

I.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 21 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 17,45.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, con questa seduta ha inizio la serie delle udienze conoscitive che, in adesione a proposte avanzate da alcuni colleghi ed in varie sedi ribadite fin dalla passata legislatura, la Commissione bilancio e partecipazioni statali della Camera ha stabilito di effettuare ai fini di quella indagine sui problemi della spesa e della contabilità pubblica che dovrebbe concludersi con una modifica dell'attuale sistema di contabilità generale dello Stato, sia per quanto riguarda la formulazione e discussione dei bilanci, sia per quanto riguarda il sistema di gestione dell'entrata e della spesa pubblica. Ripetute volte, nel corso degli anni passati, di fronte alle gravi carenze via via emerse si è manifestata la volontà di eliminarle e ciò si potrà ottenere solo se tutti, concordemente, ciascuno secondo le proprie competenze, daremo un apporto concreto alla modifica di strutture e normative superate.

Il Presidente della Camera, onorevole Pertini, nell'autorizzare questa indagine, ha voluto ricordare, come del resto è sempre stato fatto anche nel passato, quali sono i limiti e le modalità da osservare. Fin dall'inizio di questa legislatura il Presidente della Camera aveva inviato ai Presidenti delle Commissioni permanenti una lettera, in data 18 luglio 1968, in cui ricordava le norme regolamentari riguardanti l'attività delle Commissioni, per la quale, per quanto attiene le udienze conoscitive e le riunioni in sede di studio in relazione all'articolo 38 del regolamento, richiamava alcune indicazioni che già il Presidente Bucciarelli Ducci, con lettere del 19 luglio 1966 e 23 settembre 1966, aveva dato al Presidente della Commissione permanente lavori pubblici ed al Presidente della Commissione permanente affari interni, in ordine a richieste di udienze conoscitive da svolgere su argomenti particolari. Queste indicazioni si riferivano, a tenore della citata lettera del 19 luglio 1966, « alla necessità di aver sempre presente il principio della responsabilità del Governo e dei Ministri di fronte al Parlamento e della con-

seguente esigenza di improntare gli interrogatori (da concordare previamente con i Ministri responsabili) di funzionari o di rappresentanti di enti sottoposti alla vigilanza del Governo, alla sola finalità della acquisizione degli elementi conoscitivi utili per l'attività legislativa. Deve essere evitato, cioè, col massimo scrupolo che i funzionari convocati abbiano l'impressione di ricevere direttive dal Parlamento ». La lettera proseguiva inoltre precisando che: « È necessario altresì che la Commissione ricordi che essa non è una Commissione d'inchiesta, del tipo previsto dall'articolo 82 della Costituzione e non ha, pertanto, le funzioni e i poteri di queste Commissioni; essa non esercita la funzione ispettiva ma solo esplica una attività informativa e di studio necessaria alla elaborazione di norme di legge sulle materie indicate.

Ciò è importante aver presente nei rapporti che la Commissione avrà con i privati cittadini, che saranno sempre liberi di accettare o non le convocazioni della Commissione e di rispondere ai quesiti nei limiti che riterranno opportuni ».

Si continuava poi con altre norme, di cui ritengo superfluo informare la Commissione, perché riguardanti i servizi interni.

Prima di dare la parola al professor Stammati, che ringrazio in modo particolare, anche a nome di tutti i commissari, per aver voluto, tra i numerosissimi impegni che lo occupano in questo momento in relazione ai problemi del riassetto delle carriere dei dipendenti dello Stato e quelli del personale degli Enti previdenziali, accettare il nostro invito, devo annunciare che il comitato ristretto, che doveva preparare queste udienze conoscitive, ha già avuto dei contatti con varie persone, particolarmente con alti funzionari dello Stato, tra i quali anche il professor Stammati; inoltre ha indicato alcune linee direttrici e modalità per l'azione da svolgere. In un primo ciclo di udienze avremo modo di sentire i funzionari dello Stato sulla scorta delle domande poste dal questionario all'uopo predisposto. Dopo l'udienza odierna ascolteremo domattina il professor Ruffolo, responsabile della program-



mazione economica del Ministero del bilancio e, via via, altri funzionari dello Stato. Seguirà un secondo ciclo di udienze con esperti in materie finanziarie, amministrative ed economiche e con rappresentanti di enti locali, e concluderemo con le audizioni dei ministri preposti ai più importanti dicasteri della spesa.

Non si mancherà, nei limiti del possibile, di confrontare la situazione italiana del settore con quella di altri Paesi e di acquisire le più interessanti esperienze straniere.

Come ho accennato, è stato distribuito alle persone invitate un questionario, nel quale è messo soprattutto in luce il nuovo rapporto che deve essere stabilito tra contabilità generale e bilancio dello Stato, in vista di quel fatto fondamentale che è la programmazione economica, sia in ordine alla diversa configurazione da dare al bilancio stesso, sia in ordine alla risoluzione di tutti gli inconvenienti che sono stati via via riscontrati e che hanno portato perfino ad un giudizio di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale.

Il professor Stammati farà inizialmente una breve introduzione circa i limiti, le competenze, il settore d'azione della Ragioneria generale dello Stato; successivamente risponderà ai quesiti di carattere generale che sono stati posti nel questionario e subito dopo sarà aperto il dibattito, per la formulazione di tutte quelle richieste d'informazione che gli onorevoli colleghi vorranno avanzare.

STAMMATI, *Ragioniere generale dello Stato*. Ringrazio anzitutto la onorevole Commissione, ed in particolare il suo Presidente, per l'invito che mi è stato rivolto di riferire in questa sede su un problema tanto importante quale è quello della spesa pubblica. Chiedo anche scusa anticipatamente per la inevitabile inadeguatezza della esposizione che farò in via introduttiva e resto ovviamente a disposizione della Commissione per le eventuali richieste di chiarimento, alle quali, nei limiti delle mie competenze e delle mie possibilità, cercherò di rispondere nella maniera migliore.

Non ho bisogno di dire che limiterò il mio intervento alla parte tecnica; sarà l'onorevole Ministro a prendere la parola sugli aspetti politici che, inevitabilmente, sono connessi a questa indagine conoscitiva.

In accoglimento dell'invito che mi è stato fatto dal Presidente, per quanto possa sembrare superfluo, data la grande competenza dei componenti della Commissione, riepilogherò brevemente i compiti affidati alla Ragioneria generale dello Stato, la quale è stata

spiritosamente definita « la suocera dello Stato », con ciò volendo porre in luce che essa finisce, in definitiva, con il dare un po' noia a tutti; questo però unicamente in virtù di particolari compiti e di particolari responsabilità che, sotto la direzione del Ministro del tesoro, alla Ragioneria generale sono affidati, non riguardanti solo l'equilibrio del bilancio, ma anche i più vasti equilibri economico e monetario che ad esso sono connessi.

Uno dei compiti principali della Ragioneria generale dello Stato è la predisposizione del progetto di bilancio dello Stato.

Tale compito è svolto da un organo, l'Ispettorato generale del bilancio, il quale riceve dai singoli dicasteri le varie proposte di spese che si prevedono per l'esercizio successivo; così, proprio in questi giorni ha ricevuto quelle relative al 1970.

