziaria di prevedere il definanziamento di leggi; se la preoccupazione è che, attraverso un meccanismo del genere, si consentirebbe un'eccessiva presentazione di emendamenti, si stabilisca che questi ultimi non possono essere di carattere compensativo. Tuttavia, sopprimere lo strumento della sospensione di leggi che si ritengono inadeguate e sbagliate, mi sembra veramente una assoluta incongruenza.

Esistono certo altri meccanismi. Il più efficace è sicuramente quello dei fondi negativi e non certo quello rappresentato dal fissare date tassative entro le quali devono essere approvati i provvedimenti. Sappiamo quali conseguenze scatena una previsione del genere. I rischi sicuramente esistono: siamo consapevoli che, qualunque procedura o regola si fissi al riguardo, essa può essere travolta, soprattutto nella misura in cui questo sistema politico si dimostra incapace di approvare organiche e complessive riforme in settori come la sanità, la previdenza, il fisco e la finanza locale, e quindi di far fronte ai meccanismi endogeni di creazione dei disavanzi.

Perdurando tale difficoltà ed incapacità di approvare le riforme che rappresentano il punto nodale per risolvere la crisi della nostra finanza pubblica, vi è il pesante rischio di trovarci di fronte non più ad una ma a quattro o cinque leggi *omnibus*. Dobbiamo denunciare ciò perché si presti maggiore attenzione e si eviti tale conseguenza.

A causa di tutti questi limiti, il nostro giudizio non è positivo. Ci auguriamo che, nel corso del procedimento di approvazione di questa legge, si possano ottenere

modifiche migliorative inserendo la previsione del bilancio pluriennale programmatico, una diversa disciplina dei fondi, norme rigorose per la quantificazione delle leggi di spesa. Auspichiamo che possano essere approvate le numerose proposte che il nostro ed anche altri gruppi hanno presentato allo scopo di correggere i gravi limiti di questo progetto di legge che, per alcuni aspetti, è addirittura peggiorativo della stessa legge n. 468 (mi riferisco a questioni soprattutto tecniche, sulle quali ora non mi soffermo).

Se quindi questa è la prima legge approvata nell'ambito delle riforme istituzionali, credo che non si parta con il piede giusto rispetto alla gravità del fenomeno che abbiamo dinanzi e alle sue cause effettive.

Mi auguro, e per questo ci batteremo, che questo provvedimento possa essere ancora migliorato e che non si arrivi al voto finale senza la possibilità di emendare il testo attualmente al nostro esame (*Applausi dei deputati del gruppo federalista europeo*).

**PRESIDENTE.** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Macciotta.

**GIORGIO MACCIOTTA, Relatore.** Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, l'onorevole Ciampaglia, intervenendo ieri nel corso della discussione sulle linee generali, ha parlato di una relazione «sofferta». Vorrei rassicurarlo, come ho già avuto modo di fare in Commissione, dicendo che la mia relazione non è sofferta. Questo, se mi è consentita un'autocitazione, lo si desume dalla relazione che tenni al convegno organizzato dai gruppi del partito comunista e della sinistra indipendente nel gennaio 1984. Se si leggono le ipotesi di modifica della legge n. 468 contenute nella relazione svolta in quel convegno e si scorre il testo all'esame dell'Assemblea, credo non sarebbe difficile scoprire una qualche consonanza tra quelle proposte e il testo attuale.

Ma questo ragionamento, questa premessa che ho voluto fare, signor Presidente, mi consente anche di rispondere a un'altra osservazione che qualche oratore intervenuto nel dibattito ha sollevato. Si è detto che si tratta di una riforma frettolosa, che arriva troppo presto all'esame dell'Assemblea. Credo francamente che ciò non sia giusto: non si tratta di una riforma frettolosa; essa nasce da un dibattito lungo, approfondito, che si è svolto in Parlamento e fuori dal Parlamento e che ha coinvolto le forze politiche, l'opinione pubblica e gruppi importanti di studiosi della materia.

