SEZIONE PRIMA

DOCUMENTI

PAGINA BIANCA

PER UN'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI DELLA SPESA E DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

1. — I problemi della spesa pubblica si sono presentati sino a qualche tempo fa prevalentemente come problemi di legittimità costituzionale della spesa, delle leggi di spesa e della legge di bilancio, in riferimento al regime introdotto con l'articolo 81 della Costituzione. Questa angolatura hanno appunto i dibattiti e gli studi condotti in sede parlamentare a partire dal 1948. Non che oggi questo ordine di questioni abbia trovato completa e adeguata soluzione, non che i problemi di legittimità costituzionale delle leggi di spesa siano stati tutti e appieno risolti, ma pure si deve riconoscere che altre angolature, altri problemi si sono più di recente affacciati, che in parte si sono aggiunti e intrecciati con i precedenti in parte li hanno coinvolti in un più grosso nodo di questioni che ora l'indagine e la iniziativa politica e legislativa devono affrontare.

2. — Innanzitutto l'avvento della programmazione ha introdotto un orizzonte temporale diverso ai problemi della spesa pubblica, della sua impostazione e previsione ed ha perciò investito tanto i documenti previsionali annuali e pluriennali ed i loro complessi e mobili rapporti, quanto le leggi di spesa che vengono ad incidere su questo ampio orizzonte ed a questo debbono raccordare il meccanismo di copertura finanziaria.

Perciò buona parte delle questioni di legittimità costituzionale poste dall'articolo 81 *si sono versate in questa nuova e più ampia* problematica e in questo più ampio orizzonte. Si è profilata anche una qualche soluzione o ipotesi di soluzione sia a riguardo della legislazione di spesa, sia a riguardo dei documenti previsionali annuali e pluriennali della spesa (bilancio-programma). Il documento Medici con il quale l'ultimo Comitato interparlamentare ha concluso i propri lavori e ha prospettato ai Presidenti delle due Camere alcune linee di soluzione ai problemi posti dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 può, infatti, essere assunto come punto di riferimento dei problemi e delle questioni che rimangono aperte e come indicazione di soluzioni da ricercare o svolgere o verificare.

Lo schema suggerito è quello di un rapporto tra legge di spesa, bilancio e programma tale da assumere le previsioni di entrata e le destinazioni di spesa formulate dal programma come riscontro necessario e sufficiente alle implicazioni pluriennali di spesa recate da nuove leggi che vengono a incidere nell'orizzonte temporale dal programma considerato; le *tranches* annuali di tale spesa non sarebbero predeterminate, sicché la legge predisporrebbe soltanto la normativa, i meccanismi, le competenze, gli obiettivi della spesa, mentre per le conseguenze finanziarie si limiterebbe a determinare: 1) la spesa complessivamente autorizzata per tutto il periodo di applicazione; 2) l'ammontare della prima *tranche* annuale di spesa a carico dell'esercizio in corso ovvero di quello prossimo; 3) solo per questa prima *tranche* richiamerebbe a copertura accantonamenti di bilancio (fondo globale o altre risorse direttamente e immediatamente individuate e acquisite); 4) mentre per le *tranches* successive determinate nel loro *quantum* anno per anno in sede di bilancio la copertura sarebbe rimessa alle previsioni di contabilità pubblica formulate dal programma.

Questa indicazione avanzata dal Comitato Medici intende soddisfare le esigenze poste dalla Corte costituzionale con la sua nota sentenza n. 1 del 1966 e che discendono da una estensiva interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione: infatti non solo accolgono il principio di una indicazione di copertura riferita all'intero ammontare della spesa implicata e non solo alla prima *tranche* annuale

di spesa, ma accolgono altresì la soluzione prospettata dalla Corte costituzionale di sciogliere il difficile nodo chiamando in causa appunto documenti previsionali pluriennali quali offerti dal sistema della programmazione.

È stato lo stesso documento Medici a segnalare i problemi che a questo punto si aprono e in particolare l'esigenza di una più elaborata e disaggregata formulazione dei documenti programmatici in tema di contabilità pubblica, ove debbano essere assunti nella funzione di riscontro finanziario della legislazione di spesa. Ed è qui perciò che si apre un importante campo di indagine: per la verifica della praticabilità di una tale proposta, per la più precisa e analitica identificazione dei documenti contabili da introdurre nel nuovo sistema, per la determinazione dei rapporti che tra l'uno o l'altro o tra gli uni e gli altri dovranno instaurarsi. Si pensi solo al rapporto e alla integrazione che dovrà correre tra bilancio e programma, alle ipotesi di un documento di raccordo tra prospettive annuali e prospettive pluriennali che aggiorni e integri le prospettive e ne sposti in avanti l'orizzonte temporale nel momento stesso in cui determina e vincola in un modo più preciso e definito per l'anno che si affaccia le indicazioni e le previsioni già formulate in un modo più aggregato e di meno ravvicinata approssimazione dal programma.

Non si tratta soltanto di fisionomia e procedura di nuovi documenti contabili, si tratta anche di verificare, a monte, se e in quale misura sia possibile ed opportuno anticipare previsioni e scelte quantificate di entrata e di spesa pubblica con un grado di analisi sufficiente a costituire riscontro di copertura pluriennale per le leggi di spesa, quanto ciò sia possibile costituendo le grandezze della spesa pubblica al tempo stesso una causa ed un effetto, un prima e un dopo, una condizione ed una conseguenza di numerose altre variabili dello sviluppo economico. Si tratta di verificare ancora quanta elasticità possa restituire al sistema il rinvio al bilancio per la determinazione delle *tranches* annuali di spesa successive alla prima, quanto di manovra ciò possa assicurare alla politica di bilancio per aggiustare gli stanziamenti sia alle concrete capacità di spesa della pubblica amministrazione sia alle esigenze di rallentamento o di accelerazione congiunturale di tutto il sistema economico.

Apparterrebbe in ogni caso a questa prima area dell'indagine una importante verifica istituzionale, al riguardo della interpretazione dell'articolo 81, terzo comma della Costituzione, tale da dissipare i dubbi reiteratamente avanzati dalla Corte dei conti sulla illegittimità di un meccanismo di spesa il quale appunto rinvii al bilancio la determinazione del *quantum* annuale della spesa: sicché nella direzione prospettata dal Comitato Medici, ove prescelta, si possa andare avanti con certezza e con sicura determinazione per un ampio ed accertato consenso interpretativo capace di rimuovere dubbi e tagliare corto con perplessità.

3. — Per un altro verso è venuto montando in questi ultimi anni e vieppiù negli ultimi mesi il problema dei residui passivi. Il dilatarsi degli stanziamenti che ristagnano nella condizione di residuo nonostante i propositi e gli impegni per una accelerazione della spesa pubblica tanto in funzione di sostegno congiunturale quanto in funzione di tempestivo adempimento programmatico, ha acuito la consapevolezza di un lento e difettoso meccanismo della spesa pubblica, incapace di sorreggere un'azione amministrativa ed una manovra di politica economica quale è richiesta da una società in sviluppo, dalle sue carenze e dai suoi ritardi strutturali, dagli obiettivi assunti con la programmazione.

Vero è che il nodo dei residui passivi coinvolge con le questioni della impostazione contabile della spesa (bilancio e programma), della legislazione di spesa e relativa copertura finanziaria, anche altre complesse e intricate questioni; tant'è che sono state espressamente chiamate in questione le procedure amministrative in vigore in ciascun settore della pubblica amministrazione, le complesse e farragginose istruttorie cui singoli progetti, singole opere, singoli incentivi sono assoggettati come i più direttamente responsabili dei tempi lunghi della spesa pubblica e quindi del crescere dei residui. Seguendo questa opinione la ricerca e la correzione non dovrebbero essere volta tanto ai problemi generali di contabilità dello Stato, cioè ai congegni, alle procedure, ai controlli comuni a tutte le destinazioni di spesa, quanto alle specifiche procedure, alle appesantite trafile cui le singole destinazioni di spesa sono assoggettate presso le amministrazioni competenti rivedendosi legislazione e normativa di settore.

In quale misura questa opinione risulti fondata, potrà emergere da una concreta indagine che si porti con spregiudicatezza e in profondità nella nostra anche più recente esperienza amministrativa. Quel che certamente si deve negare è che il nodo dei residui passivi non

rifletta anche rilevanti e grosse implicazioni sui problemi generali della contabilità pubblica, della sua impostazione e della sua gestione. È stato infatti già ripetutamente osservato, in Parlamento e fuori, come la crescente dimensione dei residui passivi (e per un altro verso, se pure in minore misura, dei residui attivi) corroda significato e rilevanza al bilancio di previsione e quindi alle scelte, agli indirizzi e alle indicazioni di politica economica che Governo e Parlamento dibattono e deliberano anno per anno: le cifre del bilancio di previsione, gli stanziamenti intorno ai quali si dibatte e che sono di necessità riferiti ad un tempo determinato di erogazione - perché vogliono costituire ingredienti di una manovra della spesa pubblica, interventi concreti e commisurati alle varie fasi del processo di sviluppo economico - contraddicono tale proposito e vengono meno a tale funzione se subiscono non controllate sfasature nei tempi di erogazione e se la reale gestione del bilancio presenta troppo alti margini di sfasatura rispetto alla sua impostazione previsionale.

I residui, in sostanza, oltre una certa misura, contraddicono il senso e il significato del bilancio e pongono un problema di compatibilità tra bilancio di competenza e utile, efficiente strumento di politica economica, da una parte, e di indirizzo politico e amministrativo dall'altra. Si profila così una prima area di indagine, appunto proposta dal nodo dei residui: quanta parte dei residui è imputabile ai modi, agli adempimenti, alle procedure speciali della spesa pubblica disposti particolarmente e diversamente settore per settore e capaci perciò di chiamare in causa efficienza e tempi di singoli rami dell'amministrazione, quanta altra parte è invece imputabile a meccanismi, procedure e vincoli generali della contabilità di Stato, sicché solo una considerazione e una eventuale riforma di questi congegni, di queste procedure, di questi vincoli possono aggredire il problema. Si propone l'esempio della contrattazione tra lo Stato e terzi quale regolato dal titolo I del testo unico sulle leggi della contabilità di Stato, che costituisce appunto un congegno generale della contabilità pubblica capace di riflettere conseguenze, appesantimenti, ritardi, anacronismi per tutti i settori dell'amministrazione che della contrattazione pubblica si debbono avvalere. Esempio anche più rilevante è quello del sistema dei controlli, della duplicazione tra controllo cosiddetto interno (ragioneria) e controllo cosiddetto esterno (Corte dei conti), della duplicazione tra controlli preventivi e controlli successivi, dei tempi di incidenza nel procedimento di spesa degli uni e degli altri, della loro generalità ed efficienza.

Una volta che l'indagine avrà acquisito con la maggiore possibile precisione quanto dei tempi lunghi della spesa pubblica sia da imputare ai congegni generali della contabilità dello Stato e quanto invece ai singoli e particolari meccanismi di spesa disposti in ciascun settore, potrà affrontare l'ipotesi di riforme generali e particolari, potrà soprattutto disporre delle necessarie premesse per valutare la proposta che si viene affacciando di alleggerire l'amministrazione diretta dello Stato di una serie di attribuzioni operative da affidare a strutture organizzatorie di tipo imprenditoriale come quelle più adeguate ad assicurare economicità e tempestività nella esecuzione di opere e di complessi piani di opere.