Di conseguenza, gli uffici formulano un progetto di bilancio, che viene discusso a livello amministrativo, prima con i direttori delle Ragionerie centrali e poi con i responsabili delle varie amministrazioni.

Quindi, tale progetto viene sottoposto al primo vaglio del Ministro del tesoro, il quale, a sua volta, lo discute in sede politica, con i titolari dei vari ministeri, e presenta al CIPE le grandi linee del progetto stesso.

Effettuato questo primo coordinamento con le esigenze dei singoli dicasteri e con il programma quinquennale di sviluppo economico, il Consiglio dei ministri approva il testo definitivo del progetto di bilancio, che, finalmente, viene presentato all'esame del Parlamento, per l'approvazione a norma di legge.

Si dirà poi fino a che punto il suddetto coordinamento è il frutto di scelte conseguite con metodi il più possibile razionali o non piuttosto di una volenterosa collaborazione fra i responsabili della spesa, da una parte, ed i responsabili della finanza statale e della programmazione economica, dall'altra.

Una volta approvato il bilancio, ed anche prima, se vi è stato l'esercizio provvisorio, si avvia, con l'inizio dell'anno, la gestione di bilancio, cioè, si segue, in qualche modo, la esecuzione delle spese previste nel bilancio.

Nel corso della esposizione si dovrà poi approfondire come la esecuzione delle spese (e cioè la gestione del bilancio) possa essere più razionalmente controllata e seguita.

Ricordo, inoltre, che in base alle disposizioni legislative emanate nel 1928 (legge 9 dicembre 1928, n. 2783) che si sta cercando di aggiornare sulla base delle esperienze attuali, la Ragioneria generale e la Direzione generale

del Tesoro si preoccupano di tenere possibilmente al corrente la previsione di cassa.

Vedremo poi che cosa è stato fatto e che cosa si potrà fare ulteriormente a tale riguardo.

Un altro importante compito della Ragioneria generale dello Stato è svolto dall'Ispettorato generale di finanza, il quale, attraverso i suoi ispettori, ed anche attraverso l'opera sistematica e continua dei funzionari della Ragioneria generale nei collegi sindacali di vari enti, effettua il controllo sulle relative gestioni.

Debbo sottolineare, in proposito, la scarsità dei mezzi a nostra disposizione, poiché il numero degli ispettori di finanza non è sufficiente per seguire in modo adeguato questo importante aspetto della gestione degli enti pubblici, continuamente e giustamente richiamato alla nostra attenzione dalla Corte dei conti.

Da quando la Corte dei conti ha iniziato il suo lavoro sul controllo della gestione degli enti pubblici, la Ragioneria generale dello Stato cerca di tenere il più stretto coordinamento fra l'attività dell'Ispettorato di finanza e l'attività della Corte dei conti stessa, soprattutto tenendo conto delle osservazioni fatte dalla magistratura contabile sulle singole gestioni.

Dirò più tardi qual è, secondo il mio personale punto di vista, la differenza sostanziale tra il controllo esterno, che viene effettuato dalla Corte dei conti, ed il controllo interno, effettuato dalla Ragioneria generale, la quale, ovviamente, ne comunica i risultati alla stessa Corte dei conti, insieme ai documenti contabili. Comunque, sovente, le nostre osservazioni sono riprese anche dalla Corte dei conti, e viceversa: segno di una sostanziale identità di vedute sul problema.

L'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale poi è quello che, in collaborazione con l'Ufficio della riforma, si occupa della struttura stessa dell'amministrazione statale non solo dal punto di vista del livello o dell'assetto retributivo delle varie categorie di dipendenti pubblici, ma, soprattutto, dal punto di vista della strutturazione della amministrazione, oggi oggetto di una attività di riforma che investe anche quello che viene chiamato il parastato.

La discussione sull'assetto del parastato, oggi aperta, segue strettamente la discussione e le trattative che sono in corso sul riassetto dell'amministrazione dello Stato, per cui i due problemi si intrecciano.

La Ragioneria generale dello Stato coadiuva, inoltre, il Ministro del tesoro e gli altri organi di governo nella predisposizione di tutti quei provvedimenti che toccano il bilancio dello Stato. In modo particolare, l'Ispettorato generale degli affari economici si occupa dei problemi relativi alla finanza della sicurezza sociale, cioè al collegamento tra il bilancio dello Stato e « gli organismi di sicurezza sociale », vale a dire gli enti previdenziali ed assistenziali. L'onorevole Presidente, a questo riguardo, ha già ricordato la fatica compiuta per predisporre un disegno di legge, poi approvato dal Parlamento, relativo ad una sistemazione, certamente molto avanzata, del sistema pensionistico italiano.

Da qualche tempo a questa parte, per dire solo le cose più importanti, è stato istituito presso la Ragioneria generale, un altro servizio che viene chiamato ispettorato generale per la meccanizzazione; da alcuni anni, cioè, funziona presso la Ragioneria generale, per iniziativa del precedente Ragioniere generale dello Stato, un « Centro elettronico della pubblica contabilità », indirizzato, in un primo momento, alla preparazione dei rendiconti i quali, così, hanno potuto essere finalmente portati al Parlamento in tempo utile, cioè nei termini prescritti dalla legge di contabilità dello Stato.

Vorrei dire che proprio tutta la discussione, ed anche la polemica che è stata fatta sulla spesa pubblica, sulla tempestività, sui ritardi di cui essa soffre e sull'ammontare dei residui, hanno avuto funzione benefica, perché ritengo utile che queste cose vengano alla luce del sole. Ora, discussione e polemica hanno tratto, almeno occasionalmente, motivo ed alimento dal fatto che il Parlamento, finalmente, viene messo contemporaneamente in possesso e del progetto del bilancio per l'anno successivo e del rendiconto consuntivo per l'anno che precede quello in corso. Per quanto attiene poi al controllo ed alla cura con cui la Ragioneria segue la gestione del bilancio, ricorderò appena che essa vi provvede principalmente attraverso le ragionerie centrali. Presso ogni ministero - infatti - esiste una ragioneria centrale con un direttore di ragioneria.

Abbiamo celebrato circa un mese fa il centenario della Ragioneria generale, istituita con legge del Cambrey-Digny 22 aprile 1896, n. 5026, e colgo l'occasione per ricordare che, allora, la Ragioneria generale, organo peculiare del nostro ordinamento, aveva soltanto funzioni di tenuta e di riassunzione delle

scritture. Infatti, la legge di contabilità, ancora oggi ripete che il Ragioniere generale dello Stato è personalmente responsabile della tempestività e della esattezza delle scritture contabili dello Stato, siano esse tenute dal ragioniere provinciale di Sondrio o da quello di Siracusa. Su tale punto mi riservo di ritornare brevemente tra poco. A questo compito iniziale, si venne poi affiancando, a mano a mano, non solo un controllo di legalità o di legittimità (i giuristi si compiaciono di coniare tali espressioni sinonime, ma con diverse sfumature di significato), ma anche, come effettivamente stabiliscono la legge 29 giugno 1924, n. 1036 e la legge 26 luglio 1939, n. 1037, un controllo sul merito e sulla convenienza della spesa.