Vi è una storia relativa al dibattito sulla legge n. 468 del 1978, che aveva registrato un primo momento unitario nelle mozioni approvate dalla Camera e dal Senato — lo ricordavo già ieri — il 10 e l'11 giugno 1986. Ancora una volta vorrei rilevare che chi confronta quelle mozioni con il testo del progetto di legge attualmente all'esame dell'Assemblea troverà una certa consonanza. Vi è una continuità, quindi. Certo, si passa da una mozione a un testo normativo; vi sono talune differenze, perché non tutto quello che era contenuto nelle mozioni si trova nell'attuale progetto di legge e qualcosa che non era contenuta nelle mozioni è entrata nel progetto di legge oggi al nostro esame. Il cammino che si è fatto, attraverso successive approssimazioni e l'imporsi di una prassi parlamentare sempre più definita e precisa, ha consentito di lavorare in quel clima ricordato da tutti i colleghi (in particolare dai colleghi Garavini e Pellicanò) che ha reso questa legge di riforma, certo, niente di straordinario, ma sinceramente uno strumento utile a tutte le parti politiche per gestire un settore così delicato come quello della finanza pubblica e per confrontarsi su questo tema, mettendo in luce le diverse opzioni possibili.

I nodi sottolineati dai vari interventi erano naturalmente già emersi nella mia relazione. Vorrei partire dall'oratore più critico, anche per il rispetto della competenza che credo questa Assemblea riconosca all'onorevole Tarabini, che lungamente sui banchi del Governo e su quelli

parlamentari in materia di problemi della gestione della finanza pubblica ha esercitato un determinato ruolo.

L'onorevole Tarabini ha molto insistito su un tema che sappiamo bene quanto gli stia a cuore, ma che sta a cuore anche a molti di noi: l'esigenza che il Parlamento si concentri, assai più di quanto non abbia fatto in questi ultimi anni, sul bilancio a legislazione vigente. Io credo che questa osservazione del collega Tarabini sia assolutamente fondata.

Ritengo comunque che non gli sia sfuggito il fatto che il progetto di legge che stiamo discutendo potrebbe consentire proprio di recuperare l'attenzione al bilancio a legislazione vigente. La presentazione in anticipo dei documenti ed il concentrarsi delle votazioni che si svolgeranno in quest'aula su di essi porteranno certamente il Parlamento, anche per le modalità più strette di copertura che abbiamo individuato per la spesa corrente, a riflettere su ciò che nel bilancio a legislazione vigente vi è di discrezionale e su quello che, pur essendo obbligatorio, merita di essere cambiato o sostituito con la legge finanziaria.

Naturalmente, si tratta di un procedimento che dovrà essere registrato nella prassi; io non ho dubbi che questa non sarà semplicissima. Orientarsi nelle migliaia di capitoli del bilancio, orientarsi sui criteri di adeguamento dei vari capitoli (meccanismi automatici, stime sul fabbisogno e così via) non è certo facile. Tuttavia, sono convinto che la presentazione in anticipo dei documenti e l'inizio anticipato della valutazione del testo del bilancio a legislazione vigente consentiranno e costringeranno i parlamentari ad impegnarsi in una analisi più attenta di quel documento.

Credo quindi che uno dei problemi che l'onorevole Tarabini poneva sia stato affrontato dalla soluzione proposta; naturalmente, non è stata affrontata la tematica relativa ai fondi speciali, o meglio non è stata affrontata secondo quanto propone l'onorevole Tarabini, cioè con l'eliminazione dei fondi globali che faccia poi ipotizzare quello che nella prassi italiana non è mai esistito: un bilancio in pareggio.

In realtà però anche su tale aspetto vorrei invitare ad una maggiore attenzione. È vero, gli stanziamenti previsti in esercizi precedenti (l'onorevole Tarabini ha ricordato, in particolare, i 20 mila miliardi e più destinati agli enti locali) non vengono considerati nuova spesa ma, a norma di legge, sono a legislazione vigente: con la triennializzazione dei fondi globali, il secondo e terzo anno dei finanziamenti destinati agli enti locali sono parte di una legge vigente, la legge finanziaria, appunto, votata nell'esercizio. Tali stanziamenti non vengono quindi considerati nuova spesa.

