

lità principale di tutto il disegno di riclassificazione. Se siamo riusciti ad ottenere risultati così brillanti, arrivando ad elaborare già il prossimo bilancio secondo questa classificazione, mi chiedo se sia proprio impossibile pensare ad un provvedimento di legge secondo cui, per quel che riguarda l'anno in corso, gli accantonamenti diventano tagli. Tra l'altro, per quanto concerne il futuro, ci si dovrebbe affidare all'operazione di selezione della spesa di cui è pre-condizione la riclassificazione del bilancio; in questo modo, di conseguenza, si modificherebbe — in modo significativo, a mio giudizio — il comma 507.

Questi due interventi — in questo caso il Governo non può fare per conto proprio, perché si tratta di misure legislative — non andrebbero a completare perfettamente questo disegno, attribuendo più significato all'innovazione che il Governo ci ha presentato questa sera?

MARINO ZORZATO. Rivolgo qualche domanda al Ministro, al Governo, alla maggioranza e anche a me stesso. Noi, come opposizione, alla fine assumiamo il ruolo di spettatori. Lei ci dirà che dalle nostre osservazioni prenderà la parte buona, scartando quella non buona.

Nella sua prima replica, lei ci rivolge sempre dei complimenti e ammette che sarebbe stato possibile fare di più; in seguito, però, cambia tono. Se l'obiettivo è quello di rendere più chiari i bilanci della finanziaria, fra due mesi avremo in mano i libroni. Cercheremo, da manovali della politica, di comprendere meglio la situazione e se ci riusciremo sarà doveroso rivolgere un ringraziamento al Governo, dal momento che un parlamentare con idee più chiare in testa, in ogni caso, ha già in parte migliorato il suo modo di lavorare.

Il Ministro, nel corso del suo intervento, non si è limitato a trattare questo punto. Stiamo parlando di legislazione vigente. Riguardo all'intervento del presidente Morando — peraltro molto interessante — non voglio svolgere considerazioni, poiché si tratta di modifiche normative,

quindi di un argomento che andrebbe affrontato in altra sede. Oggi stiamo prendendo in considerazione una proposta di revisione, con le leggi che abbiamo a disposizione.

Il Ministro ci propone un « brogliaccio » più chiaro, uno schema secondo cui tutta la discussione politica dovrebbe riguardare la parte alta del bilancio, che è quella che ha valore. Ci chiede altresì di non perderci nelle aree microsettoriali, nei piccoli emendamenti che rappresentano, in qualche modo, la parte che più ci « divertirebbe »; ci chiede di dimenticarla, di guardare al fabbricato, alle missioni, alla politica, poiché questo rappresenta il nostro compito.

Dal momento che abbiamo definito una legge finanziaria più chiara, collegandola meglio al bilancio, non è il caso che il Governo si dia una autoregolamentazione — per la quale non occorre legge — e che la maggioranza lo segua in tale fatto politico? Non compete a noi della minoranza, tanto i nostri emendamenti vengono respinti, almeno quelli che non sono uguali a quelli della maggioranza. Per darci il contentino, approvano i nostri solo quando sono identici ai loro. È uno schema noto e, dal momento che siamo abituati a lavorare sulle fondamenta e sulle quisquiglie, sappiamo come funziona. Il tetto non è oggetto di dinamica parlamentare, ma esce da questa stanza.

La domanda è la seguente: rispetto alla chiarezza di questo strumento, non è il caso che il Governo non dico non presenti nessun emendamento — non sono così utopista da pensare che il Governo non possa emendare se stesso —, ma almeno non ne presenti un numero esagerato, né presenti il maxiemendamento, né emendamenti dei ministri mascherati da emendamenti di maggioranza? Se crede nella propria finanziaria, non è ovvio che i temi siano quelli di alto profilo e non quelli affrontati nei microemendamenti del Governo che vanno a toccarne le fondamenta?

Non sarebbe il caso che, nel momento in cui approviamo la legge finanziaria, non ci siano migliaia di emendamenti della

maggioranza? Se vengono presentati 3-4 mila emendamenti di maggioranza e 200 emendamenti del Governo o del relatore, più o meno mascherati, è ovvio che non rientrano nella politica, ma toccano le fondamenta. Naturalmente la chiarezza fa bene a tutti, ma lo stimolo è politico. Non servono azioni che creino fumo e facciano intendere che qualcosa si è fatto.

Se la finanziaria diventa uno strumento politico in cui far battaglie e confrontarci, allora tutto questo ha un senso. Se, in caso contrario, è una foglia di fico - passatemi il termine - e fra due mesi troveremo un Governo che, con un po' più di finta chiarezza, entra in aula con una finanziaria ed esce con un'altra, e avremo una maggioranza disinteressata ai discorsi che stiamo affrontando stasera e che, sostanzialmente, usa la chiarezza per presentare emendamenti di piccola portata, tutto l'impianto cadrà. Probabilmente, allora, apprezzeremo lo sforzo di ottimizzare le leggi che ci sono, ma niente di più.

Concludo con un riferimento alla responsabilità. Se il tema riguarda la chiarezza e la trasparenza, questo non può che andare bene a tutti. Quello che manca, nell'attuale schema della finanziaria, è la responsabilità. Come ha riferito precedentemente il collega, abbiamo operato tagli lineari, litigando peraltro sulle parole, se si trattasse di « tagli » o « accantonamenti ». Tuttavia, se qualcuno riesce a disinteressarsi del fatto che ci sia un indirizzo politico, che doveva essere un accantonamento, e in qualche modo sfrutta un meccanismo normativo per spendere comunque i soldi, vuol dire che la politica viene aggirata. Il tema, dunque, riguarda la responsabilità.