Senza, naturalmente, sostituire l'apprezzamento della Ragioneria generale a quello delle singole amministrazioni, la Ragioneria generale, tuttavia, chiama gli uffici a dare questi giudizi. Nel 1924 si ritenne opportuno sottrarre i ragionieri ed i direttori delle ragionerie centrali all'ordine gerarchico dei singoli ministeri e porli direttamente alle dipendenze della Ragioneria generale onde avere nelle ragionerie centrali funzionari del Ministero del tesoro, appartenenti al ruolo della Ragioneria generale. Essi dipendono gerarchicamente dal Ministro del tesoro ed esercitano il controllo, anche si vi sono casi in cui i singoli Ministri possono ordinare al Direttore della Ragioneria centrale di dare egualmente corso ai mandati od ai decreti che questi ritenesse non essere conformi a legge; poi la Corte dei conti esamina e decide nella sua sfera di competenza. Aggiungo che i direttori delle ragionerie centrali, nell'esercizio di queste attribuzioni, non dipendono dal Ragioniere generale, né dagli Ispettori generali capi della Ragioneria generale, ma esercitano una loro funzione autonoma della quale hanno piena responsabilità.

I Direttori delle Ragionerie centrali si riuniscono in un organo che fu istituito con legge del 1870, il Consiglio dei Ragionieri, che è costituito dagli Ispettori generali capi e dai Direttori delle Ragionerie centrali ed è presieduto o dal Ragioniere generale dello Stato o dallo stesso Ministro del tesoro; esso è chiamato ad esprimere pareri su taluni problemi che il Ministro del tesoro od il Ragioniere generale dello Stato ritengono opportuno sottoporre a questo alto consesso di esperti. Io lo ho interpellato più volte negli ultimi tempi e proprio attraverso la collaborazione delle ragionerie centrali è stato possibile approntare, per quanto riguarda la spesa pubblica, gli elementi di base per quel documento che

presto potrà essere sottoposto al Parlamento, il Libro bianco dei residui. Una pagina molto importante della nostra spesa pubblica avrà veramente formato oggetto di una indagine conoscitiva; sarà possibile dare al Parlamento il risultato di questa ricerca che è stata una vera stratigrafia dei residui, distinti per tipi, per natura, per età.

Non vorrei rifare qui l'esposizione già fatta al Senato, né anticipare quello che risulterà dal Libro bianco.

In periferia le ragionerie si articolano in venti ragionerie regionali dello Stato ed in novantatré ragionerie provinciali dello Stato. Le prime sono sorte accanto ai provveditorati alle opere pubbliche, ma poi hanno assunto anche delle altre competenze; le seconde si sono distaccate nel 1955, con la legge per il decentramento, dalle intendenze di finanza, delle quali in precedenza costituivano soltanto una sezione di ragioneria.

Attraverso tutti questi uffici, la Ragioneria generale possiede una rete sufficientemente estesa e capillare, per poter avere la segnalazione di certi momenti strategici del fluire della spesa pubblica. Da questo fatto abbiamo cercato di ricavare alcune conseguenze, che mi permetto di esporre rapidamente, come inizio del nostro *hearing*, alla onorevole Commissione.

I problemi che in modo particolare si sono presentati negli ultimi tempi all'attenzione del Ministro del tesoro e degli uffici componenti la Ragioneria generale dello Stato, sia per effetto delle osservazioni fatte dalla dottrina, sia per effetto delle critiche o delle osservazioni contenute nella relazione annuale della Corte dei conti, sia, soprattutto, per effetto dei dibattiti che in sede parlamentare vengono fatti sul bilancio dello Stato, riguardano in primo luogo i rapporti tra programma economico e bilancio dello Stato.

Per tali rapporti acquista una particolare rilevanza il problema che è stato sollevato recentemente - ma che tuttavia è nato con la stessa istituzione della Ragioneria generale dello Stato - riguardante la scelta tra bilancio di cassa e bilancio di competenza.

Sempre nel campo del miglioramento e della razionalizzazione delle scelte di bilancio, la nostra attenzione si è portata sulle tecniche recenti della cosiddetta « programmazione di bilancio », il *planning-programming-budgeting system*, di cui il Ministro Tremeloni, quando era titolare del Dicastero della difesa, ha dato un saggio molto interessante.

È stato inoltre iniziato uno studio sulla riforma della legge di contabilità di Stato, allo scopo, tra l'altro, di arrivare ad una discipli-

nata attuazione dell'articolo 81 della Costituzione e di risolvere il problema dei contratti pubblici e del sistema dei controlli in termini più efficienti.

Ecco quindi che il controllo della Ragioneria, che abbiamo detto essersi concretato dapprima in una semplice tenuta delle scritture, poi in un controllo contabile, poi in un controllo di legittimità, quindi in un controllo di merito, tende a trasformarsi in un controllo di efficienza ed in tal modo ad assicurare la puntuale e proficua esecuzione delle spese previste nel bilancio. Sono state anche esaminate le necessarie modifiche da introdurre nell'ambito della stessa amministrazione ed è stato fatto cenno, da parte del Ministro del tesoro, nelle discussioni tenutesi tanto alla Camera quanto al Senato, alle nuove forme di procedura, più snelle e più efficienti, fra le quali sono state anche ricordate, come esempio, le cosiddette « agenzie » cioè, in sostanza, enti autonomi « uffici speciali » o « autorità » (la terminologia, ovviamente, non conta) eventualmente da istituirsi nell'ambito della stessa amministrazione.

Dall'approfondimento dei temi è tuttavia emerso un ostacolo fondamentale alla tempestiva conoscenza ed al controllo: la inevitabile lentezza con la quale i dati relativi alla gestione del bilancio affluiscono agli uffici della ragioneria, sia questa provinciale, regionale, centrale. In proposito è stata discussa la maniera di risolvere il problema, perché sembra - e sembra - impossibile che, in una fase di avanzata tecnologia quale è quella attuale, ci si debba arrestare di fronte alla difficoltà di ottenere la comunicazione dei dati nel tempo reale. L'obiettivo che la Ragioneria generale si prefigge è quello di arrivare ad una gestione del bilancio nel tempo reale, avere cioè - attraverso un sistema di comunicazione diretta dei dati ad un centro elettronico, già esistente ma da svilupparsi sulla base di studi che si stanno compiendo presso la Ragioneria generale dello Stato - la possibilità di seguire il flusso della spesa pubblica nei due momenti fondamentali: da una parte quello dell'impegno, dall'altra quello della erogazione effettiva della spesa e quindi dell'impatto di questa ultima sul sistema economico.