Non potrà sfuggire ad alcuno che sia gli aumenti delle dotazioni negli anni successivi al primo sia le nuove destinazioni, in base alla nuova norma, sono coperti con nuove e maggiori entrate, con riduzione di spese e con miglioramenti del risparmio pubblico. E siccome anche il «vecchio» ha un termine — e dopo il triennio di prima applicazione della legge tutti i fondi globali saranno nuovi per la parte aggiuntiva — è evidente che nello spazio di un triennio il meccanismo che andrà a regime consentirà realmente di coprire tutta la nuova spesa corrente con nuove e maggiori entrate e con criteri che, da questo punto di vista, riporteranno il bilancio in equilibrio.

Il secondo nodo, che è stato al centro della discussione, è relativo al bilancio pluriennale. Su questo, come su altre questioni, non voglio soffermarmi, anche perché ritengo che molto sia stato detto già in sede di discussione sulle linee generali e molto si dirà durante quella sui singoli articoli e sugli emendamenti.

Mi soffermerò soltanto su un problema per invitare sin d'ora i colleghi ad una riflessione, cioè sui fondi globali. In questa materia si è ancora una volta insistito sull'esigenza di non consentire usi in difformità. Vorrei che quei colleghi che sostengono che l'uso in difformità dei fondi globali costituirebbe una violazione straordinaria dei criteri della programmazione mi convincessero del fatto che sia meno traumatizzante della violazione dei criteri di programmazione utilizzare, per

la copertura di nuove leggi, la riduzione della disponibilità per leggi già vigenti o l'estemporanea introduzione di nuove entrate. Non vedo che cosa vi sia di programmatico nel venir meno dei fondi relativi a talune leggi o nell'introduzione di nuove entrate, il cui ammontare non fosse già previsto nel fondo globale in termini di fondo negativo.

Ecco perché credo che sulla questione dell'uso in deroga occorra lavorare con cautela per non innamorarsi di tesi che, portate alle estreme conseguenze, rischiano di irrigidire non già l'uso dei fondi globali, ma paradossalmente l'intero bilancio, perpetuando nel tempo spese che unanimemente si può ritenere andrebbero invece superate.

Infine, l'ultima questione che voglio ricordare, alla quale hanno fatto riferimento gli onorevoli Tarabini e Calderisi, è quella della necessità di un'analisi più attenta in materia di quantificazione dei costi delle leggi che vengono approvate. Tuttavia, non è certo questo un problema che può essere risolto attraverso una legge, ma deve essere affrontato, giorno per giorno, nella valutazione degli oneri. L'onorevole Calderisi ha citato l'esempio della legge sui precari della scuola. Nessuno più di me, che per alcuni mesi sostenni, in contraddittorio con l'allora sottosegretario Falcucci, che la legge non sarebbe costata i 36 miliardi indicati dalla senatrice, bensì — se le cose fossero andate bene — attorno ai 1.300 miliardi (devo poi confessare di essere stato smentito perché la legge costò 1.700 miliardi), può ritenere che l'osservazione dell'onorevole Calderisi sia esatta: i 1.300 miliardi che dicevo sono senz'altro più vicini alla verità dei 36 miliardi indicati dalla senatrice Falcucci. Certo, anche lo scarto tra 1.300 e 1.700 miliardi denota come il Parlamento debba comunque essere attrezzato e informato in modo adeguato per poter valutare gli oneri di una legge di spesa, anche indispensabile, poiché nulla vieta che una legge venga approvata pur se costa assai di più di quanto si preveda. L'importante è che il Parlamento sia a conoscenza delle spese necessarie e ne possa trarre le dovute conseguenze.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

Ma è cosa diversa. Il problema in quel caso non era la mancanza di un certo meccanismo: questo vi era, era limpido e prevedeva la quantificazione dei costi, solo che ostinatamente non si vollero fornire al Parlamento i dati necessari.