Potrà cioè a quel punto l'indagine valutare l'alternativa: se la struttura organizzativa della pubblica amministrazione e le procedure di spesa ad essa riferibili consentano la introduzione di aggiustamenti, semplificazioni, correttivi tali da sormontare l'*impasse* di tempi e di efficienza denunciata dal nodo dei residui, ovvero se la formula organizzativa delle «agenzie» e degli enti pubblici direttamente operativi valga meglio a conseguire tali obiettivi, nonché quali strumenti di indirizzo e di guida pubblica quali forme e procedure di controllo sulla loro gestione potranno essere utilmente riferibili a tali nuove strutture operative.

4. — Punto di riferimento comune all'uno ed all'altro ordine di problemi esposti *sub* 2 e *sub* 3 potrebbe essere costituito da una ipotesi di partenza, che l'indagine appunto dovrebbe verificare se e in che misura idonea ad assicurare un soddisfacente collegamento tra legge di spesa, bilancio e programma, da una parte, ed a sciogliere il nodo dei residui, dei tipi di spesa, della più corretta e veridica impostazione della spesa, dall'altra.

Si tratta della ipotesi da tempo ormai ricorrente di una conversione, parziale o totale, del nostro bilancio dalla competenza alla cassa. È noto infatti che la più diretta conseguenza di una tale conversione sarebbe appunto quella di tagliare alla base il nodo dei residui: gli stanziamenti in bilancio essendo commisurati non agli impegni autorizzati ma ai pagamenti che nell'esercizio verranno prevedibilmente a maturazione, il meccanismo di produzione dei residui verrebbe automaticamente a cessare. Gli stanziamenti di bilancio in sostanza non avrebbero più la funzione di limite di impegno ma di disponibilità per le concrete eroga-

zioni da trarre sul carico di ciascun capitolo della spesa, disponibilità residue non sarebbero più riportabili da un esercizio all'altro nella forma di residui, ma andrebbero reimpostate *ex novo* per le esigenze di cassa dell'esercizio successivo.

È evidente, d'altra parte, come la commisurazione degli stanziamenti in bilancio alle prevedibili occorrenze della cassa corrisponde nel modo più completo alla esigenza di rimettere al momento del bilancio la determinazione annuale della spesa, sicché il sistema della contabilità pubblica si incardinerebbe su un duplice ordine di documenti: i documenti pluriennali della programmazione, impostati in termini di competenza; i documenti annuali di bilancio, impostati in termini di cassa.

Non vi è dubbio che una tale conversione mentre risolverebbe alla radice il problema dei residui e restituirebbe al bilancio veridicità, attualità ed effettiva rilevanza quale strumento di una politica economica programmata, presenterebbe tutta una serie di implicazioni e di questioni, di felici risoluzioni e di difficili innovazioni, che appunto l'indagine dovrebbe affrontare e ponderare.

Il primo problema che nel nostro ordinamento pone la conversione al bilancio di cassa è quello degli impegni di spesa. In un sistema di competenza, infatti, gli impegni di spesa sono commisurati agli stanziamenti di bilancio e questi costituiscono il parametro necessario e sufficiente per tutto il sistema dei controlli preventivi e successivi. Il bilancio di cassa, per definizione, nega tale parametro, costituendo gli stanziamenti solo un limite di autorizzazione per i pagamenti, non già per gli impegni. Non resta, per gli impegni, che il parametro della legge di spesa al quale dovranno e l'amministrazione attiva e la Corte dei conti riferirsi in fase di applicazione della legge e di gestione del bilancio. Ciò porta indubbiamente a due conseguenze:

1) alla esaltazione della responsabilità del Governo in fase di amministrazione ed in particolare all'accentuazione del diritto-dovere di coordinamento da parte degli organi di Governo che appunto coordinano ed indirizzano la spesa pubblica (bilancio e tesoro) per assicurare un volume ed un ritmo di impegni compatibili con le autorizzazioni legislative e di bilancio, da una parte, nonché coerenti con obiettivi ed equilibri di breve e di lungo periodo perseguiti da una complessiva politica di bilancio dall'altra, obiettivi ed equilibri non direttamente percepibili a livello delle singole politiche di settore e quindi dei singoli rami dell'amministrazione;

2) all'affievolimento del controllo preventivo da parte della Corte dei conti, che si verrebbe a qualificare come mero controllo di legittimità, una volta che venisse a mancare il parametro del bilancio per il riscontro degli impegni di spesa implicati da ciascun « atto di Governo » sottoposto a controllo. Il controllo finanziario della Corte risulterebbe spostato essenzialmente sulla fase successiva del riscontro, quella che è più direttamente ed immediatamente intesa a riferire al Parlamento.

L'una e l'altra conseguenza presentano implicazioni organizzatorie e forse anche quesiti costituzionali (articoli 95 e 100 della Costituzione) di notevole rilievo, che l'indagine dovrebbe espressamente affrontare.

Un secondo problema che introduce l'ipotesi di un bilancio di cassa riguarda l'ampiezza della conversione da considerare utile od opportuna. Più volte e da più parti è stata prospettata la convenienza di passare dal sistema della competenza al sistema della cassa solo per le spese in conto capitale, lasciando immutato il sistema di competenza per le spese correnti: ciò per il diverso e più qualificato ruolo che le spese in conto capitale rivestono in una politica di bilancio; perché più ampie e più gravi in questo settore risultano le sfasature tra stanziamenti, impegni e pagamenti e quindi il ristagno di residui passivi. L'indagine potrebbe considerare questa ipotesi e valutare se il taglio tra l'uno e l'altro ordine di spese agli effetti di una gestione rispettivamente di cassa e di competenza risulti il più congruo con gli obiettivi che una riforma si volesse proporre, ovvero potrebbe alternativamente considerare anche altre ipotesi di una diversificata impostazione contabile, che meglio seguano una linea di classificazione economica della spesa e che perciò meglio valgano ad assoggettare all'uno e all'altro regime di contabilità tipi e voci di spesa attualmente smistati tra l'uno e l'altro titolo con criteri che non sempre coincidono con la classificazione economica della spesa.

5. — Se perciò l'indagine può assumere come ipotesi da verificare quella di una conversione parziale o totale dal bilancio di competenza al bilancio di cassa, punto di approdo ovvero proposito produttivo dell'indagine potrebbe essere una proposta legislativa di riforma della contabilità generale dello Stato, come secondo momento di quella riforma già avviata cinque anni or sono con la legge Curti ed intesa appunto alla integrazione del bilancio nel programma ovvero alle esigenze nuove

nella prospettiva pluriennale della programmazione.

Potrebbe essere questo se non il solo, probabilmente il maggiore obiettivo produttivo dell'indagine, verso il quale avviare tutta una serie di questioni in certo senso minori – ma pure di grande rilievo – che si sono venute affacciando da più tempo all'attenzione della Commissione e che soprattutto sono state prese in considerazione la scorsa legislatura in occasione dell'esame dei consuntivi degli esercizi finanziari dal 1959-60 al 1966 (legittimità dell'articolo 41 della legge di contabilità, tempestività dei provvedimenti di variazione al bilancio, procedimenti e termini per la presentazione e la convalida dei decreti di prelievo dal fondo di riserva per le spese di necessità e d'urgenza, per ricordare solo alcune delle questioni più ampiamente dibattute).

Ciò non esclude che altre proposte, altri aggiustamenti dall'indagine potrebbero emergere opportuni in altre direzioni, in altri contesti normativi diversi dalla contabilità di Stato (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, per esempio, ovvero definizione legislativa delle procedure e degli strumenti della programmazione).

Marzo 1969.

DOCUMENTO N. 2.

QUESTIONARIO

1. — La sentenza della Corte costituzionale 1966/1 e le stesse conclusioni cui è pervenuto il Comitato interparlamentare Paratore-Medici ravvisano nei documenti programmatici lo strumento necessario e sufficiente a fornire riscontro di copertura per le leggi pluriennali di spesa, a termini dell'articolo 81, IV comma, della Costituzione. Quali svolgimenti dovrebbero avere gli attuali documenti programmatici per ottemperare a tale funzione?

2. — Potrebbe il documento-programma formulare per un quinquennio previsioni di entrata e indicazioni di spesa sufficientemente attendibili e congruamente analitiche da valere per l'intero quinquennio?

3. — In concreto, quale maggiore grado di analisi dovrebbero avere i dati della contabilità pubblica da accogliere nei documenti programmatici rispetto a quelli formulati dal primo programma 1966-70?

4. — Il programma dovrebbe restare il solo documento di previsione pluriennale per quanto concerne i dati della contabilità pubblica, sicché le previsioni quinquennali vengano formulate ogni 5 anni e quindi annualmente svolte e specificate per ciascun anno del quinquennio, ovvero potrebbe essere utilmente affiancato da documenti di previsione pluriennale da ripetere ogni anno per reintegrare l'orizzonte quinquennale di previsione e per correggere, aggiustare o arricchire i dati previsionali di partenza?

5. — Quale rapporto si dovrebbe di conseguenza instaurare tra programma, eventuale documento di scorrimento del programma e bilancio?

Come dovrebbero essere ripartite fra i tre documenti le funzioni di previsione, di indirizzo e di autorizzazione relativamente alle entrate e alle spese pubbliche?

6. — Si ritiene valido e praticabile il rapporto tra leggi di spesa, bilancio e programma, quale prospettato nelle conclusioni del Comitato Paratore-Medici?

7. — Potrebbe arrecare tale nuovo rapporto un sostanziale contributo a contenere il processo di formazione dei residui passivi?

8. — Quali altre modifiche alla vigente normativa sulla contabilità di Stato potrebbero valere a contenere dimensioni e tempi di stazionamento dei residui (ad esempio: in tema di contrattazione tra privati e pubblica amministrazione, ovvero in tema di controlli interni ed esterni preventivi e successivi)?

9. — Si ritiene congrua a risolvere in radice il problema dei residui l'ipotesi del bilancio di cassa?

Si ritiene altresì congrua tale ipotesi a conseguire una maggiore tempestività ed efficienza della spesa pubblica?

10. — Si ravvisa nel sistema posto dall'articolo 81 della Costituzione e nel sistema di controlli disposti con l'articolo 100 della Costituzione un qualche vincolo del nostro bilancio al sistema di competenza, ovvero una qualche controindicazione alla introduzione del bilancio di cassa?

11. — Il bilancio di cassa vincola la spesa pubblica nella fase del pagamento anziché dell'impegno: quali sedi e quali congegni di coordinamento e controllo della spesa nella fase dell'impegno si ritiene necessario in tal caso mantenere o introdurre?

12. — L'ipotesi del bilancio di cassa se elimina il meccanismo di formazione dei resi-

dui e adegua le cifre di bilancio alla capacità di spesa anno per anno concretamente accreditabile ai singoli settori della pubblica amministrazione, non agisce che indirettamente - attraverso i meccanismi di controllo e d'indirizzo del Governo e del Parlamento - sulla tempestività e sull'efficacia della spesa pubblica: in quale misura i tempi lunghi della spesa (a valle della decisione legislativa di spesa) possono essere imputati a meccanismi e a procedimenti generali della nostra contabilità e ad altri fattori istituzionali di carattere generale (struttura organizzatoria della pubblica amministrazione; rapporto di pubblico impiego e stato giuridico dei pubblici dipendenti; sistema dei controlli sulla pubblica amministrazione)?