Ritorno ai problemi connessi alla presentazione del bilancio. Ho detto poc'anzi che il dilemma bilancio di competenza-bilancio di cassa accompagna da cento anni la vita della Ragioneria generale dello Stato. Da un lato il bilancio di competenza presenta alcuni vantaggi, per cui a favore di esso sembrano pro-

pendere, anche in seno alla Commissione per la riforma della contabilità di Stato, coloro che più hanno responsabilità di controllo: il bilancio di competenza è infatti quello che offre al Parlamento, alla Corte dei conti, alla Ragioneria generale dello Stato la possibilità di un controllo su come vengono decise, impegnate ed erogate le spese. D'altra parte una discussione più recente ha anche messo in luce come un bilancio che si limiti all'esame della sola competenza, del controllo e degli aspetti giuridici dell'impegno della spesa pubblica rischi di essere avulso dalla realtà economica. I dati di competenza non coincidono con quelli del programma, che sono tutti dati di cassa, perché devono rivelare i flussi finanziari che effettivamente dal bilancio dello Stato promano o al bilancio dello Stato derivano da e verso il sistema economico, nonché i loro effetti, in ogni momento, sul sistema stesso, sia dal punto di vista dello sviluppo sia da quello della stabilità, e quindi in riferimento alla politica economica a breve e medio termine, della quale la politica di bilancio non può non essere uno strumento necessario. Sembra derivare da tutta questa situazione, pertanto, che il bilancio di competenza divenga sempre più uno strumento remoto e lontano dalla realtà economica del Paese.

D'altra parte, rinunciare completamente al bilancio di competenza, appare - come ho accennato - pericoloso.

Quali sistemi sono seguiti in altri Paesi? In Francia, per esempio, vi sono *autorisations de programme* e *credits de payement*, cioè, autorizzazioni di spesa ed autorizzazioni di pagamento anno per anno. È un sistema, quello francese, che concilia il sistema della competenza con quello della cassa.

Gli USA presentano in un agevole voluttà il bilancio dello Stato nelle due versioni: per ogni stanziamento è indicata sia la previsione di competenza che quella di cassa, in modo che il Parlamento è messo in condizione di conoscere, da una parte, le obbligazioni che l'Amministrazione assume, e, dall'altra parte, l'andamento effettivo dei flussi finanziari, e, quindi, dell'impatto della spesa pubblica sull'economia.

Su questo tema si è discusso anche in sede di Comunità economica europea, in talune riunioni alle quali era presente la nostra Amministrazione. Vi è stato un confronto soprattutto con le nostre esperienze, poiché gli stranieri non riuscivano a rendersi conto del meccanismo della formazione dei residui di bilancio.

La proposta, avanzata da taluni, di procedere alla presentazione del bilancio in maniera dicotomica, cioè di presentare il bilancio di competenza, per le spese correnti, ed il bilancio di cassa, per le spese in conto capitale, a me personalmente sembra poco soddisfacente.

In tal modo, infatti, verrebbe a mancare in primo luogo quella unità logica che è una caratteristica del bilancio.

In secondo luogo, la suddivisione suddetta non corrisponderebbe al principio effettivo di seguire tutta la spesa pubblica, limitandone il controllo alla parte che, a questi fini, appare la meno importante, vale a dire alla spesa di parte corrente. Ed occorre aggiungere, inoltre, che non poche sono le difficoltà che si incontrano allorché si cerca di valutare, sul piano economico, gli effetti che promanano dalle spese pubbliche, quando cioè si cerca di stabilire se una spesa appartenga alla parte corrente oppure al conto capitale.

La conclusione, per lo meno provvisoria, sulla quale gli studi della Ragioneria generale si vanno orientando, è quella di arrivare alla presentazione contemporanea di una doppia versione del bilancio: di competenza e di cassa; in modo da offrire al Parlamento una visione completa dei due aspetti della spesa pubblica, ed allo scopo di poterla meglio controllare. Per fare ciò si sta approfondendo la tecnica della formulazione delle previsioni di cassa.

Poco fa ho detto che una legge del 1928 prescrive che la Direzione generale del tesoro e la Ragioneria generale dello Stato devono compilare insieme il preventivo di cassa, così come viene chiamato dalla stessa legge emanata quando ancora non esistevano tutti i problemi derivanti dall'aumento della spesa pubblica, dalla diversa natura delle voci di spesa, nonché dall'esistenza di impegni pluriennali di spesa, che oggi tanto imperiosamente si pongono all'attenzione di tutti coloro i quali hanno una responsabilità in tale materia.

I tentativi vanno procedendo per due strade. L'anno scorso si è proceduto con metodo macroeconomico, cioè, si è cercato di creare un piccolo « modello », senza nessuna pretesa, per vedere quale poteva essere l'impatto della spesa pubblica nel 1969 sul sistema economico, e quanta parte, quindi, della spesa stanziata nel bilancio si sarebbe tradotta nella realtà. I risultati ottenuti non sono comparabili con quelli emergenti dal documento formale del bilancio preventivo, in quanto è stato seguito il metodo della contabilità nazionale.

Ciò significa - a parte ogni considerazione sulla diversità del momento in cui le operazioni sono riprese nel bilancio di cassa ed in quello di competenza - essenzialmente:

considerare le operazioni nei loro flussi netti, anziché in quelli lordi;

tenere conto anche di operazioni di carattere figurativo;

escludere dall'analisi le operazioni strettamente finanziarie.

La considerazione delle operazioni « al netto » porta:

ad escludere dalle spese correnti le restituzioni e rimborsi e le poste compensative delle entrate;

a riprendere le entrate nella loro entità netta, vale a dire depurate dai rimborsi ad esse attinenti;

ad escludere dalle entrate correnti i proventi della vendita di beni e servizi e correlativamente esporre nelle spese correnti il saldo netto delle operazioni relative a beni e servizi;

ad escludere dalle entrate in conto capitale il ricavo della vendita di beni capitali, portandolo quindi in detrazione alle spese per investimenti diretti.

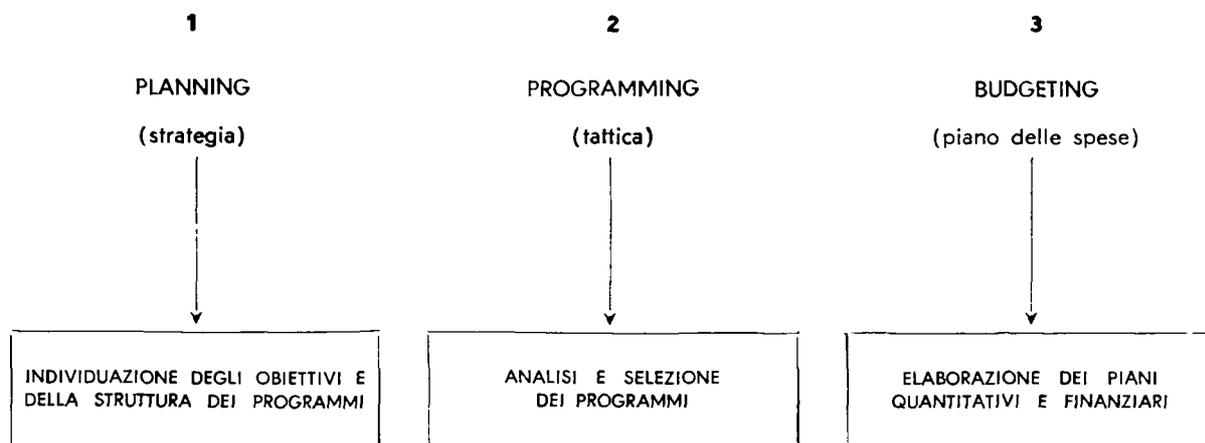
Adesso, però, con la collaborazione dei suddetti due uffici, si sta cercando di avere delle previsioni più organiche: innanzitutto, in base alla legge citata, l'anno viene diviso per trimestri, e successivamente, si tenta di fare previsioni che possano essere costantemente aggiornate e portate a conoscenza degli organi di controllo, giuridici o politici.