Tutto ciò ci riporta ad alcuni temi paralleli che, tuttavia, non possiamo certo affrontare durante l'esame di questa legge, pur se dobbiamo tenerli presenti. Intendo riferirmi ai temi dell'organizzazione del Parlamento, del suo regolamento interno e dei suoi uffici. Innanzi tutto, è necessaria la costituzione dell'ufficio di bilancio: credo che l'Ufficio di Presidenza abbia già cominciato a lavorare su questo tema. Tuttavia, non mi sembra che la soluzione assunta sia stata soddisfacente e credo che dalla Commissione bilancio sia pervenuta una proposta di aggiustamento. Se essa verrà accolta dalla Presidenza della Camera — come io auspico — l'ufficio di bilancio potrà cominciare, sin dalla ripresa dei lavori autunnali, a fornire un utile supporto all'attività delle Commissioni parlamentari e in primo luogo della Commissione bilancio.

La seconda questione emersa durante il dibattito è quella relativa alle necessarie modifiche del regolamento parlamentare. Ho appreso stamattina dalla radio di essere stato ieri, nel corso della discussione, particolarmente distratto: infatti, non mi sono accorto — ahimé! — che ieri si è svolto in quest'aula un acceso ed infuocato dibattito sul voto segreto! Non mi risulta! Devo dire, signor Presidente, che bisognerebbe censurare anche gli estensori del *Resoconto sommario* e del *resoconto stenografico* perché, avendoli riletti stamane, non mi risulta che abbiano riportato fedelmente quello che l'attento commentatore di *Oggi al Parlamento* ha rilevato...!

**PRESIDENTE.** Forse, se la stampa fosse stata presente, avrebbe potuto cogliere più elementi di gelo che di calore!

**GIORGIO MACCIOTTA, Relatore.** Ho anche scoperto di aver sbagliato, signor Presidente, nel ritenere che in tutti questi anni il bilancio dello Stato fosse presentato

a legislazione vigente. Stamattina ho appreso dalla stampa che, per la prima volta nel corso della storia repubblicana, il bilancio sarà presentato in tre versioni: bilancio annuale, bilancio pluriennale e bilancio a legislazione vigente. Debbo presumere che finora sia stato presentato un bilancio di fantasia...! Credo che un rilievo di questo genere diventi importante.

Per uscire dal faceto, è evidente che esistono, invece, questioni regolamentari rilevanti da affrontare, che comportano, ad esempio, la definizione di una sessione estiva di bilancio e di tempi certi, che costituiscono il supporto dell'*iter* che abbiamo ipotizzato nell'articolo 1 del testo al nostro esame.

È evidente che, se il bilancio annuale deve essere predisposto dal Governo sulla base dei parametri del documento di programmazione finanziaria, questo deve essere approvato entro tempi che consentano al Governo di tenerne conto nella predisposizione del bilancio a legislazione vigente. È altrettanto evidente la necessità di ritoccare le modalità di votazione (previste nell'attuale regolamentazione della sessione autunnale di bilancio) dei documenti che saranno esaminati dal Parlamento a partire dal mese di settembre.

E dunque l'attuale procedura, che prevede la votazione prima della legge finanziaria e poi degli articoli del bilancio, deve essere rovesciata. Dobbiamo prima esaminare e votare gli articoli del bilancio a legislazione vigente, e i relativi emendamenti, e solo in un secondo tempo possiamo votare la legge finanziaria, con le modifiche a leggi sostanziali che essa comporta, e con quelle introdotte successivamente con la nota di variazione, passando, infine, alla votazione finale del disegno di legge di bilancio.

Dobbiamo, quindi, stabilire meccanismi di preclusione che rendano il nuovo itinerario di votazione lo strumento per una discussione più limpida e chiara. Abbiamo ipotizzato (concordemente, credo) che non ci si debba limitare a stabilire meccanismi di preclusione in ordine ai contenuti tipici della legge finanziaria. In proposito, mi permetto di suggerire che la procedura

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

dello stralcio, essendo venuti meno quei criteri di discrezionalità politica che avrebbero potuto creare un certo imbarazzo ai Presidenti delle due Camere, potrebbe essere modificata rispetto all'attuale formulazione (che ne prevede l'assegnazione alle Commissioni bilancio) ed attribuita, in modo tecnicamente imparziale e attraverso garanzie ineccepibili (quelle contenute nell'articolo 11 della legge n. 468, così come modificato dal nostro testo), ai Presidenti delle due Camere.