Non so se a normativa vigente noi possiamo operare. Al di là di quanto possiamo fare, se qualcosa è da modificare è nell'ambito della responsabilità, perché qualcuno risponda alla politica, al di là di chi governa e di chi è all'opposizione.

PRESIDENTE. Onorevole Zorzato, la ringrazio e la invito a non sottovalutarsi: noi la consideriamo un professionista qualificato, non certo un manovale della po-

litica. Lei sa che gode di ampia stima da parte nostra (*Commenti dell'onorevole Zorzato*).

ROLANDO NANNICINI. Signor presidente, signor Ministro, ho visto questo studio interessante, che dovrebbe avere anche delle conseguenze pratiche sul lavoro. Tuttavia, pongo una domanda sul lato delle entrate. Il bilancio ha una struttura forte sotto questo aspetto. È dunque necessario - al di là del fabbisogno del documento di programmazione economico-finanziaria - riuscire a porre, come nostro strumento di lavoro, maggiore attenzione alla dinamica delle entrate.

Cito l'esempio della tabella 5, colonna d), sulla spesa sanitaria e prendo in considerazione la dinamica della spesa sanitaria, rispetto al prodotto interno lordo, degli anni 1996-2000 e 2001-2006. Dalla parte delle entrate, se vi è stata questa dinamica della spesa sanitaria, abbiamo l'IRAP e il fondo nazionale. Nella dinamica delle entrate e nella disamina del bilancio, è corretto sapere che vi sono 98 miliardi, di cui 36 miliardi di IRAP e 62 miliardi dal bilancio, ed è opportuno anche conoscere una ripartizione sulla dimensione regionale, perché si capirebbe meglio, quando definiamo alcuni provvedimenti, quello che succede.

Si potrebbe anche richiamare il discorso della dinamica dell'ICI. Siamo soggetti non solo a scelte nostre, ma anche ad una dinamica di atteggiamenti virtuali, corretti nell'ambito delle azioni della politica pubblica, delle spese e delle entrate. Il tema dell'ICI è un altro elemento essenziale.

Ci sfugge sempre un dato macroeconomico. Se abbiamo 100 di prodotto interno lordo, 42-43 viene destinato alle entrate dello Stato sul piano allargato, 6-7 al debito, 7 alla sanità e via dicendo (arrivando, così, subito a 100). Siamo tutti, Parlamento e Governo, nella stessa condizione di avere già delle risorse allocate dalla dinamica della definizione stessa del bilancio dello Stato. Prestando attenzione anche allo strumento delle entrate, non solo imposte, ma anche tassazione, po-

tremmo comprendere come reperire risorse da parte del Governo. Condivido la vostra e la nostra scelta sul debito pubblico. Quella è la scommessa.

Sento tanto parlare - permettetemi una battuta - della destinazione del « tesoretto ». Dobbiamo discuterne, perché l'articolo 1 della legge finanziaria aveva stabilito una destinazione molto coerente e molto attenta. A parte questo, occorre prestare un'attenzione maggiore alla dinamica delle entrate e alla loro differenziazione. Operando una riclassificazione delle entrate (non sarà in questa finanziaria, ma almeno nei nostri documenti e nella nostra attenzione), credo che saremo in grado di offrire al Paese scelte più consapevoli e meno litigi e avremo anche la capacità di dare una risposta al tema delle entrate, che è un tema riclassificabile ed è da tenere ben presente nella dinamica del nostro lavoro, che deve vedere Governo e Parlamento uniti, senza distinzione, dal momento che l'interesse è reciproco.

MICHELE VENTURA. Un punto, perlomeno, è stato chiarito con i colleghi dell'opposizione: non ci troviamo di fronte a niente di sovversivo. Vi è stata una contraddizione rispetto all'inizio di questa audizione con una pregiudiziale, con la circolare e quant'altro. È stato chiarito che siamo nell'ambito della legislazione vigente e, quindi, che si può procedere senza che questo susciti particolare scalpore.

Al di là di ciò, vi è un aspetto che spesso sfugge a parlamentari e, qualche volta, a singoli ministri e al Governo: questo lavoro è molto importante perché conduce ad un primo risultato di trasparenza. Valuteremo se sarà sufficiente. L'importante è che, per la prima volta, abbiamo un elemento di novità sul quale sperimentare e valutare i risultati.

Una delle difficoltà è rappresentata dal controllo dei risultati. Una delle parti più innovative e significative riguarda le missioni, i programmi e l'individuazione non solo della responsabilità del capitolo sull'UPB, ma dei risultati dal punto di vista della qualità.

La riqualificazione, come ha detto il Ministro, è da interpretare in questo modo. Noi avevamo approvato una legge finanziaria con numerosi commi: nessuno di noi sa quanti di essi sono oggi operativi. Talvolta (tornando ad un aspetto che il Ministro ha sottolineato, in riferimento all'immagine del tetto e dello scantinato), soprattutto in finanziaria - ma c'è una relazione sulla modifica al bilancio dello Stato -, ottenere qualcosa equivale a mettere una bandierina. Non so quanto di tutto questo venga realmente attivato, in che tempi e quali siano i risultati. Anche il decreto « milleproroghe » non mi comunica i risultati che, dal punto di vista qualitativo, quelle misure hanno comportato.