Ho già fatto accenno al problema della programmazione del bilancio ed ho detto che una serie di studi al riguardo sono stati compiuti, giovandosi soprattutto dell'esperienza fatta dall'onorevole Tremelloni, quando era Ministro della difesa, nel campo del bilancio di tale dicastero.

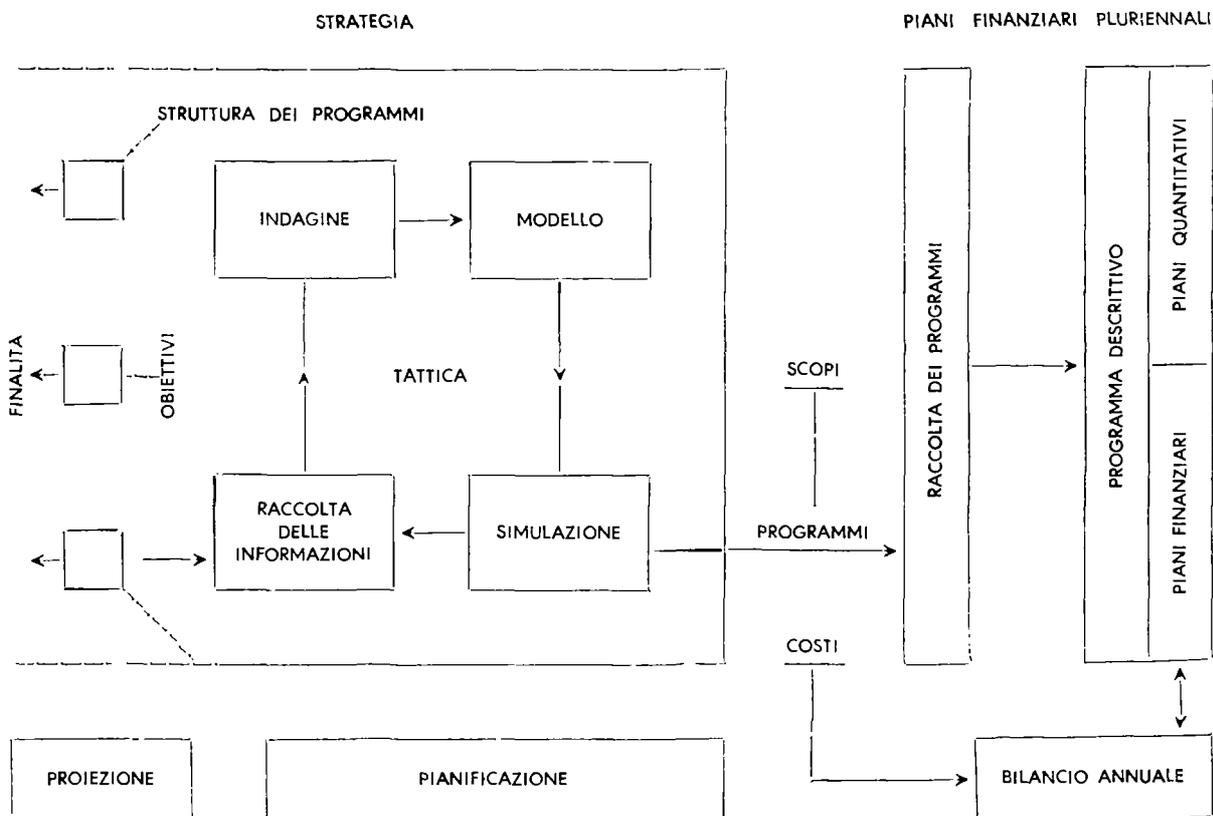
C'è una parte della programmazione finanziaria di bilancio - chiamata dagli americani PPBS (cioè, *planning - programming - budgeting system* e dai francesi *rationalisations des choix budgétaires*) che può essere attuata senza nessuna modifica della normativa vigente. Si tratta di abituare, in questo senso, le Amministrazioni, prima in via sperimentale, e poi secondo una metodologia sempre più affinata, a svolgere tali operazioni logiche, che, dagli esperti della materia, sono elencate e riassunte in taluni grafici, abbastanza elementari: cioè, l'identificazione dei diversi obiettivi; la valutazione di quelli che vengono chiamati costi e benefici, per il raggiungi-

FASI DEL P.P.B.S.

Lungo termine ..... Annuo



PROCEDURA DEL P.P.B.S.



mento dei singoli obiettivi; quindi, una decisione finale in sede politica di tali obiettivi.

Stabiliti tali obiettivi, la programmazione del bilancio procede ad una analisi dei mezzi alternativi, con i quali possono essere raggiunti gli obiettivi stessi, pervenendosi, finalmente, all'introduzione nel bilancio delle quantità finanziarie necessarie per ottenere i risultati voluti.

La completa attuazione del sistema richiede, per taluni aspetti, la modifica della legislazione relativa al bilancio. Ma, soprattutto, per l'attuazione del PPBS non basta guardare al bilancio nella sua formulazione annuale; occorre proiettarne la visione per un certo numero di anni.

Per fare ciò, sarà opportuno che le Amministrazioni più direttamente interessate comincino, almeno empiricamente, a tentare di attuare il suddetto metodo di programmazione finanziaria.

Ad un certo punto vedranno le norme che bisogna introdurre, in modo che possano essere recepite nel documento ufficiale avente valore giuridico, cioè, nel bilancio.

Da tale tipo di bilancio, alla programmazione, al bilancio pluriennale, il passo è breve.

Io credo che sia veramente costruttivo ed importante proporre la formulazione di un bilancio, la cui durata abbracci l'intero periodo previsto dalla programmazione: nel particolare caso dell'Italia, un bilancio quinquennale.

Questo non dovrebbe avere effetti giuridici, ma dovrebbe essere semplicemente il quadro che armonizza il bilancio dello Stato con il programma economico, che riassume tutte le risorse disponibili e la loro destinazione per determinati obiettivi, lasciando poi, anno per anno, a ciascun bilancio, la quantificazione per singoli oggetti di spesa.

Qui si toccano però alcuni problemi relativi all'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Non voglio rubare ulteriormente tempo alla Commissione; ho voluto dare semplicemente un'idea di quelli che sono i nostri problemi in questo momento e, non dico lo stato di avanzamento di essi, ma semplicemente lo stato di meditazione al quale siamo arrivati.

Aggiungerei soltanto che una avanzata introduzione dei *computers* nell'amministrazione, e soprattutto nell'amministrazione del tesoro, a me sembra veramente una cosa necessaria oltre che utile e proficua, perché si potrà così offrire, a chi deve prendere decisioni politiche, una serie di alternative quantificate in modo che il Governo ed il Parla-

mento possano avere la possibilità di decidere, non soltanto su basi intuitive, ma anche sulla base di dati scientificamente raccolti ed organizzati attraverso modelli che, senza abbracciare l'intera economia del Paese - il che potrebbe essere troppo impegnativo e, forse, non di spettanza della Ragioneria generale dello Stato - siano dei modelli parziali che permettano di affinare la tecnica delle decisioni nel campo delle entrate e delle spese pubbliche.