Dobbiamo anche stabilire che, una volta poste alcune regole di compatibilità, funzionino meccanismi di inammissibilità per tutti gli emendamenti che violino le suddette regole. Mi sembra che la procedura che abbiamo utilizzato per definire i meccanismi dei saldi sia talmente oggettiva da dare garanzie a tutti, sia ai parlamentari che al Governo.

Queste sono le modifiche oggi al nostro esame che, in coerenza con le decisioni che assumeremo e che l'altro ramo del Parlamento sarà chiamato ad adottare nei prossimi giorni, dovremo introdurre nel nostro regolamento, per poter giungere al mese di settembre con le nuove procedure quasi a regime.

Vorrei concludere affermando che noi stiamo elaborando uno strumento di gestione dei conti pubblici, che non sostituisce però una politica di gestione degli stessi. È del tutto evidente che nessuno strumento potrà risolvere i problemi del disavanzo pubblico in quanto tale. Questo strumento è al servizio di una politica che, se lo si vuole, può affrontare in modo trasparente i temi del disavanzo, per aumentarlo o per ridurlo. Naturalmente, la questione se aumentare o ridurre il disavanzo non può essere risolto dallo strumento in esame, ma solo dalla politica che si sceglierà di seguire (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare l'onorevole rappresentante del Governo.

**TARCISIO GITTI, Sottosegretario di Stato per il tesoro.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, innanzi tutto mi corre l'obbligo, non rituale, di rivolgere un ringrazia-

mento al relatore Macciotta, al presidente della Commissione bilancio e a tutti i colleghi che, prima in Commissione e nel Comitato ristretto e poi in Assemblea, hanno recato il loro contributo, a prescindere dalla collocazione nella maggioranza o all'opposizione, su un tema di straordinaria rilevanza e di particolare complessità e delicatezza. Si tratta di un ringraziamento non rituale poiché è opinione del Governo che attraverso questo confronto si sia pervenuti ad un approdo non angusto, anche se certamente parziale ed incompleto, soprattutto se non verrà tradotto in conseguenti e coerenti modifiche altri piani istituzionali, a partire dal regolamento della Camera (e naturalmente da quello del Senato).

Credo che ognuno di noi fosse consapevole del fatto che questo tema toccava in qualche misura uno dei punti più cruciali delle problematiche istituzionali; ma, proprio per questo, il Governo attribuiva e continua ad attribuire particolare importanza e rilevanza alla riforma del processo di decisione del bilancio dello Stato e prima ancora alla riforma della fase di programmazione delle scelte che presiedono a tale processo. E il fatto che, attraverso un confronto costruttivo e politicamente significativo, al di là di alcune differenziazioni di posizioni, si sia giunti ad un risultato concreto, seppure limitatamente alla modifica di una legge ordinaria, dimostra che il Parlamento, al di là delle «predicazioni» così come del chiacchiericcio istituzionale, se impegnato concretamente su temi di riforma riesce a produrre risultati.

Il collega Valensise ha parlato, con riferimento al provvedimento al nostro esame, di una sorta di riforma coatta, una riforma ad ogni costo. Io non credo che sia così. E non è così innanzi tutto per la lunga fase che ha preparato questa riforma, della quale credo lo stesso collega Valensise sia stato testimone essendo stato per molti anni ed essendo tuttora componente della Commissione bilancio. Non è così, inoltre, perché quella in esame è effettivamente una riforma necessaria se si considera

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

l'esperienza che ha contrassegnato l'applicazione della legge n. 468, in modo particolare per quanto riguarda la legge finanziaria e la programmazione del governo della finanza pubblica.

RAFFAELE VALENSISE. È una riforma coatta perché, a mio giudizio, non tiene conto di quello che vi è a monte della finanziaria, e cioè dei guasti maggiori!