Se ho capito bene, mi sembra che questo tentativo sia volto, attraverso la riqualificazione della spesa, anche ad un controllo dei risultati che si ottengono. Signor Ministro, è del tutto evidente che, al di là di quanto meritoriamente state facendo al Ministero dell'economia, questo passa anche da una riorganizzazione vera e propria di tutti gli altri ministeri. Non lascerei - e passo così alla seconda osservazione - la base volontaria, ma penserei, se non di stimolare con qualche incentivo, di portare a regime entro un periodo ragionevolmente breve.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola al Ministro.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, *Ministro dell'economia e delle finanze*. Riprendo quelli che reputo i punti fondamentali.

Le due domande del senatore Morando, secondo me, in definitiva vertono sul tema della flessibilità del bilancio. Credo che i fondi che il senatore Morando propone di destrutturare rappresentino, in un certo senso, per quanto ho compreso, la risposta ad una rigidità del bilancio, tale da aver bisogno di polmoni fungibili. Riuscendo a trovare una flessibilità all'interno dei programmi e delle missioni, la ragion d'essere di questi polmoni, secondo me, verrebbe meno: si sposterebbe la flessibilità, laddove è giusto che stia, e si eliminerebbero i

contenitori generici utili, in un certo senso, a rimediare ad un eccesso di rigidità. Credo che sia già allo studio l'ipotesi - chiederò al Ragioniere generale dello Stato di completare le informazioni che sto fornendo - che il senatore Morando prospetta.

Una situazione molto simile riguarda il comma 507, a cui bisognerebbe dedicare tutto un capitolo. Il suddetto comma ha rivelato alcuni elementi critici, direttamente dipendenti dal modo in cui attualmente è classificato il bilancio, per cui una apparente uniformità di categorie di spesa e di tipologie di capitoli in realtà nasconde una diversità profonda: in certi casi le spese del personale sono incluse, in altri sono escluse. Penso che se avessimo avuto il bilancio riclassificato l'anno scorso, un provvedimento come quello di cui al comma 507 avrebbe potuto essere disegnato e gestito in maniera diversa.

A proposito del comma 507, voglio dire che indubbiamente, oltre alle problematiche connesse al modo in cui è stato disegnato, ci sono quelle relative al modo in cui è stato gestito dai diversi ministeri. Renderemo conto di questo. Indubbiamente, non tutti i ministeri si sono avvalsi delle potenzialità di gestione flessibile che il 507 offriva rispetto a precedenti esperienze di tagli lineari; quindi, oggi dichiarano situazioni di sofferenza che non erano inevitabili e che sono dovute al fatto che il 507 non è stato utilizzato per quegli aspetti di flessibilità, che pure conteneva. Il che dimostra che c'è un problema anche di cultura, di atteggiamento, di metodo e di mentalità da parte dei ministeri, nel gestire le possibilità che il bilancio offre.

Le due proposte del senatore Morando sono da considerare: riguardano interventi legislativi. È evidente che aver lavorato a legislazione vigente - come dicevo - spremendo quello che si può da essa, a mio giudizio, è la migliore condizione per capire come modificare la legislazione vigente. Non escluderei affatto che questo possa avvenire molto presto. Non escluderei, altresì, che la stessa legge finanziaria possa avere come accompagnamento qual-

che intervento mirato sulla legislazione vigente, suggerito dall'esperienza che stiamo facendo adesso.

L'osservazione dell'onorevole Zorzato mi trova al cento per cento consenziente. È evidente che il Governo dovrebbe dare l'esempio. Se ci fosse una norma di autodisciplina, per cui il Governo non emenda se stesso, penso che darebbe un'enorme forza a chi, all'interno delle Commissioni parlamentari, vuole operare secondo disciplina. Mi auguro che possa intervenire una direttiva precisa in questo senso.

Naturalmente occorre qualche sede in cui si possano sistemare dei posti di blocco, in modo tale da fermare eventuali trasgressori. Questo è un problema di cooperazione fra esecutivo e legislativo.

La questione del lato delle entrate, sollevata dall'onorevole Nannicini, è già in corso. Il Ragioniere generale dello Stato probabilmente potrà spendere una parola al riguardo. Io mi sono concentrato maggiormente sulla spesa, che alla fine, per molti versi, risulta essere la parte più critica. Ad ogni modo, quello che lei propone è già in corso.

L'onorevole Ventura ha affrontato un punto che abbiamo toccato anche all'inizio. Alla fine, lo sforzo di rappresentazione a fini conoscitivi ha senso se è seguito da un utilizzo degli elementi di conoscenza, per un dibattito politico di tipo diverso, per una gestione della spesa pubblica da parte dei ministeri di tipo diverso. Ad un certo punto, deve trascinare altri cambiamenti, in particolare realizzando una vera flessibilità all'interno dei programmi e dei capitoli e, quindi, lo spostamento di una parte del controllo parlamentare sui risultati. Tutto questo significa, a mio parere, abituarsi a salire dagli scantinati verso i piani alti e svolgere discussioni sugli elementi di sostanza.