Quali riforme e quali istituti alternativi si ritengono proponibili anche all'infuori del testo unico delle leggi sul patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato per conseguire maggiore tempestività ed efficacia della spesa?

Aprile 1969.

DOCUMENTO N. 3.

INDICAZIONI E PROBLEMI AD UNA PRIMA FASE DELL'INDAGINE

L'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica condotta dalla Commissione bilancio ha concluso una sua prima fase dedicata alla audizione di pubblici funzionari investiti delle massime responsabilità nell'amministrazione centrale diretta e indiretta dello Stato, ascoltati in una serie di sette sedute a ciò dedicate dalla Commissione tra il maggio e il luglio 1969.

La Commissione ha ascoltato: il professore Gaetano Stammati, ragioniere generale dello Stato; il dottore Giorgio Ruffolo, segretario generale della programmazione; il professore Gabriele Pescatore, presidente della Cassa per il mezzogiorno; l'ingegnere Ennio Chiatante, direttore generale dell'ANAS; il dottore Alessandro Pistella, direttore generale per i miglioramenti fondiari, il professore Vitantonio Pizzigallo, direttore generale per l'economia montana e per le foreste; l'ingegnere Antonio Franco, presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici; il generale Giuseppe Giraudo, segretario generale della difesa.

La Commissione ha inoltre avviato tre ordini di ricerche particolari da acquisire alla indagine, rispettivamente affidate:

1) al professore Pietro Armani, per la ricostruzione della spesa pubblica in termini di cassa nell'ultimo ventennio;

2) al professore Antonio Marzano, sugli strumenti di una politica di bilancio;

3) ad una *équipe* di funzionari della Camera sui profili istituzionali delle gestioni finanziarie pubbliche diverse dallo Stato.

Prima di procedere ad una seconda fase dell'indagine che porterà la Commissione a raccogliere opinioni ed indicazioni al di fuori della sfera della pubblica amministrazione e prevalentemente in un ambito tecnico-scientifico, si ritiene utile tentare una prima rassegna e puntualizzazione delle opinioni e delle indicazioni sin qui raccolte per confrontarle con i temi ed i quesiti di partenza dell'indagine ed eventualmente per riformularli, aggiornarli ed arricchirli.

Fra le acquisizioni dell'indagine si deve altresì considerare il *Libro bianco sui residui nel bilancio dello Stato* che nel luglio 1969 è apparso come prima risultanza dei lavori della Commissione per l'esame dei rapporti tra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato monetario e finanziario istituita sin dall'ottobre 1966 dal Ministro del tesoro. A tale documento ha fatto esplicitamente riferimento lo stesso ragioniere generale dello Stato nel corso della sua esposizione dinanzi alla Commissione e viene quindi a costituire l'autorevole punto di vista del Tesoro su uno dei temi centrali dell'indagine.

Si può del resto assumere il tema dei residui come filo conduttore di questa prima fase dell'indagine in quanto tema di maggiore attualità e pregnanza politica nell'ambito della spesa pubblica, intorno al quale si sono prevalentemente ordinate analisi e proposte prospettate dai vari interlocutori nel corso dell'indagine.

Altro documento che può essere assunto come punto di riferimento dell'indagine è lo stesso Progetto '80, alle cui analisi e proposte in tema di finanza pubblica e di pubblica amministrazione ha più volte rinviato il segretario generale della programmazione.

Assumendo perciò la questione dei residui come filo conduttore di questo secondo documento si può tentare una rassegna dei lavori sin qui svolti ordinandola intorno a questo schema:

1) problemi e cause più generali dei residui;

2) residui e documenti di impostazione dell'entrata e della spesa;

3) residui e procedure di deliberazione legislativa della spesa;

4) residui e procedimenti amministrativi di spesa.

1. — *Residui: cause e problemi.*

È stato da più parti ricordato (*Libro bianco*, Stammati, Franco, Pistella) che il bilancio di competenza è istituzionalmente causa di residui, sicché in una certa misura si deve riconoscere il carattere normale necessario e fisiologico dei residui una volta che le previsioni di bilancio si impostano in termini di impegni e non di pagamenti. Ma vi è, altresì, il generale riconoscimento che al di là di una certa quota nella formazione dei residui si passa dalla fisiologia alla patologia ed anche le opinioni più intese a sdrammatizzare riconoscono che il limite della normalità e della fisiologia è stato da tempo oltrepassato e che bisogna perciò riguardare al problema dei residui in termini di diagnosi e di terapia di una formazione patologica. Quanto mai significativo è il riconoscimento a questo riguardo formulato dal professor De Fenizio nella presentazione del *Libro bianco*.

Vi è insomma un generale riconoscimento che la gestione del bilancio è una gestione nel tempo, sicché quando la impostazione di un bilancio in termini di competenza implica uno scarto troppo grande tra il punto di riferimento delle decisioni di spesa in termini di impegno ed il momento della spesa reale in termini di pagamento il significato e la rilevanza delle decisioni di spesa assunte con il bilancio vengono ad essere gravemente inficiate.

Sin dalle sue prime battute (Ruffolo), la indagine ha rilevato come un crescente volume di residui pone due ordini di questioni.

In primo luogo, quello del regime istituzionale della spesa pubblica, di una impostazione della spesa che resta sempre più distanziata dai flussi reali della spesa, di un bilancio ridotto vieppiù a sede di decisioni non correlate con i tempi reali della spesa e perciò sempre meno disponibile come strumento di politica economica e di manovra finanziaria, di un bilancio impedito in tal modo non solo dalla crescente rigidità delle precostituite impostazioni di spesa ma anche dalla sua inabilità a mordere sui tempi reali della spesa.

In secondo luogo, è stato osservato (*Libro bianco*, Ruffolo, Franco) come un volume crescente di residui non può essere inteso solo in termini di una malformazione contabile, di una inadeguata impostazione della contabilità pubblica, ma implica e rivela una disfunzione amministrativa nei tempi di esecuzione della spesa e pone perciò problemi sostanziali di struttura ed efficienza della pubblica amministrazione. Un crescente volume di residui, cioè, non solo pone in questione il significato e la congruenza delle decisioni di spesa sulle quali i residui stessi si misurano, né solo pone in questione la significatività e operatività di un determinato regime istituzionale della spesa pubblica, ma fornisce la spia di una insufficiente operatività delle strutture e delle procedure amministrative di spesa, chiama cioè in causa schemi organizzativi ed assetti sostanziali della pubblica amministrazione.

È stato pertanto osservato (*Libro bianco*, Ruffolo) come i problemi di tempestività e di efficienza della spesa pubblica non si possono restringere e risolvere nell'ambito di una diversa impostazione contabile della spesa, né solo innovando i procedimenti e i documenti con i quali si adottano le decisioni legislative di spesa, poiché restando in questo ambito si potrebbe bensì conseguire il risultato comunque utile ed importante di rendere più realistiche e tempestive decisioni e impostazioni di spesa; ma si dovrebbe ancora pagare il prezzo di costringere impostazioni e decisioni entro una insufficiente operatività a tempi lunghi, a un rendimento scadente, a una inadeguata efficienza nei procedimenti di attuazione della spesa.

In conclusione, l'indagine si è mossa dal riconoscimento che esiste un duplice problema dei residui: prima di tutto un problema di tempestività e di correlazione tra decisioni di spesa e tempi reali della spesa, tra impostazione e gestione del bilancio, ma dietro di esso se ne profila un altro più generale e in certo modo sostanziale, quello dei tempi lunghi della spesa pubblica.

Il crescente volume dei residui si pone cioè come problema di una impostazione del bilancio da adeguare e da tenere sempre adeguabile alla sua possibile gestione e come problema di una gestione del bilancio da condurre in coerenza non solo di cifre ma anche di tempi con la sua impostazione.

Dei due ordini di questioni l'indagine è stata in grado di affrontare in un modo più diretto e completo – almeno in questa sua prima fase – quello concernente l'impostazione della spesa, i problemi cioè del suo regime istituzionale che fanno capo alla legge di contabilità generale dello Stato. Per il secondo ordine di questioni, che coinvolge assetti e schemi organizzativi sostanziali della pubblica amministrazione, l'indagine si è appena prospettata l'ipotesi di una amministrazione per aziende e per agenzie nei termini

sommariamente delineati nel « Progetto '80 », ma non è stata in grado di penetrare al di là dello schema suggestivamente accennato né raccogliere indicazioni utili a definire un orientamento più circostanziato. Ha invece concentrato il suo interesse e raccolto utili indicazioni su questioni più direttamente connesse con i procedimenti amministrativi di spesa, specificatamente rilevanti sui tempi della spesa e quindi sulla formazione dei residui.

È opinione generale, esplicitamente formulata nel *Libro bianco* che la formazione dei residui, l'accumulo crescente di impegni di spesa non evasi, di anno in anno incalzati da impegni nuovi e da maggiori ritardi, ha a monte una causa generale e per così dire « storica » che sovrasta tutte le particolari ragioni, tutte le specifiche disfunzioni e disorganizzazioni che un'indagine può aiutare a individuare e che opportune iniziative di riforma potrebbero rimuovere: la mutata dimensione dell'intervento pubblico, il ruolo qualitativamente e quantitativamente nuovo assunto dallo Stato, cioè la qualità e la quantità nuove delle funzioni assolte e dei servizi resi che hanno fatto dello Stato non solo indirettamente ma anche direttamente un operatore pubblico cui fanno capo flussi di risorse in entrata e in spesa assolutamente imparagonabili con le dimensioni della finanza pubblica e con l'attività stessa della pubblica amministrazione di appena qualche decennio fa.

Di fronte a questa nuova dimensione dell'intervento e perciò della spesa pubblica il bilancio ha conservato inalterato il suo ruolo di ricettore contabile degli stanziamenti disposti dalla legislazione sostanziale di spesa, ed ha continuato a scaricare meccanicamente sulla pubblica amministrazione come impegni di spesa da assumere tutto quello che nei suoi capitoli veniva caricato dal retroterra legislativo. Questo ruolo per così dire ricettizio e passivo del bilancio non ha consentito alcuna mediazione tra la nuova dimensione degli impegni di intervento e di attività imputata alla pubblica amministrazione e la concreta capacità di operare delle strutture amministrative chiamate in causa, sicché la pubblica amministrazione ha vieppiù perduto il passo e sono vieppiù aumentate le tensioni tra compiti e adempimenti, obiettivi e conseguimenti, stanziamenti ed impegni, impegni e pagamenti. Non solo perciò le strutture organizzative della pubblica amministrazione non hanno retto alla pressione della nuova dimensione dell'intervento e della spesa, ma la stessa struttura del bilancio si è rivelata inadeguata a mediare questa nuova dimensione di spesa verso la pubblica amministrazione, incapace di filtrare i flussi finanziari in essa confluenti dall'intero sistema di norme che di anno in anno defluiscono predeterminati stanziamenti sulla rigida trama dei capitoli di spesa del bilancio.