Mi scuso delle lacune; ho una vasta documentazione sulle cose che ho detto, ma non vorrei infliggere agli onorevoli componenti la Commissione un discorso più lungo di quello che ho fatto. Ho trattato alcuni punti che a me sembrano importanti e resto a disposizione dell'onorevole Commissione e dell'onorevole Presidente per eventuali domande di chiarimento su alcuni punti che ho dovuto tralasciare per non impegnare troppo tempo. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Stammati per la esauriente relazione che ha voluto farci ed apro senz'altro la discussione che potrà svolgersi con estrema libertà, sia sugli elementi offerti dal questionario, sia su quelle osservazioni che si vogliono presentare in merito ai problemi toccati di volta in volta nel corso della attività della Commissione, in modo particolare al momento della discussione dei bilanci e dei consuntivi.

LA LOGGIA. Chiedo scusa per la frammentarietà con cui potrò formulare qualche domanda, qualche richiesta di ulteriore approfondimento.

Mi pare che uno dei temi che appaiono fondamentali in questo momento sia quello di una chiara conoscenza delle disponibilità utilizzabili a copertura di nuove o maggiori spese. Su questo terreno io credo che occorrerebbe un approfondimento della situazione attuale ed una auspicabile, eventuale riforma, in modo da consentire al Parlamento una migliore conoscenza delle possibilità che si offrono, soprattutto in rapporto alla politica di programmazione. Con il bilancio dello Stato ogni anno si offre alla nostra valutazione tutta la previsione di entrata e di spesa; collateralmente c'è il programma economico nazionale che pone alcune direttive di ordine generale, alcune anche qualificate in una certa misura, dato che il programma passato ha adombrato qualche quantificazione in rapporto al prevedibile formarsi delle risorse. In effetti però il Parlamento, non è in grado, se non caso per caso, con riferimento a singoli provve-

dimenti di legge, di affrontare i temi della disponibilità finanziaria e della relativa copertura; ed allorché si continua col sistema bicamerale, per cui una serie di provvedimenti sono presentati al Senato ed un'altra alla Camera, non esiste la possibilità di un interscambio di conoscenze. Il controllo del Parlamento sulla concreta aderenza della spesa pubblica alle previsioni del programma è estremamente difficile; quanto meno è frammentario perché si esercita ora su un provvedimento ora su un altro, oppure si esercita, molto a posteriori, sul rendiconto generale dello Stato che non offre però una visione globale sulla cui base sia possibile valutare in che tempo la pubblica spesa si è attecchita in conformità alle previsioni del programma. Sono state prospettate possibilità di riforma del regolamento della Camera e del Senato così da creare organi, eventualmente misti, di controllo parlamentare su questa materia, ai fini di valutare in che misura l'azione del Governo si è svolta in conformità alle direttive del programma; questo può avere una utilità sia ai fini di consentire un giudizio sulla efficienza in concreto del programma, sulla spesa, sulla tempestività della spesa, sul modo come sono stati raggiunti gli obiettivi che ci si proponeva, sia anche al fine di dare la possibilità al Parlamento di fissare linee di orientamento di cui il Governo debba tener conto; il che risponde, mi sembra, ad una corretta valutazione del rapporto tra esecutivo e legislativo.

Ora, vorrei domandare al Ragioniere generale dello Stato se questo problema è stato oggetto di studio e se sull'argomento sono state escogitate possibili vie di soluzione, nel rispetto, ovviamente, delle potestà e delle competenze ripartite tra potere legislativo e potere esecutivo.

Un altro aspetto attiene al controllo sulla pubblica spesa effettuato dagli enti pubblici. Questi non sono in egual misura assoggettati al controllo della Corte dei conti, che è esercitato molte volte da funzionari, distaccati presso gli stessi enti pubblici ovvero inclusi nel collegio dei revisori dei conti; mentre vi sono una serie di altre gestioni, essenzialmente pubbliche, le quali non sono affatto soggette a tale controllo; addirittura vi sono dei casi in cui il risultato viene riferito direttamente allo Stato, senza alcun tramite di controllo tecnico.

Sarebbe quindi da valutare la opportunità di una omogeneizzazione dei controlli, affinché questi vengano svolti con carattere di uniformità e di organicità in tutti i casi di

gestione pubblica. La carta costituzionale parla del controllo che la Corte dei conti esercita sull'azione del Governo. Forse una diversa interpretazione della norma - o eventualmente, se occorre, una modifica - potrebbe portare ad una generalizzazione del controllo della Corte dei conti, ciò che consentirebbe l'opportuna conoscenza della situazione reale delle varie gestioni degli enti pubblici.

Un altro punto sul quale intendo richiamare la Sua attenzione è il seguente.

Vi è un indebitamento diretto che lo Stato assume per aver dato affidamento di garanzie, e ve n'è uno indiretto, che nasce da situazioni di fatto, pur se non da leggi esistenti, ed è quello che sostanzialmente si determina allorché lo Stato interviene in pubbliche gestioni per esigenze di ordine generale. Negli istituti previdenziali, per fare un esempio, non è affatto previsto che lo Stato integri il bilancio; ciò non di meno, ogni qual volta la situazione diventa drammatica, lo Stato finisce col dover disporre con proprie disponibilità finanziarie per integrare bilanci e risanare passività.

Tutto questo determina un arco di impegni dello Stato - taluni attuali taluni potenziali, taluni palesi taluni latenti - che richiederebbe una perfetta conoscenza, aggiornata, costante, continuativa, dato che una valutazione della situazione economica del Paese non può prescindere dalla conoscenza di tutto quanto la pubblica amministrazione, in senso lato, è impegnata a spendere, delle risorse di cui dispone e dei tempi previsti per effettuare tali spese.

CORTI. E dal giorno delle elezioni che non si fa che parlare della scoperta dei residui, e una polemica aspra vi è stata in proposito in Parlamento. E questo ovviamente un grosso fatto politico, che taluno ha la sensazione dipenda da manovre politiche dei residui, tal'altro ha la convinzione dipenda dalla macchinosità del sistema. Evidentemente, l'unico metodo per superare tali perplessità è quello di cercare di conoscere come stanno esattamente le cose.

In una fase di sviluppo come questa, in cui ormai anche la piccola azienda ha ridotto i tempi di immagazzinaggio, ha ammodernato i sistemi di amministrazione e si tiene al corrente di tutte le innovazioni, la più grande azienda, lo Stato, ancora lamenta di questi inconvenienti! Ecco quindi la mia domanda: a che punto siamo con la meccanizzazione, a che punto siamo con la introduzione dei com-

*puters*? L'opinione pubblica è molto sensibile alla questione, e anch'io spero che le macchine ci salvino dai difetti degli uomini.