Alla fine, secondo me, bisogna che questo gusto di governare attraverso il bilancio cresca, sia nel Governo sia in Parlamento. Si tratta esattamente di questo: si abbandona qualcosa, ma si acquista altro. Per il momento si offre uno strumento conoscitivo che può trasformare il

dibattito sia nel Governo sia in Parlamento. Sarebbe naturale che certi cambiamenti, forse vostri nelle procedure di discussione, forse a un certo momento nella legge, siano il segnale che questo gusto si è radicato nella maniera di guardare al bilancio, sia da parte del Governo sia da parte del Parlamento.

AMEDEO CICCANTI. Signor Ministro, sono convinto che l'intenzione di rendere più trasparente il bilancio mediante la riclassificazione rappresenti, già di per sé, un ottimo intento. Ai fini di un confronto politico più profondo, potrebbe già soddisfare l'opposizione. Tuttavia, non credo che lei abbia realizzato questa opera per dare soddisfazione all'opposizione. Ritengo che si tratti - qui forse c'è soddisfazione almeno da questa parte dell'opposizione - di qualcosa di più di un fatto estetico. Mi riferisco all'efficienza politica nella gestione della spesa.

Come è stato rilevato anche da lei, è chiaro che quest'anno attraverseremo una fase conoscitiva. Ad ogni modo, la vera fase sarà quella valutativa del prossimo anno, quando metteremo a confronto i programmi e le missioni, per dare una valutazione di risultato. Ha giustamente precisato il collega Ventura che tutto si gioca sul significato, sull'importanza e sulla rilevanza che vogliamo dare al controllo dei risultati, quindi sull'efficienza politica di chi governa in ordine alla verifica dei risultati attesi.

Abbiamo un sistema di tipo amministrativo e ministeriale organizzato ancora gerarchicamente e non per funzioni. Diventa assai difficile pensare di spostare il controllo dal responsabile del centro di spesa al responsabile del procedimento, poiché ci sono delle vischiosità per poter gestire spese di carattere interministeriale che, francamente, vanno a minare alla base l'ambizione di un bilancio riclassificato, che io condivido. È più che auspicabile che ciò possa avvenire.

Pertanto, come ricordava il collega Ventura, è necessaria una fase di accompagnamento più decisa. Il coraggio non è quello che, a parer mio, invocava la col-

lega Santanchè. Il coraggio adesso è quello di accompagnare questa prima fase con una, più decisa, ad esempio di attuazione, più concreta e più vincolante, di una contabilità di tipo economico, obbligatoria per i ministeri, che consenta di operare il controllo di gestione. Non si può misurare un risultato senza avere una pubblica amministrazione organizzata sulla base del controllo di gestione e di una contabilità economica che cammina parallelamente alla contabilità finanziaria. In caso contrario, si rischierebbe di ridurre il tutto ad un fatto estetico: « Avete programmato questo, avete ottenuto quest'altro ». La soddisfazione sarà di tipo politico, ma certamente l'efficacia della gestione politica rischierebbe di evaporare.

Occorre, quindi, la seconda fase. La mia domanda è la seguente: lei non ritiene che questa seconda fase debba essere inserita, subito dopo, all'interno di procedure di carattere amministrativo? Non occorre un intervento legislativo. Abbiamo già la legge n. 94 del 1997 che, se applicata amministrativamente, consentirebbe di accompagnare la prima fase con questo secondo aspetto.

Questa è, per me, la seconda legislatura. Ho assistito al dibattito sul decreto « taglia-spesa », al modo in cui la sinistra ha affrontato quella fase di gestione della finanza pubblica e allo strumento legislativo che si utilizzò in quell'occasione. Quella flessibilità di bilancio, francamente, non mi è sembrato avesse, nella maggioranza, una « curva sud » che aiutasse l'inespressa esigenza, da parte di chi governava allora, di avere una maggiore flessibilità di bilancio, che non consisteva nell'applicazione del decreto « taglia-spesa », ma forse in questo tipo di soluzione.

È chiaro che per la flessibilità di bilancio - non ho nessuna difficoltà a pronunciarmi in tal modo, come ricordava il collega Morando - bisogna alzare l'asticella dell'unità di voto verso il programma, quindi verso i piani alti dell'UPB, e non verso quelli bassi. In mancanza di un concreto significato, per avere l'efficienza della spesa pubblica, mi sembrerebbe di dare qualcosa di più al Governo per ot-

tenere una maggior capacità di spesa. La presenza di altri aspetti volti a migliorare la capacità di spesa del Governo è una cosa seria e assecondabile.

PRESIDENTE. Chiedo scusa se vi costringo a contenere gli interventi. Il Ministro è tornato dal Giappone e vorrei consentirgli il meritato riposo.

GIANFRANCO MORGANDO. Signor presidente, sarò brevissimo, anche perché molte domande sono già state poste, e diventa difficile inventarne di nuove.

Condivido i giudizi molto positivi espressi da parecchi colleghi intervenuti, nei confronti della proposta che ci è stata fatta. Non richiamo le motivazioni, perché sono quelle che altri colleghi hanno utilizzato. Ricordo soltanto che il lavoro che questa sera il Ministro ci ha presentato è il frutto di un percorso condiviso. Non ne parliamo per la prima volta oggi e non ne abbiamo parlato solo il 13 febbraio, quando il Ministro ci ha delineato la strategia generale nella sua audizione, ma abbiamo affrontato la questione nel corso di incontri abbastanza numerosi, in parte di carattere informale, in parte di carattere formale. Credo che le discussioni, più o meno approfondite, che in queste sedi si sono svolte, abbiano dato anche un contributo rispetto al progetto che questa sera emerge in modo più preciso e definitivo.