TARCISIO GITTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Onorevole Valensise, io non ho difficoltà a cogliere la sua interruzione. Credo, tuttavia, che se ogni volta che affrontiamo un punto di riforma si dice che più avanti o più indietro ve ne è uno più importante, ciò significhi condannare il nostro sistema politico-istituzionale all'impotenza. Ritengo, invece, che occorra affrontare i problemi tenendo conto dei limiti che il quadro istituzionale presenta. E non a caso, come lei sa, il Governo si è presentato dicendo che le tematiche istituzionali sono uno dei momenti decisivi anche ai fini di un governo della finanza pubblica. Credo che si debba avviare e costruire un processo di riforma con la consapevolezza e l'umiltà di conseguire lentamente i risultati possibili, pur avendo coscienza dei limiti complessivi che caratterizzano il quadro istituzionale.

RAFFAELE VALENSISE. Le riforme sono in salita. Questa è una riforma senza scala!

TARCISIO GITTI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ribadisco che per il Governo questa riforma è necessaria e particolarmente rilevante perché la materia è assai importante, decisiva e nello stesso tempo delicata. È una materia che quasi emblematicamente rappresenta l'incrocio di tanti momenti di intervento e che deve essere affrontata con urgenza.

La situazione complessiva del nostro paese è nota a tutti. Sappiamo che, al di là della vitalità, della ricchezza e della forza del nostro sistema economico, vi è una situazione del debito pubblico e una necessità di risanamento che ha per obiettivo la

stabilizzazione del debito nei confronti del prodotto interno lordo, che rendono ancora più urgente e necessario un intervento sui processi decisionali di programmazione e di bilancio.

Credo tuttavia che l'esperienza della legge n. 468 e, in modo particolare, della legge finanziaria vada profondamente valutata. Non voglio entrare nel merito delle polemiche, talvolta anche eccessive, che hanno accompagnato le esperienze della legge finanziaria. Basti ricordare quelle dell'ultima legge finanziaria e dell'*iter* particolarmente travagliato e difficile che essa ha conosciuto.

Mi limito a dire che al sovraccarico istituzionale e decisionale che si è determinato sulla legge finanziaria ha fatto riscontro, forse, un sovraccarico di critiche che non tenevano conto che della legge finanziaria si faceva quell'uso proprio perché il quadro istituzionale nell'ambito del quale essa veniva impiegata andava probabilmente riformato.

Il dato indiscutibile è che la legge finanziaria, da legge di riqualificazione delle scelte di bilancio, anche in coerenza con un disegno di programmazione economica e finanziaria, è diventata sempre di più una legge in qualche modo di espansione della spesa pubblica e si è trasformata, nel suo *iter*, in uno strumento assolutamente ingovernabile e caotico, dove interessi microsettoriali finivano per prevalere su qualunque disegno; non mi riferisco soltanto al disegno di manovra politica, economica e finanziaria del Governo, che pure sarebbe giusto tenere presente in un corretto confronto parlamentare, ma allo stesso disegno alternativo delle forze di opposizione, ove vi fosse stato.

Nell'*iter* della legge finanziaria e nell'*iter* di approvazione dei bilanci dello Stato, in questi anni, non si è mai potuto confrontare con chiarezza un disegno di programmazione della maggioranza con un eventuale disegno di programmazione alternativa delle opposizioni.

Credo che toccare questi temi significhi affrontare nel concreto, al di là delle declamazioni e dei chiacchiericci, un forte recupero dell'autonomia del livello istituzio-



nale. Devo dire che il collega Garavini, che pur ha detto su altre questioni cose che non condivido (mi auguro che l'interpretazione fornita dal *Resoconto sommario* questa mattina non rappresenti esattamente il pensiero ufficiale del partito comunista, anche per quanto attiene alla modifica del voto segreto in relazione alle leggi di spesa e in modo particolare alla copertura delle spese), ha colto e ribadito nel suo intervento un aspetto importante: la riforma delle decisioni in materia di bilancio è funzionale anche ad un recupero di autonomia delle sedi istituzionali, del ruolo del Governo, del Parlamento, della maggioranza e delle opposizioni che si confrontano all'interno del Parlamento.