DI LISA. Credo che noi si arrivi a parlare della spesa pubblica e dei relativi controlli in rispondenza a due stimoli molto ravvicinati. Il primo è quello di una frustrazione parlamentare, avvertita in ordine ai compiti istituzionali di controllo della Commissione: dobbiamo attendere ad un lavoro specifico senza avere gli strumenti elementari per poterlo fare con un minimo di attendibilità. Il Parlamento, infatti, non ha gli strumenti per controllare la impostazione stessa dei bilanci. Il secondo stimolo nasce dal fatto che, nella prospettiva di una più matura esperienza della programmazione, rispetto al raccordo tra il bilancio annuale dello Stato, così com'è oggi, e il bilancio legato al programma, che è di dimensione temporale quinquennale, si aggrava il senso di frustrazione e si pone la precisa coscienza di trovarsi di fronte ad una svolta nella gestione delle risorse del Paese, senza avere né mezzi, né occasioni, per poterla inquadrare efficacemente nell'esercizio dei controlli parlamentari.

Ai conseguenti interrogativi il professor Stammati ha dato una risposta. Devo dire che la risposta del Ragioniere generale dello Stato, non soltanto è completa, ma anche rassicurante, poiché risolve, per esempio, il problema delle pertinenze e delle possibilità di controllo riservate al Parlamento, attraverso gli atti e i rendiconti che ad esso vengono forniti. È poi una risposta ragionata e coerente, poiché risolve anche la questione accennata dal collega La Loggia, riguardante le competenze di formazione e di gestione del bilancio.

Ma il professor Stammati vorrà consentire che, a questo punto, io mi appelli alla sua valentia e lealtà di professore, prima che di Ragioniere generale dello Stato, per chiedergli se non sia a sua volta preoccupato del fatto che gli aggiornamenti tecnici e legislativi in corso - di cui egli stesso è autore assieme agli uffici che amministra - finiscano con l'obbedire ad una logica di maturazione proveniente dall'interno della storia e del sistema della amministrazione generale dello Stato, piuttosto che ad una riforma coerente con i compiti assegnati oggi alla mano pubblica.

All'aggiustamento dei controlli di competenza, dei controlli di cassa, dei controlli di legittimità, egli propone oggi di aggiungere il controllo di efficienza.

Quella del Ragioniere generale dello Stato è una risposta logica, una risposta che conti-

nua ad obbedire alla prevalente preoccupazione di mantenere centralizzata l'amministrazione, non ritenendo governabili diversamente i riflessi finanziari e monetari della spesa pubblica. Il professor Stammati ha parlato spesso di impatto sulla spesa pubblica delle impostazioni di bilancio.

A questo punto vorrei chiedere al professor Stammati se la sua non possa, o non debba, essere considerata oggi una risposta, ma non la risposta.

Infatti, io credo che vada data la prevalenza ai controlli di efficienza, se ciò significa che si vuole introdurre il criterio della finalizzazione nella gestione dello Stato.

Il criterio della finalizzazione obbedisce sì alla correttezza finanziaria ed alla coerenza monetaria, ma, soprattutto, obbedisce ad una logica economica, che parta e arrivi su obiettivi precisi, maturi, possibili. Di questo il Paese ha bisogno, desiderando essere unitariamente e coordinatamente governato.

Per rendere concreto il mio interrogativo, professor Stammati, vorrei chiederle se tutto quello che vi è di preoccupante, di negativo, o, se vogliamo dirlo, di intollerabile nella attuale gestione centralizzata del tesoro, non venga a ritrasferirsi, *sic et simpliciter*, nel governo delle regioni, rischiando una proliferazione di centralizzazioni altrettanto rigide, come sono quelle che abbiamo sperimentato finora.

Si dice che alle regioni non si potrà dare altro indirizzo in ordine alla pubblica spesa, essendo vincolanti i motivi tecnici e le previsioni tecnologiche connessi all'uso dei *computers*, tant'è che i controlli monetari centralizzati sarebbero la base stessa della programmazione.

Ma ciò non finirebbe col mettere in crisi anche taluni aspetti ideologici che sono invocati come nuovi e rinnovatori per l'organizzazione dello Stato, il pluralismo istituzionale, per esempio, cui è affidata la libertà stessa dei nostri ordinamenti politici e amministrativi?

Chiedo, quindi, se la Regione è presente nel quadro da lei delineato, professor Stammati, e cosa apporta di nuovo e di diverso nell'ordinamento e negli sforzi di rinnovamento dell'amministrazione generale dello Stato.

Se dovesse prevalere, o potesse avere posto sufficiente la logica della finalizzazione, cioè un bilancio contestuale agli obiettivi da conseguire, redatto in maniera coerente e corretta, anche in relazione ai tempi di spesa ed ai possibili residui d'esercizio - residui che

sono un fatto tecnico, ma possono diventare un fatto politico —, allora, proprio nella struttura delle regioni, nella organizzazione delle amministrazioni periferiche, si potrebbe trovare la chiave risolutiva dei problemi sottintesi nelle domande da me poste al professor Stammati, piuttosto che al Ragioniere generale dello Stato.

**COLAJANNI.** Vorrei porre tre domande.

Se ho capito bene, il professor Stammati ha accennato ad una estensione della attività della Ragioneria generale dello Stato per quanto riguarda anche il controllo di efficienza. In che senso dobbiamo intendere questo, professor Stammati?

La questione ha molto rilievo, considerato lo spazio che si dà, per esempio nel cosiddetto « Progetto 80 », all'impostazione della spesa pubblica per grandi progetti, che mi pare la sede più pertinente per l'applicazione del metodo del controllo di efficienza.

Ma come si applicherebbe questo metodo? Esso implicherebbe un nuovo potere da parte della Ragioneria generale anche nei confronti delle regioni? In qual modo, in quella sede, si verificherebbe la valutazione dei costi e dei benefici indotti da ogni progetto? Sarebbe una valutazione estesa pure ai progetti degli enti pubblici, degli enti di gestione, dell'industria di Stato?

Mi pare che un chiarimento aiuterebbe a capire meglio in qual modo ci si possa indirizzare verso questo tipo di attività.

Seconda domanda. Mi pare che la questione del bilancio di cassa e di competenza venga risolta un po' salomonicamente, pur se attraverso un procedimento certamente corretto, qual è quello di una valutazione quinquennale della competenza per la spesa pubblica, senz'altro pertinente con l'esigenza di una programmazione che difficilmente potrà sottrarsi alla esigenza di avere dei bilanci pluriennali di competenza; ma, in tal caso il bilancio annuale di cassa e di competenza come verrebbe modificato? Cioè, ci sarebbe una valutazione anche economica del significato che avrebbe l'impegno (e non la erogazione) della spesa derivante dal bilancio di competenza?

Oppure, in tal caso, il bilancio di competenza annuale non finirebbe per essere un sovrappiù, in confronto all'attività dello Stato?

La terza domanda certamente deriva da mancanza di competenza specifica da parte mia.

La Ragioneria generale dello Stato mi pare eserciti anche un controllo di legittimità sul-

l'impegno della spesa. Che differenza esiste tra il controllo di legittimità sull'impegno della spesa che viene esercitato dalla Ragioneria generale dello Stato e quello che esercita la Corte dei conti? Vorrei cioè sapere, se, ad un certo punto, vi è o non vi è un passaggio che può essere superato.

Questa domanda, ripeto, è frutto della mia mancanza di informazione specifica sull'argomento.