L'analisi condotta dal *Libro bianco* sulla consistenza, composizione, dinamica nella formazione e nello stazionamento dei residui trova una conferma di questa causa più generale e per così dire « storica » del crescente accumulo di residui nel loro particolare concentrarsi sulle spese in conto capitale e in particolare nella proliferazione dei cosiddetti residui di stanziamento, che in effetto risultano da mere iscrizioni in bilancio per le quali non è nemmeno iniziata una formale procedura di spesa e che quindi non sono sorretti da alcun decreto di impegno. È infatti nel titolo delle spese in conto capitale che trovano soprattutto riscontro le funzioni nuove, i nuovi compiti di intervento della pubblica amministrazione, le dimensioni e le prospettive nuove del suo intervento e perciò il metodo nuovo del suo operare. In particolare è proprio sul conto capitale che affluisce la parte di gran lunga più cospicua dei vari programmi pluriennali di spesa, i quali hanno rappresentato il primo tentativo di introdurre e ordinare nel precostituito quadro istituzionale della spesa pubblica le esigenze nuove di intervento e le nuove dimensioni e prospettive assegnate all'intervento diretto dello Stato.

Questa analisi scopre insomma che proprio il primo tentativo di ordinare l'intervento dello Stato in termini di più lunga prospettiva e su obiettivi di più ampio respiro, organizzando programmi settoriali di spese e di interventi sostenuti da leggi pluriennali di spesa ha mancato due agganci fondamentali: l'uno con le capacità operative della pubblica amministrazione, la cui mobilitazione e dilatazione può costituire uno degli obiettivi dell'intervento ma che nel breve periodo costituisce un limite ben poco rimovibile ai tempi e alle dimensioni della spesa; l'altro con il bilancio, cioè con il momento e con la sede delle decisioni annuali di spesa che è stato tenuto in un ruolo di passiva recezione delle predeterminate decisioni pluriennali e settoriali della spesa con l'inconveniente di produrre una duplice rigidità a carico dei programmi settoriali di spesa pluriennale e a carico della spesa annuale complessivamente recepita e registrata dal bilancio.

2. — *Residui e documenti di impostazione dell'entrata e della spesa.*

Proprio dal punto di vista della programmazione è stata fatta valere, invece, l'esigenza di un massimo di flessibilità e di manovrabilità del bilancio (Ruffolo) che deve costituire non sede di meccanica composizione di *tranches* annuali di spesa predeterminata da programmi pluriennali di settore, ma strumento e momento decisionale al servizio del programma nel suo complesso, cioè al servizio del contesto organico e complessivo di obiettivi e di equilibri assunto dal programma di sviluppo economico per il quinquennio entro il quale il bilancio come decisione annuale e globale di spesa deve essere composto.

È stato altresì affermato che – data la struttura della spesa pubblica che fa capo al bilancio dello Stato – le esigenze di flessibilità e di manovra non possono non far capo essenzialmente al conto capitale, cioè a quegli interventi dello Stato che si organizzano su di una prospettiva di spesa pluriennale, e ciò non solo per adeguare i flussi di spesa alle reali capacità operative della pubblica amministrazione, cioè ai tempi reali delle erogazioni, ma anche per il ruolo specifico che questo tipo di spesa pubblica assolve come attivatore della domanda e in particolare come acceleratore e moltiplicatore degli investimenti nell'intero sistema.

Di qui la prima indicazione emersa dalla indagine, che ha raccolto un consenso generale intorno alla proposta formulata dal Comitato Paratore-Medici per un nuovo rapporto tra leggi pluriennali di spesa e bilancio, tale da rimettere al bilancio la determinazione della *tranche* di spesa da iscrivere di anno in anno sullo stanziamento pluriennale complessivamente autorizzato dalla legge di spesa.

Ma questo nuovo rapporto tra legge di spesa e bilancio chiama in causa anche un altro ordine di rapporti: il rapporto da instaurare tra leggi di spesa e programma, da una parte e tra programma e bilancio, dall'altra.

Il programma era già stato chiamato in causa dal Comitato Paratore-Medici che – sulla scorta di una indicazione avanzata dalla stessa Corte costituzionale – lo aveva assunto come la sede necessaria e sufficiente a fornire la indicazione di copertura richiesta dall'articolo 81 della Costituzione per gli stanziamenti complessivamente disposti da leggi pluriennali di spesa: un programma che fosse capace di formulare in tema di formazione e destinazione delle risorse, e in particolare di risorse acquisibili per il settore pubblico, dati sufficientemente attendibili ed analitici da consentire, sul versante delle destinazioni della spesa pubblica, indicazioni sufficientemente disaggregate da poter fronteggiare ai fini di copertura gli stanziamenti autorizzati da singole leggi di spesa.

È emersa nel corso dell'indagine l'opinione (Stammati. Ruffolo. Pistella, Franco) che il programma debba e possa elaborare dati previsionali in materia di finanza pubblica tali da corrispondere a questa esigenza. Tali. in particolare, che sia possibile elaborare previsioni in termini di analisi economica e funzionale della spesa pubblica, nonché sposare tale quadro previsionale con quello delle competenze amministrative nella gestione degli stanziamenti, ottenendo in tal modo una disaggregazione delle previsioni di spesa sufficiente a sostenere – a fini di copertura finanziaria – la legislazione sostanziale di spesa.

Il rapporto tra programma e legge di spesa verrebbe in tal modo qualificato dalla idoneità del programma a fornire un supporto di copertura finanziaria alla legge, la legge di spesa sarebbe inscrivibile nel programma nel senso che avrebbe a monte un programma entro il quale iscrivere e i propri obiettivi normativi e le proprie dimensioni finanziarie. Ma né il programma costituirebbe direttamente autorizzazione di spesa, né la stessa legge potrebbe valere ad altro se non a consentire che di anno in anno il bilancio spiccasse una *tranche* dello stanziamento globalmente autorizzato e se la appropriasse nelle proprie contabilità di spesa: queste e solo queste varrebbero come autorizzazioni di spesa sulle quali assumere impegni di spesa.

Ma nell'indagine è affiorata un'ipotesi maggiore (Pescatore, Chiatante, Franco, Giraudo). L'ipotesi che il programma non solo possa assolvere al ruolo di assicurare copertura finanziaria alle leggi pluriennali di spesa, ma che possa assurgere altresì al ruolo di bilancio pluriennale di competenza, sollevando il bilancio annuale da questo compito autorizzativo degli impegni di spesa e configurandolo pertanto come mero bilancio di cassa. In questo modo il rapporto tra programma e legge di spesa si estenderebbe ben oltre la copertura finanziaria e consentirebbe all'amministrazione di manovrare gli impegni senza riguardo agli sbarramenti e alle limitazioni del bilancio annuale di competenza, acquisendo come regola e generalizzando le eccezioni in questo senso già consentite da specifiche leggi pluriennali per la più spedita ed agevole realiz-

zazione di piani settoriali di interventi e di spese.

Con questa ipotesi si è inteso corrispondere nel grado più elevato alla esigenza di flessibilità e di manovrabilità del bilancio sul lato della spesa ed aggredire alla radice la questione dei residui.

Ma due rilevanti obiezioni si sono opposte a questa ipotesi. Tutte e due attengono alla qualificazione che il programma non ha e che dovrebbe avere per corrispondere alla funzione di un bilancio pluriennale di competenza.

In primo luogo (Stammati) dovrebbe il programma essere redatto in termini di competenza, mentre adesso tutti i dati e le previsioni che formula sono in termini di flussi finanziari in fase di pagamento e perciò non solo le cifre della contabilità nazionale ma anche i conti di entrata e spesa della pubblica amministrazione sono ivi elaborati in termini di cassa: occorrerebbe pertanto che il programma per tutta la contabilità pubblica fosse trascritto in termini di competenza, senza poter peraltro rinunziare ad una versione di cassa per tutte le correlazioni che il programma deve stabilire tra finanza pubblica e contabilità nazionale.

In secondo luogo, le previsioni di entrata e di spesa elaborate dal programma non potrebbero in ogni caso andare oltre un certo grado di disaggregazione (Ruffolo, Stammati) e non potrebbero mai raggiungere attendibilmente il livello dei capitoli del bilancio, sicché al di là delle leggi sostanziali di spesa nessun limite, nessun parametro avrebbe l'amministrazione nel procedere agli impegni di spesa.

L'indagine non ha offerto svolgimento né all'una né all'altra obiezione. Sicché non risulta prospettato alcun insormontabile impedimento a tradurre in termini di competenza quinquennale i dati di contabilità pubblica che il programma ha elaborato, e che potrebbe più analiticamente elaborare, in termini di riscossioni e di pagamenti. Si consideri inoltre che le sfasature tra cassa e competenza tanto meno sono rilevanti quanto più è esteso il periodo di riferimento, sicché in un quinquennio la maggior parte delle sfasature registrabili da un anno all'altro risulterebbero compensate e riassorbite.

La seconda obiezione invece implica due conseguenze che l'indagine non è arrivata a scandagliare, ma che non potrebbero in un prosieguo non essere attentamente considerate. La prima conseguenza concerne le spese che nella legge sostanziale non trovano alcuna quantificazione né in termini annuali né in termini pluriennali, le spese cioè che vedono determinati di anno in anno i corrispettivi stanziamenti in sede di bilancio. Queste spese, che costituiscono parte assai cospicua del bilancio, tanto sotto il titolo delle spese correnti quanto sotto il titolo delle spese in conto capitale, non troverebbero nella fase di impegno alcun limite o parametro né nel programma (non disaggregabile fino al livello di ciascun capitolo) né nella legge sostanziale (che non quantifica la spesa autorizzata) né nel bilancio (che varrebbe solo come limite ai pagamenti e non già agli impegni). La seconda conseguenza concerne ancora la fase dell'impegno, ma investe non una particolare categoria di spese o di leggi di spesa, bensì il complesso delle spese che entreranno nel bilancio di cassa: poiché tutte dovranno attraversare la fase dell'impegno, ma al di fuori di una loro complessiva composizione in un bilancio. Ora, mancando il bilancio di competenza come sede di composizione della spesa pubblica, come sede di decisione globale e ponderata della spesa in fase di stanziamento-impegno, non si potrà per questo rinunziare a una politica e a una impostazione unitaria, a un equilibrio e a un coordinato sistema di limiti riferiti al momento delle decisioni di spesa: il vuoto lasciato dal bilancio di competenza non potrebbe non essere occupato da politiche di bilancio che verrebbero a collocarsi tra le impostazioni di finanza pubblica formulate dal programma e i dati iscritti nel bilancio di cassa, da considerare in gran parte una risultante obbligata di quelle politiche. Ma per questa via si otterrebbe inevitabilmente una emigrazione di decisioni e di poteri dal Parlamento che con il bilancio di competenza è l'intestatario delle impostazioni e delle politiche di bilancio in fase di stanziamento (e perciò di limite agli impegni) e si porrebbe l'esigenza di incardinare in un organo di Governo competenze e poteri di impostazione coordinamento e controllo della spesa tanto nella fase dello stanziamento quanto nella fase dell'impegno.