Pongo molto rapidamente tre questioni, in parte già affrontate da altri colleghi. Condivido — ne hanno parlato gli onorevoli Ciccanti e Ventura — l'opinione secondo la quale uno dei problemi più importanti che noi abbiamo è quello di verificare i risultati raggiunti nelle politiche e la capacità di raggiungimento degli obiettivi indicati nelle missioni e nei programmi. Mi chiedo se si stia già svolgendo un lavoro di costruzione di indicatori di risultati, o se ci troviamo ancora sul piano dell'annuncio dell'obiettivo, come mi pare sia stato detto questa sera dal Ministro.

Credo che questo sarebbe un primo obiettivo da raggiungere, ossia definire degli indicatori di risultati più rapidi, in

attesa di poter svolgere quel lavoro che il collega Ciccanti indicava, per arrivare ad un vero e proprio controllo di gestione.

Esiste, indubbiamente, un rapporto tra la riforma della struttura del bilancio e il funzionamento della struttura dell'amministrazione. Il Ministro questa sera ci ha presentato la prospettiva della creazione di una figura di coordinatore del programma.

Mi chiedo se ci sia solo questo problema, o anche quello di riorganizzazione delle strutture, con riferimento ai programmi. Mi domando, altresì, se la dizione stessa di « coordinatore del programma » non sia un po' debole: mi sembra che alla figura di responsabilità del programma, responsabile anche del raggiungimento dei suoi obiettivi e della allocazione delle risorse per il raggiungimento di questi obiettivi, probabilmente debba essere attribuito un ruolo più forte.

Con la terza domanda intendo capire se siano stati svolti dei ragionamenti sul rapporto tra le spese previste nel bilancio dello Stato e quelle previste nel complesso della pubblica amministrazione e se, per raggiungere alcuni tipi di risultati, non sia necessario mettere in relazione il bilancio dello Stato con il bilancio di enti del settore pubblico allargato.

FRANCESCO PIRO. L'intervento del senatore Morgando ha anticipato alcune delle considerazioni e delle richieste di delucidazione che volevo rivolgere al Ministro. Di conseguenza, posso restringere il mio intervento sostanzialmente a una sola questione. Ritengo che l'iniziativa assunta dal Governo, attraverso il Ministro, di andare avanti sulla proposta di nuova classificazione del bilancio sia estremamente importante. Il prodotto che fin qui abbiamo potuto individuare è anche abbastanza interessante e sconta ovviamente quanto è stato detto, ossia che si agisce con un quadro di vigente legislazione. Sicuramente ad alcune delle esigenze, in questa sede ulteriormente manifestate, difficilmente si può rispondere, o meglio rispondere compiutamente, nel quadro della legislazione vigente.

Tra le considerazioni di contesto e di strategia delineate, che mi sembrano ancora più interessanti del prodotto in sé, ne è stata formulata una in particolare quando il Ministro ha dichiarato che intende fornire - se ho preso giustamente nota - una base minima informativa, per valutare bene le spese e decidere l'allocazione delle risorse.

Il tema dei flussi informativi mi sta particolarmente a cuore. Al riguardo, nel corso del dibattito che abbiamo sviluppato nelle Commissioni mi sono soffermato sulla riforma del bilancio. Credo ci sia un problema che riguarda i flussi informativi e il trasferimento degli stessi alla conoscenza del Parlamento, ma altresì un problema relativo alla conoscenza di quanto succede complessivamente al sistema, a cominciare dal Governo. In altre parole, mi chiedo se una vera base informativa - che nasce e si fonda evidentemente sulle analisi, sulle statistiche, ma che deve proseguire anche sulla effettiva realizzabilità degli interventi che si mettono in campo - non abbia bisogno di supporti, quali il controllo di gestione efficace, il controllo strategico sull'attuazione dei programmi, la capacità di individuare gli indicatori di previsione, sulla base dei quali costruire la verifica dei risultati.

Ebbene, vorrei sapere dal Ministro - rivolgo una domanda da opposizione - come valuta lo stato dell'amministrazione pubblica, in particolare quella dello Stato, da questo punto di vista, se ci sono delle iniziative in campo e se ritiene opportuno, almeno per questa fase - fino a quando non si modificherà complessivamente il bilancio, la normativa di sostegno -, introdurre alcuni strumenti.

La volta precedente ho richiamato l'attenzione su uno di questi strumenti, che ora vi ripropongo. Sarebbe utile uno strumento che periodicamente, magari annualmente, ci indicasse lo stato di avanzamento delle leggi di spesa più importanti: quanto abbiamo stanziato, quanto abbiamo impegnato, quanto è in corso di erogazione, quali risultati si sono ottenuti e via dicendo. In altre parole, uno strumento che aiuti a valutare l'efficacia delle

decisioni che si sono prese e la congruità della nuova legislazione che andremo ad introdurre.

Siamo tutti « stuccatori » (in riferimento all'esempio fatto precedentemente). Credo che una maggiore informazione, una maggiore capacità di valutazione, anche nella precedente legislazione, potrebbe aiutare a ridurre la spesso sovrabbondante produzione di emendamenti, di nuova legislazione.