Credo che sia necessario ricordare tutto ciò, come pure è indispensabile rilevare che, attraverso l'uso e l'abuso di alcune norme della legge n. 468 si sia di fatto consumato, con risultati che sono sotto gli occhi di tutti e destano un'inquietudine ed una preoccupazione sempre maggiori, una costante violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il collega Tarabini nel suo intervento ha insistito molto su questo aspetto. Si possono condividere o meno alcune interpretazioni anche di carattere costituzionale che il collega ha fornito nel dibattito. Credo, tuttavia, che non si possa non essere tutti concordi sul fatto che il ritorno ad un rispetto rigoroso delle regole di copertura previste dall'articolo 81 della Costituzione (alle quali in qualche misura ci si era attenuti attraverso un'anticipazione inserita nell'articolo 2 della legge finanziaria del 1988) sia un punto di non ritorno ed anzi costituisca un aspetto che, al di là dei ruoli di maggioranza e di opposizione, deve essere ulteriormente rafforzato.

Io credo che vi fossero, dunque, onorevoli colleghi (in particolare mi rivolgo all'onorevole Valensise), ragioni di riflessione, di meditazione e di studio a livello politico, manifestate in diverse sedi nonché ragioni politiche oggettive che concernono anche una forte ripresa del ruolo e dei momenti istituzionali, pur nella distinzione dei propri compiti (il Governo da un

lato, la Camera e il Senato dall'altro) per intervenire prioritariamente. Siamo tuttavia consapevoli che questa modifica ha bisogno di ulteriori interventi, su altri piani e versanti; è importante, comunque cominciare a muoversi ed è significativo che sia stata data una certa priorità e che l'Assemblea possa concludere l'esame di un disegno riformatore che è, a mio avviso, di alta rilevanza sotto i profili istituzionale e politico.

Gli obiettivi che ci eravamo proposti di raggiungere erano di riuscire a stabilire innanzitutto un *iter*, una sequenza delle modalità di svolgimento, che consentissero razionalità e trasparenza nelle decisioni di bilancio e, quindi, la possibilità di un vero confronto; di costruire, in secondo luogo, un procedimento, di rivederne i relativi strumenti in modo da garantire — dopo la definizione e deliberazione del Parlamento — la traduzione concreta degli obiettivi della programmazione economica e finanziaria; infine, di garantire attraverso nuove regole, un rispetto più rigoroso dell'articolo 81 della Costituzione e della copertura finanziaria delle leggi.

Mi pare di poter dire (anche se su questa materia che, al pari di altre, è complessa e delicata, è azzardato anticipare giudizi) che sarà solo l'esperienza a consentirci di dare giudizi definitivi. Sta di fatto, comunque, che il tragitto compiuto è significativo, importante e valutato positivamente dal Governo.

Vorrei ricordare in questa sede, innanzitutto, il recupero del disegno di programmazione, anche in chiave pluriennale. Vorrei che fosse sdrammatizzata la contrapposizione tra chi è favorevole al bilancio pluriennale e programmatico pre-ispeso in un certo modo e chi invece ha ritenuto di rispondere all'esigenza di programmazione e di pluriennalità della manovra, attraverso diversi strumenti tecnici. Se vi è un soggetto fortemente interessato a vedere tradotti con coerenza gli obiettivi di programmazione economico-finanziaria (coerentemente tradotti e presidiati non solo nel corso di un anno ma nella sequenza degli anni) esso non può che essere il Governo: questo Governo che

ha appena presentato, in osservanza all'articolo 3 della legge finanziaria del corrente anno, un documento di programmazione economico-finanziaria che delinea un certo piano di rientro, in modo particolare per la stabilizzazione del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Per tali ragioni è veramente annegare in un bicchier d'acqua o drammatizzare un problema a mio giudizio sostanzialmente inesistente, dire: «noi siamo favorevoli al bilancio pluriennale programmatico, mentre altri non lo sono». Ritengo che la soluzione individuata nel testo approvato dalla Commissione, a seguito di una mediazione di opzioni culturali e tecniche diverse, non contraddica affatto l'affermazione che il Governo è per primo, insieme alle forze parlamentari che in tal modo si sono espresse, fortemente preoccupato di fornire una garanzia di programmazione che possa essere davvero presidiata nel corso degli anni considerati dal documento di programmazione economico-finanziaria.