Ancorché nel corso dell'indagine il discorso sull'ipotesi di un bilancio di cassa riscontrato da un programma elaborato in termini di bilancio pluriennale di competenza non sia stato svolto sino a considerare esplicitamente le implicazioni e le conseguenze qui sopra accennate, pure è stata soppesata un'alternativa che si colloca nel medesimo contesto di problemi e di difficoltà e che cerca una soluzione almeno parziale alle esigenze che orientano verso il bilancio di cassa: la alternativa di un bilancio impostato in termini

di cassa per le spese in conto capitale e in termini di competenza per le spese correnti. Questa ipotesi alternativa non è stata raccolta di fronte all'obiezione preliminarmente opposta (Stammati) che farebbe perdere al bilancio il suo significato di contabilità unitaria, non consentirebbe addirittura la aggregazione dei due titoli di spesa e perciò lo priverebbe dei suoi ammontari più rilevanti non solo in termini di conoscenza e di contabilità, ma anche in termini di decisioni e di politiche del bilancio. Di fronte a questa obiezione non sono stati nemmeno presi in considerazione problemi e difficoltà ulteriori di questa divaricazione nell'impostazione del bilancio: in particolare per quanto concerne i criteri, le modalità e l'opinabilità della classificazione e della dislocazione delle spese tra correnti e in conto capitale.

Un'altra alternativa è stata invece prospettata (Stammati, Ruffolo), ed ha accolto alcuni autorevoli consensi: quella di affiancare al bilancio di competenza un bilancio di cassa.

La proposta di due bilanci non si presenta in questo caso come una rottura della struttura unitaria del bilancio, ma come una duplicazione del bilancio, cioè come una duplice versione del bilancio nei suoi termini di competenza e di cassa, osservando ciascuna i requisiti della generalità e della unità del bilancio. Né la proposta è stata formulata in alternativa ad un nuovo rapporto tra legge di spesa programma e bilancio quale raccomandato dalle conclusioni della Commissione Paratore-Medici, ma in correlazione con quella raccomandazione e a sua integrazione. Il bilancio di cassa verrebbe in questo caso ad aggiungersi al bilancio di competenza che continuerebbe ad assolvere alla funzione di determinazione ed autorizzazione degli stanziamenti di spesa e perciò di autorizzazione e limite degli impegni di spesa: in esso il controllo preventivo e finanziario della Corte dei conti continuerebbe a trovare il necessario parametro di riscontro.

Anzi, solo il bilancio di competenza avrebbe rilevanza di autorizzazione giuridica ad accertare ed a impegnare l'entrata e la spesa, mentre – nella versione più restrittiva della proposta avanzata dal Ragioniere generale dello Stato – il bilancio di cassa avrebbe valore di mera previsione, strumento conoscitivo ed orientativo, non di limite alla riscossione delle entrate e al pagamento delle spese. Il problema in realtà si pone solo per la spesa, per la quale il bilancio ha valore di autorizzazione, non per l'entrata, che anche nel bilancio di competenza è oggetto di mera previsione e non precostituisce limite o condizione all'accertamento e alla riscossione.

Ma, per quanto riguarda la spesa, un bilancio di cassa in funzione di mera previsione e di orientamento minimizzerebbe la portata della innovazione, né è stata motivata in qualche modo la rinunzia ad attribuire valore di limite giuridico alle previsioni di cassa, limite che acquisterebbe di certo notevole rilevanza almeno nel rapporto Parlamento-Governo e che contribuirebbe a riportare in Parlamento non solo elementi di conoscenza ma anche valutazioni e determinazioni di primaria importanza per la gestione e i tempi di gestione del bilancio. Si pensi in concrelo proprio ai residui, che sia per i tempi e la misura della loro formazione sia per i tempi e la misura del loro abbattimento dipendono appunto dalla sfasatura tra competenza e cassa. Per il rapporto Parlamento-Governo, le cifre della spesa elaborate nel bilancio di cassa un conto è se si configurano come mere previsioni auspicate dal Governo, un conto è se si configurano come impegno e limite per il Governo a realizzare quella certa dimensione di spesa: impegno che il Governo assume nella propria responsabilità politica dinanzi al Parlamento, limite che il Governo può travalicare solo con lo strumento di un provvedimento di variazione al bilancio di cassa da sottomettere al Parlamento. Non si tratta soltanto di riportare per questa via in Parlamento la politica del Tesoro, ma di applicare un più concreto e ravvicinato controllo del Parlamento sulla gestione del bilancio, cioè sui tempi dello spendere e perciò dell'amministrare.

Che la portata meramente previsionale ovvero una rilevanza più propriamente giuridica (di autorizzazione e di limite) da conferire al bilancio di cassa integri un'alternativa tutt'altro che marginale si può ben ricavare da un'altra proposta (Stammati, Ruffolo) che è venuta ad accompagnare e a sorreggere la stessa proposta del bilancio di cassa, l'una e l'altra iscritte nell'esigenza di flessibilità e manovrabilità del bilancio, tanto ai fini di equilibrio congiunturale quanto ai fini di programma: è stata avanzata l'esigenza (Stammati, Ruffolo) di consentire al Governo un margine di manovra nella gestione del bilancio, nel senso di una istituzionale preventiva autorizzazione resa al Governo di discostarsi tanto per l'entrata quanto per la spesa dai limiti congiuntamente segnati da leggi sostanziali e dal bilancio, sì da riconoscergli un precostituito campo di manovra e di aggiustamento nel prelievo e nella erogazione a va-

lere – se ben si intende – tanto per la competenza quanto per la cassa. Esigenza questa di flessibilità e di manovra riferita al momento della gestione del bilancio, che verrebbe a minimizzare non solo le previsioni della cassa ma anche le autorizzazioni della competenza e della legislazione sostanziale di spesa; esigenza che porterebbe – se accolta in questi termini – fuori del Parlamento non solo la politica del Tesoro ma la univocità e la certezza delle politiche di bilancio. Esigenza di flessibilità e di manovra che del resto non confligge con gli ambiti di competenza costituzionalmente definiti, poiché proprio per corrispondere a necessità di aggiustamento e di aggiornamento nelle previsioni e nelle autorizzazioni di entrata e di spesa vale lo strumento tradizionale dei provvedimenti di variazione al bilancio, i quali possono essere utilizzati ben al di là dei fini tradizionali di acquisire maggiori entrate non valutate nelle previsioni iniziali e di dispensarle in nuove e maggiori spese, ma possono anche egregiamente valere ad autorizzare e a specificare quella manovra della entrata e della spesa a fine di congiuntura e di programmazione che si vorrebbe istituzionalmente e preventivamente delegata al Governo.

Lo strumento dei provvedimenti di variazione al bilancio viene anzi ad acquisire un contenuto ed un ruolo nuovo proprio nella ipotesi di un bilancio di cassa che abbia valore di autorizzazione e di limite per la spesa: poiché saranno soprattutto le variazioni della cassa quelle essenzialmente rilevanti ai fini di intervento congiunturale, mentre le integrazioni nei capitoli di spesa del bilancio di competenza da non riportare anche nei corrispondenti capitoli del bilancio di cassa non potranno che andare ad incrementare il conto dei residui: un bilancio di cassa affiancato a un bilancio di competenza finisce in sostanza per appropriarsi dello strumento delle variazioni al bilancio, poiché le spese che non si riflettono sulla cassa e che iscrivendosi nella sola competenza sono destinate a passare a residui potranno essere più correttamente portate – in linea di massima – sulla competenza dell'esercizio successivo. Nulla vieta che a tal fine restino disponibili da un esercizio all'altro le maggiori entrate non integralmente registrate dal provvedimento di variazione e perciò da contabilizzare fra le disponibilità di entrata del nuovo esercizio.

Ancora al servizio della manovra del bilancio, questa volta non in fase di gestione ma nella fase di impostazione, e perciò prevalentemente in funzione di programma anziché in funzione di insorgenze congiunturali, è stata proposta (Ruffolo) una legge di finanza da elaborare e presentare al Parlamento in concomitanza con il bilancio. Quale la funzione da attribuire a una legge di finanza? Quella di formulare le norme sostanziali che il bilancio in quanto legge formale non potrebbe in prima istanza accogliere ma solo recepire da altra fonte legislativa.

In buona sostanza, assunta la legge di bilancio come legge meramente formale, la legge di finanza aggirerebbe ed integrerebbe questo limite e questo vincolo del bilancio in quanto legge. Con la legge di finanza pertanto si potrebbero variare o determinare le aliquote delle imposte, variare o determinare gli stanziamenti annuali di spesa, si potrebbero al limite modificare i meccanismi e le normative sostanziali della spesa e dell'entrata.

Nonostante questa ipotesi risulti già prospettata in sede di Progetto '80, si deve rilevare che la proposta di una legge di finanza muove da una premessa assai opinabile e di certo contraddittoria con l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale e poi accolto dalla Commissione interparlamentare Paratore-Medici di rimettere direttamente al bilancio la determinazione delle *tranches* annuali di spesa stanziate da leggi sostanziali in termini pluriennali ed aggregati; contraddittoria altresì con una prassi consolidata ed ormai incontrastata che vede da oltre un ventennio determinati in sede di bilancio gli stanziamenti relativi a spese non predeterminate né in termini annuali né in termini pluriennali da alcuna legge sostanziale (la legge si limita in questi casi per la quantificazione annuale dell'onere a rinviare al bilancio). Anzi, il nuovo regime instaurato con l'articolo 81 della Costituzione sembra inteso non tanto a marcare il carattere di legge formale del bilancio quanto a configurare una sovraordinazione della legge di bilancio rispetto a tutte le sopravvenienti leggi di spesa che sul bilancio vogliono incidere, perché tutte ne risultano vincolate per l'onere che loro incombe di indicare una copertura finanziaria che non alteri unilateralmente gli equilibri finanziari dal bilancio stabiliti (e tale sovraordinazione è rafforzata dallo speciale più complesso e più garantito *iter* procedurale cui la legge di bilancio e le leggi di variazione sono sottoposte in Parlamento *ex* Costituzione ed *ex* regolamenti parlamentari rispetto all'*iter* delle ordinarie leggi di spesa).

Per un certo verso, perciò, l'aggiramento tentato con la legge di finanza sembra più un indebolimento e una degradazione anziché un

potenziamento della fonte normativa introdotta a sorreggere nuove statuizioni di entrata e di spesa. Gli articoli del disegno di legge di approvazione del bilancio integrano non solo in dottrina ma nella pratica vere e proprie norme sostanziali che il documento bilancio recepisce e che rendono perciò improprio e non persuasivo il rinvio ad una diversa fonte normativa.

3. — *Residui e procedure di deliberazione legislativa della spesa.*

L'indagine non ha solo considerato i momenti e i documenti di impostazione e di composizione dell'entrata e della spesa, ma si è anche volta a considerare: 1) i momenti e le procedure di deliberazione legislativa della spesa; 2) e quindi i momenti e i procedimenti amministrativi di spesa. In realtà l'indagine non ha affatto separato né distinto l'una dall'altra, questa e quella direzione di ricerca, ma facendo sempre perno sul filo conduttore dei residui è possibile ed utile ordinare secondo questo schema le opinioni e le indicazioni raccolte.

Abbiamo sopra riferito quanto si ritiene da più parti di porre a carico delle procedure legislative di spesa nel processo di formazione e di crescente accumulo dei residui e le proposte avanzate per una diversa e più articolata impostazione del bilancio, da una parte, e per un diverso rapporto tra leggi di spesa-programma-bilancio, dall'altra. Ma altre più specifiche osservazioni sono state formulate che, senza investire l'impostazione documentale della spesa né i rapporti tra i documenti e i momenti decisionali della spesa, pure cadono nell'ambito delle procedure e dei tempi di deliberazioni legislative della spesa.