ADRIANO MUSI. Signor presidente, mi sento in dovere di esprimere un apprezzamento al Ministro per la sua esposizione di questa sera, anche perché credo che mettere a punto strumenti tecnici, che consentano di dare dignità al lavoro del Parlamento, sia sempre qualcosa da apprezzare.

Prima di valutare l'entità del coraggio di qualcuno, prendo in considerazione - operando un'autocritica - quanto ho realizzato nel passato, cercando di capire se ho dimostrato analogo coraggio. Bisogna avere sempre l'obiettività e l'oggettività di capire cosa si è fatto, prima di esprimere un giudizio e di chiedere agli altri di fare cose che noi non abbiamo realizzato.

Mi sento in dovere di esprimere apprezzamento nei confronti del Ministro, in quanto ha proceduto ad un'esposizione puntuale e precisa, per offrire uno strumento di trasparenza, di conoscenza, volto ad elevare il livello del dibattito parlamentare e a dare missione anche al lavoro del Parlamento rispetto ad una politica, con la « P » maiuscola, discutendo dei grandi capitoli e delle grandi scelte strategiche del Paese. Vi è poi una piccola spesa che si potrebbe affidare a chi ha responsabilità di lavoro, rispetto a chi ha responsabilità istituzionali.

Ho soltanto un dubbio. Ho apprezzato il percorso pluriennale che lei ha indicato, nel quale ha inserito l'analisi di valutazione della spesa, all'interno del progetto legislativo. Tra gli obiettivi ha indicato il totale della spesa per le diverse missioni, rispetto alle quali individuare le risorse di

settore che, di volta in volta, vengono, per aggregati omogenei, individuate all'interno del bilancio.

Le rivolgo solo una raccomandazione. Io torno a monte più che a valle, rispetto al fatto di ottenere dei risultati e vedere l'efficienza della spesa riguardante la missione affidata. Torno a monte perché credo che sia importante — nel punto in cui lei fa riferimento all'analisi e alla produzione della spesa — la classificazione della spesa.

La classificazione della spesa e il flusso informativo, in una qualche maniera, diventano fondamentali. Ho avuto modo di leggere, per esempio, un'elaborazione delle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico, messo a punto dalla Ragioneria generale dello Stato. All'interno di queste considerazioni di medio-lungo periodo, la Ragioneria generale dello Stato ha operato una valutazione sulle prestazioni della spesa previdenziale, all'interno della quale inserisce sia le pensioni di anzianità sia quelle sociali, considerando questo istituto direttamente connesso con il fenomeno dell'invecchiamento demografico.

Poiché le pensioni rappresentano un fatto assicurativo contributivo, al fine di creare un aggregato omogeneo, che ci consenta di compiere una valutazione vera sulla spesa previdenziale (come incidere, a quanto ammonta l'equilibrio tra contributi versati e prestazioni), credo che sia importante prevedere aggregati omogenei. Per questo motivo credo, tornando a monte, che quando lei procederà giustamente, nelle proposizioni, all'analisi di produzione della spesa, potrà citare l'esempio delle entrate divise tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, tra qualificazione del lavoro autonomo per categorie di professioni (che corrisponde a un dato altrettanto importante ai fini della discussione che si svolge sugli studi di settore). Credo che questo ci aiuterebbe a fare sia una discussione seria sulla politica fiscale sia una politica vera in ambito sociale. Avere i dati di informazione iniziale credo rappresenti un aiuto per la

conoscenza di quelli finali, rispetto alla scelta di politica strategica che il Parlamento vuole operare.

RAFFAELE TECCE. Condivido l'obiettivo dell'avvicinamento dei bilanci alla finanziaria, che il ministro ha esposto, e la contestuale facilitazione delle decisioni del Parlamento, rendendo più leggibile il bilancio per missioni e programmi, con capitoli — io ho insistito quando ne abbiamo discusso in Commissione al Senato — che contengano anche riferimenti legislativi, talché sia anche più facile comprendere e seguire.

Tutto ciò — come ha già detto il presidente Morgando, con il quale concordo — dimostra che è stato opportuno e utile il lavoro svolto dalle due Commissioni bilancio sulle linee della riforma degli strumenti, vorrei sottolineare positivamente, a legislazione vigente. In quel documento si parlava di eventuali modifiche di regolamento parlamentare (è noto infatti che i regolamenti di Camera e Senato sono diversi).

Signor Ministro, prima di porre l'obiettivo di una eventuale ulteriore modifica legislativa porterei avanti la sperimentazione. Da questo punto di vista, chiedo che la flessibilità, al di là del riferimento al comma della finanziaria, non sia politica, in quanto ridurrebbe il ruolo non solo di indirizzo del Parlamento, ma anche di definizione delle priorità, anche rispetto all'allocazione delle risorse, riducendo il carattere collegiale della decisione programmatica del Governo. Per questo ho posto il dubbio sulla necessità di una modifica legislativa. Cosa vuol dire, in ogni caso, l'espressione « posti di blocco »? Che c'è qualcuno che comanda più di altri?