Ritengo che il testo in esame costituisca un risultato significativo ed importante, al pari della rivalutazione — il Governo ha assecondato una propensione che si è manifestata ampiamente nel corso del dibattito in Commissione — del ruolo del bilancio rispetto alla legge finanziaria, diversamente da quanto è stato dimostrato dalla esperienza maturatasi nell'applicazione della legge n. 468. Credo che ritornare ad una attenta e preventiva analisi del bilancio a legislazione vigente — avendo presente il documento di programmazione e avendo a disposizione quelle indicazioni che vengono tradotte attraverso la versione del bilancio a politica invariata, la versione del bilancio programmatico e la legge finanziaria che contestualmente viene presentata — possa contribuire a rendere più trasparente e limpido il confronto, nonché a recuperare una capacità di controllo e di indirizzo veri da parte del Parlamento in ordine alle scelte ed alle decisioni in materia di politica economica e finanziaria.

Credo anche che la scansione dei tempi e l'iter che si è immaginato siano funzionali

a tale svolgimento più limpido e trasparente delle decisioni di bilancio, come credo che sia certamente positivo il lavoro svolto attorno ai contenuti necessari ed eventuali della legge finanziaria, tenuto conto dell'uso improprio che di tale strumento era stato fatto negli anni passati. Ribadisco, pertanto, che io ritengo significativo ed importante che siano state poste a regime, in questa riforma pur parziale della legge n. 468, norme più rigorose in materia di copertura finanziaria e di rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Desidero ricordare anche che assume pure significato positivo (mi auguro che si possa trovare la soluzione giuridica che consenta di dare risposta concreta già oggi al problema) la prospettata esigenza di una ristrutturazione del bilancio, anch'essa funzionale ad una migliore conoscenza, e quindi ad una migliore possibilità di formulazione di giudizi, di valutazioni, di controllo e di indirizzo da parte del Parlamento. Si tratta di vedere se gli strumenti che abbiamo immaginato nel corso del lavoro svolto dal Comitato ristretto siano adeguati o abbiano bisogno di ulteriori approfondimenti. A questo riguardo, esiste la disponibilità del Governo. Analogamente, ritengo che siano stati raggiunti risultati positivi relativamente alla problematica molto complessa e delicata della cassa, della competenza e della tesoreria (voglio ricordarlo al collega Calderisi), dato che, in attesa di una ristrutturazione del bilancio, dal punto di vista dell'informazione e della conoscenza il testo in esame realizza significativi passi avanti.

Questa è la valutazione del Governo che non può non concludere la sua replica ricordando alla Camera — e lo farà anche al Senato se la legge vi arriverà, come tutti ci auguriamo — che la riforma sarebbe davvero vana se non trovasse la sua coerente traduzione innanzitutto a livello regolamentare. La stessa scansione dei tempi deve essere garantita e presidiata dai regolamenti. Dico di più: l'iter che oggi si immagina diverso da quello disciplinato dai regolamenti parlamentari, deve mirare ad un rafforzamento dei rapporti tra

---

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

---

Governo e Parlamento. In termini più espliciti, oltre ai necessari adeguamenti dei regolamenti che anche il relatore ha ricordato, se si vuole far camminare la riforma approvata (consentite al Governo di esprimere un auspicio su una materia che certo non è nella sua disponibilità, ma che comunque è di straordinaria importanza per i suoi rapporti con il Parlamento) sarà necessario individuare soluzioni capaci di produrre un rafforzamento tanto del ruolo del Parlamento quanto di quello del Governo anche attraverso una più chiara definizione della condizione del Governo in Parlamento (*Applausi*).

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

**La seduta termina alle 11.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DEI RESOCONTI  
DOTT. MARIO CORSO*

---

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO*

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Resoconti alle 13,50.*

---

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 7 LUGLIO 1988

---

abete grafica s.p.a  
Via Prenestina, 683  
00155 Roma