Si tratta di osservazioni soprattutto e più ampiamente formulate dal *Libro bianco*, sempre sul filo della ricerca delle cause di formazione dei residui.

In primo luogo l'esercizio provvisorio. È individuato come causa non trascurabile di residui e di slittamenti nei tempi di esecuzione della spesa, specie per le spese in conto capitale, per la pratica della gestione in dodicesimi sino alla definitiva approvazione della legge di bilancio, pratica che non consentirebbe di assumere impegni per spese non frazionabili in quote dodecimali perché destinate al finanziamento globale di opere e perciò alla assunzione dei relativi contratti: in questi casi il ritardo di pochi mesi farebbe addirittura slittare di un anno l'inizio delle opere per il declinare della stagione utile ai lavori relativi.

Il *Libro bianco* non è in grado di quantificare i residui riportabili a questa causa, né chiarisce se nel caso riferito il limite del dodicesimo è ragguagliato all'ammontare del singolo impegno da assumere o all'ammontare complessivo dello stanziamento iscritto nel competente capitolo di bilancio: in questa seconda ipotesi una avveduta amministrazione del capitolo potrebbe in gran parte ovviare all'inconveniente segnalato. In ogni caso, il limite del dodicesimo non è prescritto da alcuna norma di legge e perciò in via di prassi potrebbe subire gli adattamenti e le circoscrizioni necessarie e sufficienti a contenere il flusso dei residui, senza che perciò si configuri alcuna scorrettezza e forzatura sostanziale nei confronti del Parlamento ancorché questo non abbia ancora formalmente approvato la legge di bilancio.

In secondo luogo le variazioni di bilancio. Presentate dal Governo al Parlamento sullo scadere dell'esercizio per la necessità di offrire – con le maggiori entrate accertate nel corso dell'anno o con una decurtazione di altre spese resa possibile dal corso ormai inoltrato della gestione – una indicazione di copertura per le nuove e maggiori spese proposte, le variazioni di bilancio finiscono per essere considerate ed approvate dall'uno e dall'altro ramo del Parlamento ad esercizio già scaduto e spesso a parecchi mesi dal suo termine. Sicché tutte le nuove o maggiori spese recate dalle variazioni sulla competenza dell'esercizio scaduto non possono che andare ad iscriversi direttamente sul conto dei residui.

Se questa è una conseguenza ineluttabile di provvedimenti di variazione presentati sullo scadere dell'esercizio o – come spesso è avvenuto – ad esercizio già scaduto, non sembra altrettanto ineluttabile la duplice premessa che dovrebbe accreditare una formulazione delle variazioni alla scadenza estrema dell'esercizio.

Innanzitutto sul lato dell'acquisizione di risorse disponibili. È ben vero che più ci si avvicina alla conclusione dell'esercizio e meglio si possono rettificare le iniziali previsioni di entrata e quindi acquisirle come copertura di nuove e maggiori spese. Ma è anche vero che le maggiori entrate non dileguano se non sono immediatamente portate in bilancio e contestualmente spese. Potranno essere acquisite nella impostazione del bilancio successivo, ovvero in un tempestivo provvedimento di variazione riferito anche questo al bilancio successivo e quindi potranno non costituire causa ineluttabile di residui. È ciò che già avviene d'altra parte per le maggiori entrate

da innovazioni o modifiche alla legislazione fiscale, maggiori entrate che non sono recepite dai provvedimenti di variazione relativi all'esercizio in cui le leggi sostanziali si sono perfezionate ma in quello successivo o addirittura in quelli successivi.

Un discorso in parte analogo può valere per le riduzioni di spesa con cui sono in parte fronteggiate le nuove e maggiori altre spese: non si tratta di utilizzare o perdere queste somme. Portate contabilmente in economia su di un esercizio, non per questo sono cancellate o dissipate le risorse che erano valse a fronteggiare queste spese. Si tratterà semplicemente di una chiusura contabile di un esercizio che registra queste somme come economia e di un successivo esercizio sul quale risorse corrispondenti sono sostanzialmente « riportate » per fronteggiare quelle nuove o maggiori spese che si sono andate loro a sostituire: poiché siamo di fronte a contabilità di competenza, la iscrizione di tali spese nell'esercizio successivo non significa un loro ritardo, ma solo una loro più corretta e più chiara imputazione, una volta che tali somme sarebbero state iscritte anche nell'altra ipotesi fuori dei termini di scadenza dell'esercizio e perciò direttamente sul conto dei residui.

Sul lato della spesa, c'è da tener fermo quanto già rilevato: la stessa tardività della variazione sposta sull'esercizio successivo ancorché in conto residui anche le spese più urgenti ivi contemplate. È quindi lo stesso meccanismo dei provvedimenti di variazione in regime di competenza che non può soccorrere all'urgenza e alla tempestività della spesa e dei suoi aggiustamenti, ma che resta di necessità impigliato in mere considerazioni di disponibilità da avviare o dirottare a questo o a quel titolo di spesa nella fase prodromica dell'impegno. Aggiustamenti urgenti della spesa non possono che essere perseguiti con tempestivi provvedimenti di variazione o con altri strumenti giuridici, quali i prelevamenti dai fondi di riserva o la manovra dell'articolo 41 della legge di contabilità (fintantoché risulterà consentita).

Come già si è accennato, altra configurazione ed altra funzionalità viene ad assumere lo strumento delle variazioni di bilancio ove riferito al regime di cassa, ovvero ad un bilancio integrato di competenza e di cassa. Non si deve dimenticare, infine, che, indipendentemente dalla accertata disponibilità di nuove risorse, non è escluso che un provvedimento di variazione al bilancio possa autorizzare una nuova definizione del disavanzo, sempre in termini di competenza: le maggiori entrate e le economie accertate a fine esercizio potrebbero poi sopraggiungere ed annullare tale previsione-autorizzazione di maggior disavanzo.

Una terza osservazione chiama in causa le spese finanziate non direttamente a carico del bilancio ma sul mercato dei capitali. Rileva il *Libro bianco* e più ampiamente è stato rilevato nel corso dell'indagine (Stammati, Pistella, Franco) che le spese non fronteggiate direttamente da stanziamenti di bilancio, ma per le quali la legge autorizza specifiche operazioni finanziarie di indebitamento, non sono portate in bilancio sin dalla sua iniziale impostazione ma, con successive operazioni di variazione, solo quando il Tesoro avrà compiuto sul mercato dei capitali le operazioni finanziarie necessarie ad acquisire i relativi mezzi di copertura; operazioni che ubbidiscono a tempi e a convenienze proprie del mercato dei capitali e non già a quelle della spesa, sicché è qui individuata un'altra causa normale e rilevante di residui, con accentuata incidenza per le spese in conto capitale e specie per quelle di maggiore impegno e di maggiore mole, oggetto di programmi settoriali d'intervento. È stata avanzata la proposta (Stammati) di portare in bilancio queste spese, senza attendere la preventiva acquisizione dei mezzi di copertura: gli stanziamenti saranno perciò immediatamente disponibili per avviare le procedure amministrative di spesa e la esecuzione tecnica delle opere che in questo settore già risultano per altri versi laboriose e lunghe. Ciò comporterà inoltre un più completo adeguamento al principio della unità e universalità del bilancio, in base al quale tutte le spese autorizzate e tutte le entrate previste in base a leggi sostanziali vi debbono essere incluse.

La copertura di una spesa con acquisizione sul mercato dei capitali non si configura giuridicamente come requisito che debba sottrarre tali spese a questo principio, una volta che anche la generalità delle altre spese portate in bilancio è fronteggiata da risorse che in parte provengono da entrate tributarie o patrimoniali e in parte dall'indebitamento autorizzato dalla stessa legge di bilancio per pareggiare l'ammontare generale dell'entrata con l'ammontare generale della spesa.

Un'ultima osservazione può ancora essere riferita che cade a cavallo tra le procedure di deliberazione e di impostazione della spesa e il procedimento amministrativo della spesa. Un qualche ritardo nell'avviare il procedimento amministrativo della spesa e quindi

l'esecuzione di opere e di interventi è individuato (*Libro bianco*, Franco) nella formalità di procedure e di adempimenti richiesti per l'iscrizione in bilancio di nuovi capitoli e loro partizione in articoli, entro cui allocare e smistare stanziamenti disposti da nuove leggi di spesa: procedure e adempimenti che finiscono per occupare alcuni mesi e che perciò ritardano di altrettanto l'*iter* amministrativo vero e proprio, nonché l'esecuzione degli interventi e delle opere.

Si tratta di procedure non richieste dalla legge ma fissate da regolamenti o da prassi amministrative, che in qualche occasione e in via sperimentale l'amministrazione ha già derogato e che potrebbero essere riconsiderate semplificate ed abbreviate in via permanente con l'ausilio – se necessario – di adeguati strumenti normativi.

4. — *Residui e procedimenti amministrativi di spesa.*

Dalle procedure di deliberazione della spesa si passa ai procedimenti amministrativi di spesa. Questi sono più direttamente connessi con le strutture e i procedimenti amministrativi veri e propri, sicché è più difficile isolare un discorso che investa gli uni e non coinvolga anche gli altri. La indagine che – come si è detto – non poteva affrontare tutto il discorso della pubblica amministrazione, sua efficienza, sua funzionalità, sua tempestività operativa, suo rendimento, ha comunque fermato la sua attenzione su alcuni istituti e problemi del procedimento amministrativo più direttamente connessi con la realizzazione della spesa, su quelli che più propriamente si configurano come istituti e procedimenti amministrativi di spesa, in quanto tali considerati e disciplinati nell'ambito della legge di contabilità generale dello Stato.

Innanzitutto il controllo. Critiche e proposte sono state avanzate o riecheggiate sulla vigente organizzazione dei controlli amministrativi (*Libro bianco*, Stammati, Pescatore, Chiatante, Pistella, Pizzigallo, Franco). È stato ripetuto il motivo della duplicazione attuale dei controlli di legittimità esperiti dalla Ragioneria generale dello Stato oltreché dalla Corte dei conti (Pistella, Franco). È stata avanzata l'esigenza (Ruffolo, Stammati, Pescatore) di un controllo che sia meno formale e che nello stesso tempo assuma una angolatura meno parziale di quello attualmente esercitato dalla Ragioneria generale dello Stato, di un controllo che assuma a proprio parametro non tanto la legittimità o il merito specifico del singolo atto ma la coerenza con il programma e dell'atto e dell'attività amministrativa entro la quale questo si inscrive. In questo senso si è parlato di un controllo di efficienza esercitato quanto più contestualmente possibile con l'azione amministrativa, cioè quanto più possibile ravvicinato nel tempo e nello spazio all'azione amministrativa. Si è prospettata l'opportunità (Pescatore) di incardinare tale controllo presso gli organi e fra le competenze della programmazione, in quanto struttura e funzione questa capace più delle altre di assumere un punto di vista di rendimento e di congruenza dell'azione amministrativa, sensibile ai tempi oltreché ai costi, ai rendimenti oltreché alla legalità, agli obiettivi oltreché ai modi dell'amministrare.