Seconda questione. Concordo con il controllo dei risultati, su cui spostare l'attenzione del Parlamento, ma credo sia necessaria la capacità di tener conto delle priorità quantitative del Parlamento stesso. Quanto alla battuta sugli scantinati e sui piani alti, ricordo che tanti scantinati insieme costituiscono una grande porta di

accesso. Ebbene, condivido le preoccupazioni, ma starei attento a non spostare le priorità definite.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola al Ministro per la risposta agli ulteriori quesiti posti.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, Ministro dell'economia e delle finanze. Signor presidente, se lei è d'accordo, chiederei prima di tutto al Ragioniere generale dello Stato di integrare con qualche osservazione quanto ho detto prima, per poi riprendere questa ultima serie di domande.

MARIO CANZIO, Ragioniere generale dello Stato. Signor Ministro, lei ha chiarito tutto, ormai è più esperto di noi.

Voglio operare due piccoli chiarimenti. Per quanto riguarda i fondi, in uno dei prossimi provvedimenti legislativi si fornirà una prima risposta alla loro ripartizione, quindi si proporrà la soppressione delle norme che hanno istituito i fondi unici di investimento e quelli di trasferimento alle imprese. La finanziaria proverà a farlo per altri fondi, laddove sarà possibile, eventualmente anche con modifiche normative.

È stato chiarito che la flessibilità è limitata alle sole spese discrezionali, in relazione a quanto prevede la norma; quindi ulteriori passaggi o un aumento di questa discrezionalità non possono che provenire da una modifica normativa.

Ultima considerazione. Per quanto riguarda le entrate è stato svolto lo stesso lavoro di riclassificazione. Si tratta di un lavoro molto approfondito, soprattutto con gli uffici della V Commissione della Camera e del Senato. In ogni caso lo miglioreremo col tempo.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, Ministro dell'economia e delle finanze. Vari interventi di quest'ultima tornata affrontano il tema del passaggio dal momento conoscitivo al momento del controllo. È evidente che — a prescindere dalla legislazione, che per ora rimane invariata —

l'attenzione si sposta su programmi e missioni, sia in funzione *ex ante* (in funzione preventiva) per decidere dove concentrare le risorse e secondo quali sistemi di priorità, sia *ex post*, per capire se si è operato in maniera efficiente.

Anche se la legislazione non cambiasse, si potrebbe immaginare uno sfruttamento pieno del potenziale offerto da questa riclassificazione del bilancio, dal quale potrebbe nascere un grandissimo rafforzamento sia della funzione di indirizzo politico sia della funzione di controllo politico ed economico. Quando prima ho detto che c'è da auspicare che ci sia la voglia di far questo, mi riferivo a quello che già è possibile realizzare nella sessione di bilancio, nel prossimo autunno.

In parte, questo risponde ad alcune osservazioni mosse dal senatore Tecce. Non ci deve essere perdita di indirizzo politico, ma guadagno: vuol dire che bisogna esercitare la forza che il Parlamento ha nel dare indirizzo politico, su quelli che io ho chiamato « piani intermedi », piuttosto che « scantinati ». Gli scantinati hanno il valore di essere la palestra su cui oggi si può esercitare questo indirizzo, ma non è il massimo poter esercitare questo indirizzo su cose modeste e non su impostazioni di fondo della politica.

Nulla vieta al Parlamento di decidere che si deve spendere di più per l'istruzione e di meno per un'altra delle funzioni fondamentali o delle missioni del bilancio. Vuol dire, però, cambiare completamente la natura della discussione e orientarsi agli aspetti fondamentali dell'indirizzo politico.

Per quanto riguarda la parte *ex post*, ossia il controllo, innanzitutto è stato già avviato un lavoro: non è l'oggetto di questa audizione, ma potrebbe benissimo esserlo in una futura occasione (forse se n'è già parlato in qualche occasione) per prendere visione di come stiamo organizzando il lavoro della cosiddetta *spending review*.

Non sono uno specialista in questo campo, ma credo che le maniere possibili per formare un'opinione, se si spende bene o se si spende male, siano moltissime. Io, per esempio, nella mia maniera di presentare queste tematiche, dico spesso che

se tutte le regioni amministrassero il loro sistema sanitario come lo amministrano le tre regioni più efficienti in questo campo, si potrebbe facilmente e rapidamente calcolare di quanto potrebbe essere inferiore la spesa sanitaria, rispetto a quella attuale, e ottenere un'indicazione molto precisa del fatto che queste risorse potrebbero restare nel sistema sanitario, ma per offrire servizi sanitari migliori anziché quelli che ci sono adesso. È un calcolo che si può fare immediatamente.

Se i settanta atenei italiani fossero amministrati come i dieci atenei italiani migliori, si potrebbe fare di nuovo lo stesso identico ragionamento. La parola «migliori» rappresenta qualcosa di misurabile e precisamente identificato. Difatti, esistono criteri di classificazione dell'adeguatezza delle strutture sanitarie: numero di posti letto per mille abitanti, numero di notti in ospedale per determinate operazioni, sintomi che giustificano l'utilizzo e il ricorso all'assegnazione a diagnosi particolarmente costose, quantità di farmaci, e via dicendo. La stessa cosa si potrebbe fare per gli atenei e per la quasi totalità della spesa pubblica.

Si potrebbe fare la stessa cosa per le amministrazioni che riguardano la sicurezza interna, per il sistema della giustizia e per l'istruzione secondaria. Non occorrerebbe nemmeno guardare al di fuori dell'Italia. Basterebbe estendere le pratiche migliori — di cui ci sono già esempi in Italia — che, per definizione, si sono dimostrate possibili e immaginare che diventino *standard* per l'intero Paese. Esistono confronti internazionali che si possono attuare molto facilmente: si possono stabilire gli *standard* osservati in certi Paesi e il volume della spesa per quelle funzioni.

Penso che su questo punto si possa lavorare moltissimo, a partire dalla individuazione delle missioni e dei programmi che si focalizzano su tematiche che interessano, come quella riguardante le grandi categorie di funzioni pubbliche.

Un altro aspetto — sollevato dal senatore Morgando — riguarda il problema di estendere dal bilancio dello Stato le spese

previste nel complesso della pubblica amministrazione. Tra l'altro, ho notato che la prima delle conclusioni che sono state tratte nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva riguarda precisamente questo punto.

Mi auguro che il disegno di legge delega per il federalismo fiscale possa passare in Consiglio dei ministri molto rapidamente: rappresenta un elemento assolutamente complementare al discorso che stiamo affrontando. Bisognerà, naturalmente, che in una logica simile a quella con cui noi ci muoviamo per il bilancio dello Stato si muovano le autonomie, per la parte che le riguarda.

Il raccordo tra funzione del Governo centrale e funzione dei governi locali, nell'esigere questo tipo di impostazione, sarà da studiare. Anche in quel contesto, l'attuazione del federalismo fiscale e la piena attuazione del Titolo V rappresenteranno una premessa indispensabile.

È necessario senz'altro il controllo di gestione, ma anche — e forse prima ancora — la revisione della spesa e l'utilizzo di indicatori, anche molto semplici, come quelli che ho citato precedentemente.

Mi auguro che già nel mese di luglio, subito dopo la pubblicazione del DPEF, potremo offrire una sorta di primo libro bianco con indicatori di questo genere, che possano dare il senso di quello che può essere fatto, semplicemente estendendo all'intero Paese le migliori esperienze.

Credo di aver toccato tutti i punti sollevati. Vi ringrazio moltissimo per questa discussione, a mio parere molto incoraggiante.

PRESIDENTE. Con questa audizione acclariamo, sulla base degli elementi emersi, l'acquisizione di questa innovazione all'interno del lavoro che ci vedrà impegnati per l'esame del disegno di legge di bilancio.

Presumo che alcuni degli elementi emersi questa sera, in termini problematici, potranno ritornare. Pertanto, credo di poter considerare acquisiti — lo chiarisco anche a beneficio dei colleghi di opposizione — alcuni punti che mi permetto di

riepilogare per titoli, considerata l'ora e considerato che dobbiamo concludere.

Il lavoro che andremo a svolgere vuole superare il rito formale dell'esame del disegno di legge di bilancio che, fondamentalmente, non ci consente di esprimere alcune considerazioni né sulle esigenze finanziarie né sulle capacità di spesa delle diverse amministrazioni.

Credo non sia stato detto esplicitamente, ma l'abbiamo già acquisito precedentemente, che dovremmo avere il vantaggio di prendere conoscenza dei fattori legislativi che sono sottostanti, in particolare alle spese obbligatorie. Uno degli elementi di opacità che oggi caratterizzano il bilancio è rappresentato dal fatto di non conoscere i fattori legislativi sottesi alle voci elencate nel bilancio stesso.

È stato ampiamente sottolineato che ci troviamo all'interno della legislazione vigente, con i problemi che questo determina. Mi permetto semplicemente di ricordare, citando testualmente quanto previsto per le UPB, che il livello di responsabilità amministrativa, in relazione alle quali sono esse individuate, non è fisso, ma suscettibile di modifiche (cito testualmente) « in modo da assicurare il costante adeguamento della struttura del bilancio dello Stato agli ordinamenti legislativi e alle altre norme di organizzazione dell'amministrazione dello Stato ». Ritengo, quindi, opportuno concentrarci su quanto è stato detto.

Mi permetto solo di esprimere una considerazione — a mio parere importante — a proposito della circolare. È già stato detto che negli anni precedenti è stata presentata molto prima della data in cui viene presentata adesso. Mi permetto di ricordare che, su richiesta delle opposizioni, noi abbiamo dovuto spostare, per ben due volte, l'audizione svolta oggi con il Ministro, per andare incontro a diverse esigenze rappresentate.

In conclusione, condividendo la bontà delle osservazioni che ci sono state sottoposte, mi auguro che tra maggioranza e opposizione si possa procedere ad un esame del disegno di legge di bilancio sulla base delle innovazioni che ci sono state prospettate.

Auspico che sia condiviso questo modo di lavorare. In caso contrario, a mio parere si dovrebbe procedere comunque in tal modo, anche sulla scorta di una semplice considerazione che riguarda precedenti, che pure esistono. Mi riferisco in particolare al decreto-legge n. 194 del 2002, convertito nella legge n. 246 del 2002, il famoso decreto « taglia-spesa », che ha introdotto innovazioni piuttosto significative, quasi entrando a gamba tesa — se mi posso permettere di usare una metafora meno raffinata di quelle utilizzate dal Ministro — nell'ambito della legge n. 468 del 1978.

Sulla base di queste considerazioni mi auguro, soprattutto per gli aspetti positivi che sono stati oggi evidenziati, che si possa aprire una stagione in cui il disegno di legge di bilancio non rappresenti una parentesi, peraltro temporalmente molto breve, ma ci consenta di ottenere i risultati che ci sono stati offerti.

Nel ringraziare il Ministro, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 23.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 31 luglio 2007.*