Una particolare raccomandazione è stata formulata per la unificazione delle sedi e dei momenti di controllo (Franco) lungo il corso del procedimento amministrativo, specie per la istruttoria dei progetti tecnici, per il riscontro degli elaborati dei preventivi e dei contratti relativi, a ciò suggerendo la integrazione dei collegi e delle commissioni di controllo con le varie competenze tecniche amministrative e contabili chiamate in causa: si ritiene che ciò potrà rendere particolari vantaggi di valutazione ed accelerazione di itinerario amministrativo specie per la realizzazione di complesse opere infrastrutturali (sulle quali convergono una pluralità di competenze e di giurisdizioni) e per la definizione delle relative spese.

Nessuna indicazione è venuta a precisare di quali tempi e di quali ritardi è responsabile l'attuale struttura dei controlli nello svolgimento dell'azione amministrativa, ma più volte è emersa nel corso dell'indagine un'accentuata inclinazione per i controlli successivi (Chiatante, Pistella, Pizzigallo) ai quali si riconnettono non solo economie di tempo ma anche *chanches* funzionali, soprattutto per la maggiore responsabilizzazione che inducono negli amministratori in genere e nei funzionari della nostra pubblica amministrazione in particolare, in tal modo non assolti da un preventivo beneplacito sulla liceità formale di un atto predisposto, ma esposti a rispondere delle risultanze oltreché della legalità della azione amministrativa svolta. E ciò tanto più se il controllo successivo è volto non solo al riscontro di atti, ma anche alla valutazione delle attività e delle passività, delle azioni e delle omissioni amministrative, cioè dei risultati conseguiti alla stregua degli obiettivi pro-

posti a ciascun organo e comparto della pubblica amministrazione.

In tema di controllo successivo, due proposte sono state avanzate, intese a un tempo ad alleggerire l'amministrazione come soggetto organico e come struttura organizzativa nonché l'azione amministrativa come procedimento amministrativo da un peso ridondante e prolungato di controlli (Pistella): la esenzione dei funzionari dal controllo anche successivo sino alla concorrenza entro un massimo predeterminato di spesa; la imposizione di termini per l'espletamento del controllo e quindi per la correlativa esposizione dei funzionari alla responsabilità contabile.

Assieme alle virtù del controllo successivo sono state celebrate quelle del decentramento amministrativo (Franco, Pistella), l'uno all'altro direttamente connesso perché si ha controllo successivo necessariamente quando la spesa è decentrata agli organi periferici della pubblica amministrazione e questi sono abilitati ad emettere impegni di spesa su somme loro direttamente accreditate.

Si tratta di una procedura di spesa e di un aggiustamento del sistema dei controlli appunto in funzione degli obiettivi di celerità, semplificazione ed agilità dell'amministrazione propri del decentramento amministrativo, procedura alla quale negli ultimi 10-15 anni si è fatto sempre più ricorso ma – secondo opinioni non univoche emerse nell'indagine – in una misura ancora non soddisfacente ed alla quale ci si potrebbe ulteriormente ed utilmente confidare. Ma è risultato dall'indagine che il decentramento sul piano dei tempi della spesa e della formazione di residui ha implicazioni contraddittorie. Infatti, mentre costituisce incontrovertibilmente un acceleratore della spesa in quanto comporta tempi amministrativi più brevi nella definizione ed erogazione della spesa, costituisce d'altra parte (*Libro bianco*) una causa specifica di formazione dei residui, poiché le somme accreditate agli organi periferici della pubblica amministrazione risulteranno « in sospeso » cioè contabilmente non definibili fino a quando non saranno state prodotte, esaminate a tutti i livelli e definite le relative contabilità consuntive, ciò che avviene sempre con più o meno notevole ritardo rispetto al termine dell'esercizio di competenza: in sostanza le somme accreditate ancorché spese saranno portate a residuo. È questo un esempio della varietà delle partite contabili e delle fattispecie economiche che si celano sotto la voce generale dei « residui » e della confusione che ciò in concreto ingenera; è questo un esempio della rappresentazione astratta e deformante della contabilità pubblica che offre un bilancio di mera competenza. La eterogeneità dei residui invocata dal *Libro bianco* – opponendo i residui di stanziamento ai residui veri e propri, e ancora questi a quelli da mere regolazioni contabili – se vale a dimensionare la portata economica del fenomeno e a sdrammatizzare le proporzioni della esposizione del Tesoro a scadenze più o meno ipotetiche e più o meno prossime o remote di pagamenti, non attenua ma aggrava i limiti e la irrappresentatività delle contabilità ristrette alla sola competenza.

Per contrappunto al tema del decentramento si può qui anche riferire un'esigenza fatta valere (Franco) per la realizzazione di opere pubbliche che coinvolgono concorsi, pareri, adempimenti o comunque determinazioni e deliberazioni di enti locali: gli organi dell'autogoverno locale versano di frequente in situazioni di disorganizzazione o di disfunzione politica e amministrativa tale da non corrispondere a tali adempimenti e ritardano a volte di anni per questa via la realizzazione di opere anche di rilevante ed urgente interesse locale e generale già finanziate e progettate; si è avanzata la proposta che lo Stato sia autorizzato – a condizioni determinate e subordinatamente a determinate inadempienze e scadenze – a sostituirsi nelle decisioni degli enti locali quando interviene finanziariamente a loro favore e a realizzare opere pubbliche in loro vece.

Strumento del decentramento è – come si è visto – l'accreditamento. Accreditamento è quell'istituto contabile che consente il trasferimento di fondi dai competenti capitoli di bilancio agli organi periferici della pubblica amministrazione, fondi che costituiscono anticipazioni a disposizione per gli impegni di spesa che il funzionario pubblico – nella veste di ordinatore secondario della spesa – assumerà direttamente a carico del bilancio dello Stato. Strumento contabile del decentramento e perciò dell'accelerazione della spesa, l'istituto dell'accreditamento ha però richiamato rilevanti e perspicue critiche (Pistella) per le complicazioni e gli appesantimenti procedurali entro cui è disciplinato, causa questi a loro volta di impacci e di remore né funzionali né coerenti con gli obiettivi primari di sollecitudine e di semplificazione amministrativa cui dovrebbe servire. Circostanziate osservazioni e proposte sono state avanzate a questo riguardo.

Anche il tema dei contratti ha richiamato osservazioni di carattere critico e generale (*Libro bianco*) nonché una proposta più specifica (Franco) per un più diffuso ricorso al sistema della offerta di prezzi, sistema che implica una preliminare accurata ed analitica elaborazione del progetto da parte degli organi tecnico-amministrativi della pubblica amministrazione e quindi un'offerta analitica di prezzi in appalto da parte delle ditte chiamate a concorso. Ciò comporta ad evidenza un maggiore impegno e una maggiore responsabilità della pubblica amministrazione nella fase della elaborazione e del progetto ma quindi anche una sua maggiore capacità di dirigere, controllare e valutare le opere eseguite; comporta di riflesso una maggiore qualificazione, un più ampio reclutamento e una più adeguata remunerazione del personale tecnico (Chiatante, Pizzigallo, Franco).

In questa stessa direzione si è mossa una proposta (Franco) di tornare all'idea di un « *patrimonio progetti* », *proposta* che è stata reiterata proprio in chiave di tempi della spesa pubblica, in quanto capace di far partire l'iniziativa pubblica non dalla deliberazione di una spesa, ma dalla elaborazione di un progetto concreto passibile di una responsabile valutazione di costo e al quale applicare di conseguenza una eventuale deliberazione di spesa. Quando la deliberazione di spesa dovesse intervenire, tutto l'*iter* di attuazione risulterà accelerato dalla disponibilità precostituita del progetto, la stessa dimensione della spesa e i tempi necessari alla sua attuazione risulteranno meglio valutati.

È questa una proposta che ha *in nuce* il significato più ampio di un vero e proprio metodo nella impostazione della spesa pubblica, che non è ristretto alla fase della realizzazione della spesa ma che rimanda iterativamente dal momento amministrativo della sua impostazione e progettazione a quello politico-legislativo della sua valutazione e deliberazione e quindi ancora alle fasi articolate della realizzazione per approssimazioni e specificazioni successive.

È il metodo della cosiddetta PPBS che è stato da più parti prospettato nel corso dell'indagine (Giraudo, *Libro bianco*, Stammati, Ruffolo) sia nei suoi connotati schematici sia nelle sue già ampie sperimentazioni pratiche all'estero. Il *Planning Programming Budgeting System* è in buona sostanza un sistema di correlazioni tra previsioni di più lungo periodo, previsioni di più breve periodo e impostazioni operative a livello di bilancio, riferite le une e le altre a opere o a settori di intervento di ampio respiro; è un sistema che connette previsioni finanziarie, provvista di risorse e stanziamenti di spese, impostazioni di programmi ed elaborazioni di progetti vieppiù dettagliati, specifici ed operativi allorché dall'orizzonte pluriennale si procede alla prospettiva annuale ed alla fase dell'impegno di spesa.

Torniamo in buona sostanza, per questa via, all'esigenza avanzata sin dall'inizio di una correlazione tra programma e bilancio, tra prospettiva e sistema di obiettivi pluriennali, da una parte, e articolazioni e specificazioni annuali della spesa, dall'altra, all'esigenza di una sufficiente concretezza e definizione di obiettivi, nonché specificazione e determinazione dei correlativi fabbisogni finanziari. Schematizzando, non meri stanziamenti, ma analisi di costi, non obiettivi aggregati e ridotti a meri fini-qualità ma obiettivi disaggregati e quantificati.

In questa direzione muove nella sostanza anche il Progetto '80 che fa perno sui « progetti sociali » come strumento per rendere concreti e verificabili gli impegni da porre a carico della pubblica amministrazione per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e dei servizi sociali sin qui oggetto di meri stanziamenti di bilancio, in larga parte passati di anno in anno a residui. È lo stesso programma che per questo verso ha l'ambizione di configurarsi, per la parte della spesa pubblica, come una somma di « progetti » e di collegare risorse e stanziamenti non più solo al perseguimento di obiettivi, ma alla realizzazione appunto di progetti che abbiano già tradotto gli obiettivi in opere e in complessi di opere, analizzate nelle loro strutture tipiche e peculiari, nelle risorse materiali e umane richieste in fase di costruzione e di esercizio, nei loro tempi e costi di esecuzione.

Fra le implicazioni organizzative amministrative e istituzionali di un cosiffatto metodo non vi è dubbio che è da riconoscere una correlazione nuova tra i momenti e le sedi di deliberazione della spesa quale già per altro verso prospettata nel corso dell'indagine fra leggi di spesa, bilancio e programma.

Luglio 1970.

DOCUMENTO N. 4.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

Il documento elaborato al termine del primo ciclo di *hearings* dedicate dalla Commissione bilancio alla indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica ha già dato conto dei maggiori problemi affrontati e delle prime indicazioni emerse.

Il secondo ciclo dei lavori della Commissione si è svolto intorno allo stesso ordine di questioni – quelle prospettate nel documento problematico dal quale l'indagine ha preso le mosse e ulteriormente puntualizzate nel questionario di partenza – ed ha acquisito il contributo di alcune fra le più qualificate voci della cultura giuridica (amministrativistica, in particolare) ed economica (finanza e contabilità pubblica, in particolare). Senza ripetere, in questa occasione, una rassegna delle indicazioni e degli orientamenti raccolti, si può senza esitazione ricavare dal secondo *round* di lavori una decisa conferma ed anzi una marcata accentuazione delle prime indicazioni emerse nella precedente fase dell'indagine: tanto la cultura giuridica quanto la cultura economica avverte come necessaria e urgente una riforma di fondo della vigente legge di contabilità pubblica ed in particolare dei procedimenti di decisione della spesa e dei documenti assunti a base delle decisioni di spesa.

Avendo riguardo, pertanto, così alla prima che alla seconda fase dell'indagine, si può tentare di ricavare le indicazioni che qui di seguito si riportano, sull'area di questioni inizialmente proposte (e che risultano, del resto, anche sinteticamente riprese dai punti quinto e sesto dell'ordine del giorno La Malfa, che ha riformulato ed ampliato i termini dell'indagine).

1. — Si assumono come valide le conclusioni cui pervenne, alla fine della scorsa legislatura, la Commissione Medici in tema di rapporto tra leggi di spesa-bilancio-programma e se ne esplicitano le seguenti conseguenze:

a) le leggi sostanziali di spesa (eminentemente le leggi pluriennali di spesa, i programmi settoriali di intervento, le cosiddette leggi di programma, ecc.) debbono formulare indicazioni di spesa aggregate, a valere complessivamente per tutto il periodo di efficacia della normativa sostanziale introdotta; debbono, altresì, specificare la quota di spesa autorizzata a carico del primo esercizio finanziario di incidenza, o anche dei primi due se l'onere graverà già sull'esercizio in corso e se per quello successivo risulterà già presentato (o predisposto) il relativo bilancio di previsione; debbono riscontrare la copertura, per la restante spesa a carico degli esercizi ulteriormente successivi, sulle indicazioni e previsioni di programma;

b) il bilancio annuale provvede a determinare quanto della complessiva spesa autorizzata conviene iscrivere a carico di ciascun esercizio finanziario, avendo riguardo tanto ad equilibri e a politiche generali di bilancio, quanto a concreta e maturata capacità di spesa della pubblica amministrazione nello specifico campo di intervento disciplinato dalla singola legge di spesa, che sostiene quella singola voce di bilancio: perciò assunzione del bilancio a sede di decisioni sostanziali di spesa (nei termini e nei limiti di una quantificazione annuale delle autorizzazioni pluriennali di spesa) e affermazione della legge di approvazione del bilancio come di una legge non già meramente formale, ricettizia e contabilizzatrice di decisioni di spesa tutte altrove e altrimenti adottate e definite, ma di legge sostanziale, capace di sopportare decisioni, determinazioni e scelte sostanziali di spesa, strumento essenziale della politica di bilancio e di programma;

c) il programma diventa sede di previsione e di indicazioni di finanza pubblica ad orizzonte pluriennale, sufficientemente analitiche e disaggregate da consentire i riscontri di copertura per le leggi pluriennali di spesa di cui *sub a*); e perciò di indicazioni che distinguano tra finanza propria dello Stato (entrata e spesa) e finanza degli altri operatori pubblici, e che, per la spesa propria della pubblica amministrazione, forniscano

elementi disaggregati almeno al livello delle maggiori categorie funzionali e possibilmente (e progressivamente) all'interno di ciascuna categoria sulla base di specificazioni e ripartizioni tanto funzionali quanto economiche ed anche amministrative delle destinazioni di spesa; tutto ciò riscontrato su adeguate indicazioni dal lato della formazione delle risorse e della acquisizione di entrate, tanto tributarie che finanziarie.

2. — Si riconosce, in via generale e preliminare, la obsolescenza e la inadeguatezza del bilancio annuale di competenza quale disciplinato dalla vigente legge di contabilità. Si ritiene valida, ma non più sufficiente, la riforma introdotta con la legge n. 62 del 1964, come primo tentativo di collocare il bilancio nel più vasto quadro della contabilità nazionale e come premessa ad una sua ristrutturazione in funzione di programma. Si fanno valere, al riguardo, tre ordini di esigenze:

a) il tradizionale concetto di universalità del bilancio è divenuto oggi insufficiente a conseguire un quadro davvero complessivo, e perciò significativo, dei conti dell'operatore pubblico nella sua più generale accezione, a rappresentare, cioè, il panorama generale dei flussi finanziari (in entrata e in uscita) che fanno capo alla molteplicità dei soggetti pubblici, attraverso i quali è oggi gestita la finanza pubblica (Stato, aziende di Stato, enti pubblici funzionali, enti pubblici territoriali). Per soddisfare l'esigenza di una rappresentazione generale e significativa dei flussi finanziari che fanno capo all'operatore pubblico, inteso nella sua dimensione più comprensiva, è necessario un bilancio integrato della pubblica amministrazione nel suo complesso, che, pur distinguendo i flussi intestati all'uno e all'altro soggetto pubblico, esponga, con chiarezza, i saldi a carico o a profitto del bilancio proprio dello Stato; tale esigenza è avanzata non soltanto in termini conoscitivi, ma anche (e soprattutto) per riportare ad unità di decisione – o almeno a decisioni coordinate e ponderate – tutte le componenti della finanza pubblica nei saldi e nei riscontri che presentano a carico del bilancio dello Stato;

b) insufficiente è pure divenuto l'orizzonte annuale della spesa pubblica, sicché si pone la esigenza di integrare il bilancio annuale in un sistema di previsioni e di contabilità pluriennali: la ultrannualità del bilancio non deve valere in termini negativi, come ritardi nella sua gestione, ed esprimersi patologicamente con i residui, ma deve essere positivamente assunta come la dimensione necessaria ed ottimale della finanza pubblica e dispiegarsi come impostazione preventiva di un orizzonte pluriennale dell'entrata e della spesa. Bilancio pluriennale, perciò, non ridotto a mero e sommario capitolo di un più generale documento programmatico, ma come specifico e formale documento della contabilità pubblica, capace di esprimere definiti effetti giuridici (almeno riscontro di copertura, al limite anche autorizzazione di spesa). Bilancio pluriennale che può e deve assumere il massimo di riscontro alla riaffermata esigenza di una programmazione cosiddetta « scorrevole » e che, anzi, può costituire lo strumento più specifico e più proprio di tale « scorrevolezza ». L'esigenza di assicurare una profondità pluriennale alle decisioni di spesa e alla gestione della spesa è, infatti, una esigenza permanente, che si pone in ogni momento alla politica del bilancio, così nel primo come nell'ultimo anno di riferimento di un programma economico pluriennale (sia quinquennale, sia diversamente dimensionato); perciò la necessità che l'orizzonte pluriennale della finanza pubblica (e della spesa pubblica, in particolare) sia di continuo ricostituito e che ad ogni bilancio annuale faccia sempre di scorta una previsione pluriennale, da ricostituire in una sua reintegrata prospettiva di anno in anno;

c) innanzitutto e, comunque, insufficiente appare altresì – e soprattutto – il carattere di mera e rigida competenza, cui la vigente legge di contabilità vincola la struttura dello attuale bilancio. Tale inadeguatezza è stata rilevata, essenzialmente, sotto due profili: 1) in primo luogo, sotto il profilo del bilancio come sede e momento delle maggiori decisioni di spesa, che ne fanno appunto lo strumento eminente al servizio di una politica economica (di breve e di medio periodo) proposta dal Governo, discussa e deliberata dal Parlamento nell'esercizio delle comuni funzioni di definizione dell'indirizzo di politica economica; 2) in secondo luogo, sotto il profilo della gestione del bilancio, che risulta irrigidita ed appesantita dai vincoli e dai termini della competenza.

Sotto il primo profilo è stata, in particolare, rilevata la opacità e la insignificanza di decisioni di bilancio (per l'entrata, ma soprattutto per la spesa) assunte senza un reale e determinato riscontro nel tempo, e perciò il logoramento dell'istituto stesso del bilancio come documento massimo della politica eco-

nomica su cui si intesse il rapporto Governo-Parlamento e in base al quale si esercitano le funzioni di indirizzo e di controllo del Parlamento stesso. Tempi di gestione ampiamente contrastanti con i termini della competenza – così come denunciato dalla lievitazione progressiva dei residui – sottraggono rilevanza ed incidenza reale alle decisioni del bilancio, non consentono al Parlamento un controllo politico sulla gestione autonoma dei residui e spostano sempre più l'attenzione e l'interesse nella sottostante ma non coincidente gestione di cassa, poiché collocano nella gestione di cassa medesima le decisioni e le scelte capaci di una presa sostanziale e mordente sulle vicende dell'economia.

Sotto il secondo profilo, sono state rilevate le numerose incongruenze e le pesanti deformazioni che la struttura di competenza induce nella gestione del bilancio, in termini di tempi più lunghi della spesa, per i connessi appesantimenti ed irrigidimenti procedurali in tutti i suoi momenti (di impostazione e di amministrazione), nonché in termini di una sostanziale indisponibilità ad una qualsivoglia manovra di bilancio in fase di gestione, ancorché debitamente e chiaramente deliberata. Il bilancio di competenza, una volta deliberato, risulta irreversibilmente « appropriato » a destinazioni settoriali e singolari che saranno perseguite in un tempo indeterminato e che in nessun caso e da nessun livello decisionale potranno essere manovrate o aggiustate sugli obiettivi non immobili di controllo congiunturale o di sviluppo programmato.

3. — Muovendo da queste considerazioni, si è assunta come opzione primaria quella di un trapasso dal sistema della competenza al sistema della cassa. Si ritiene che il lungo dibattito culturale, politico ed anche parlamentare svoltosi da un decennio a questa parte renda maturi ormai i tempi di una tale decisione, del resto riscontrata anche da precise indicazioni formulate in questa stessa direzione da vari documenti programmatici elaborati dal Governo, e da ultimo dall'impegno riformatore in tale senso assunto dal Governo stesso con le sue dichiarazioni programmatiche. Opzione per un bilancio di cassa non come documento integrativo del bilancio di competenza ed a rilevanza eminentemente conoscitiva, ma per un bilancio di cassa munito di una sua precisa ed indeclinabile rilevanza giuridica, in quanto capace di costituire per l'amministrazione autorizzazione e limite alla spesa in fase di pagamento, e perciò cardine del rapporto Governo-Parlamento in materia di decisioni di spesa.

Tale opzione non ha portato, peraltro, ad escludere l'ipotesi di una duplice versione del bilancio, tanto nei termini della competenza quanto nei termini della cassa, sempreché tanto all'uno quanto all'altro vengano collegati autonomi ed individuati effetti giuridici: di autorizzazione all'impegno per l'uno e di autorizzazione al pagamento per l'altro. Soprattutto a questa ipotesi si è riguardato per il periodo di conversione dall'uno all'altro sistema, al fine di procedere con ragionevole sperimentazione e con la cautela necessaria alla fase del trapasso. Ma al sistema di competenza è stata anche riferita l'ipotesi del bilancio pluriennale, al quale, se e in quanto svolto in termini sufficientemente analitici e disaggregati, potrebbero risultare appoggiate le spese nella fase di impegno, almeno per alcune delle voci di spesa di più lunga istruttoria tecnica e amministrativa (soprattutto rilevanti nel titolo delle spese in conto capitale): in questo senso e con questa prospettiva è stata formulata l'indicazione di un bilancio pluriennale di competenza e di un bilancio annuale di cassa.

Ottobre 1971.