**MUSSA IVALDI VERCELLI.** Il professor Stammati ha parlato di lentezza dell'afflusso dei dati alla Ragioneria generale dello Stato. Desidererei sapere quali sono le navi più lente del convoglio e quali sono i punti che funzionano meno bene.

**BIANCHI GERARDO.** Vorrei fare delle domande, ponendomi dal punto di vista del cittadino, dell'uomo dello strada. L'uomo della strada rimprovera allo Stato — nelle varie sue branche, nei suoi vari rami — la sua lentezza e noncuranza nei confronti del cittadino quando questi si trova ad essere nella posizione di creditore. In tal caso il cittadino rimprovera allo Stato una enorme lunghezza dei tempi di attuazione dei doveri che ad esso Stato competono. Ora io domando se, attraverso nuove forme di meccanizzazione, attraverso una determinata abbreviazione dei tempi, con una responsabilizzazione che, forse, potrà anche essere attuata attraverso l'ente regione, domando se si possa in qualche modo diminuire questa enorme lunghezza dei tempi che, a volte, è veramente esasperante.

Desideravo chiedere quindi se c'è modo di fare qualcosa per poter soddisfare le legittime esigenze dei cittadini. Lei, professore, nella sua vasta esperienza, oltre che nella sapienza che la La distingue, sa come me e meglio di me quanto sia giusta la richiesta di questi cittadini.

Altro punto, che è già accennato, mi pare, dall'onorevole Colajanni. Vorrei riprendere la domanda n. 9 del questionario, che recita: « Si ritiene congrua a risolvere in radice il problema dei residui l'ipotesi del bilancio di cassa? Si ritiene altresì congrua tale ipotesi a consentire una maggiore tempestività ed efficienza della spesa pubblica? », che è questione che si collega, inoltre, con tutto il problema dei residui e non residui; e la domanda n. 12: « L'ipotesi del bilancio di cassa, se elimina il meccanismo di formazione dei residui 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 il meccanismo di controllo e l'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 organizzativa della pubblica amministrazione; rapporto di pubblico impiego e stato giuridico dei pubblici dipendenti; sistema di 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? »

Mi interesserebbe sapere qualcosa in merito.

Terza domanda: vorrei chiedere se c'è presso la Ragioneria generale, un Ispettorato dell'ordinamento regionale che consideri particolarmente i problemi connessi con la struttura dello Stato, non solo dal punto di vista degli aumenti di stipendio da dare agli impiegati, ma proprio sotto il profilo della struttura funzionale dello Stato.

STAMMATI, *Ragioniere generale dello Stato*. Non si occupa soltanto dei livelli retributivi ma anche della strutturazione.

BIANCHI GERARDO. Magari a titolo personale, se Lei preferisce, può dirmi se c'è modo di modificare e migliorare queste strutture? Noi siamo tutti interessati a queste nuove tecniche a queste nuove forme di attività.

Il collega Corti diceva che, nel settore produttivo, le aziende risparmiano, non tanto l'ora, ma il minuto, il secondo e noi, con questa strutturazione dello Stato, vediamo alcuni impiegati affannati a lavorare mentre altri stanno senza far niente.

È una constatazione, non un rimprovero. C'è una tecnica strutturale che renda più snello il lavoro, e lo ripartisca meglio? Sarebbe auspicabile trovare il modo di evitare certi contrasti, per cui alcuni lavorano troppo ed altri lavorano troppo poco. Sono questioni tecniche di cui viene a soffrire lo Stato in generale ed anche il cittadino, in particolare. La mia concezione è che tutti gli organi dello Stato debbano essere in ogni modo efficienti, per poter meglio soddisfare ai propri compiti sia verso i singoli che verso la collettività.

SANTONI. A proposito della esposizione fattaci dal professor Stammati, vorrei chiedergli: che significato assume questa nuova organizzazione (agenzia) nell'individuare il punto d'impatto fra impegno ed erogazione? A mio parere questo è uno dei problemi fondamentali, messo in evidenza da varie parti politiche anche quest'anno in occasione del dibattito sul bilancio di previsione per il 1969.

È stato uno dei punti nodali sul quale si è registrata ampia divergenza tra l'esecutivo e noi dell'opposizione.

Ritengo che quando si parla di una nuova organizzazione, si intenda soprattutto dare al Parlamento gli strumenti idonei a controllare l'esecutivo e gli impegni che questi si assume ai fini dell'impatto tra erogazione ed impegno.

Ritengo inoltre che l'istituzione di nuovi controlli anche se di efficienza (se non ci saranno gli strumenti di controllo del Parlamento), finirà col tradursi in un ulteriore accentramento, non tanto da parte del Ministero del tesoro, ma della Ragioneria generale dello Stato; accentramento di poteri che condiziona ulteriormente e porrà nuove remore burocratiche allo sviluppo del Paese; abbiamo sentito molte volte il Ministro Colombo affermare, quando si tratta di residui passivi, che essi sono generati dalla stessa macchina burocratica dello Stato che impedisce uno snellimento delle pratiche e quindi un ulteriore passo in avanti ai fini, se non della eliminazione dei residui, almeno della possibilità di evitare che questi residui aumentino.

Vorrei chiedere al professor Stammati di spiegarci se questo controllo di efficienza possa essere inteso nel senso che prima dicevo.

Lei professore ci ha detto che questo controllo va inteso nel senso di accelerare le procedure, quindi di rendere più organico l'impatto tra erogazione e impegno; vorrei chiederle se non esista invece il pericolo opposto, cioè di giungere ad una ulteriore concentrazione di potere da parte di elementi tecnici o di qualche tecnico per quanto riguarda la impostazione ed il controllo della spesa, e se, invece di avere una organizzazione fluida della stessa, non si rischi di creare ulteriori resistenze e conseguentemente ulteriori residui passivi.

GASTONE. Vorrei fare alcune domande ma non tanto in merito a proposte di modifica alla legge sulla contabilità dello Stato, quanto con riferimento alla situazione presente. Il professor Stammati ci ha illustrato in modo esauriente la procedura per la formazione del

bilancio. Io pongo al professor Stammati questa domanda: come si concilia una procedura così precisa ed attenta, con il divario enorme che constatiamo tra preventivo e consuntivo, soprattutto per quanto riguarda le spese correnti rispetto alle quali il fenomeno appare di più difficile giustificazione? Perché non si tiene conto dei dati consuntivi nella elaborazione dei bilanci?

Voglio citare un caso che ho avuto sott'occhio recentemente, e riguarda le note di variazione del 1968. Vi è una voce che è prevista in due o tre capitoli di ciascun dicastero: compensi speciali ai sensi di un decreto luogotenenziale del 1946. Ebbene, tali spese hanno avuto, con le note di variazione del 1968, un incremento medio del 138 per cento. È già questa una cosa anomala, ma il bilancio del 1969 è ancor più anomalo, in quanto non tiene affatto conto di tali variazioni, che in alcuni capitoli del 1968 sono triplicate o quadruplicate, e che nel 1969 troviamo ripristinate nelle cifre originarie del 1968.

Seconda domanda: come si concilia il ritardo da parte dello Stato nel far fronte ai propri impegni, denunciato dall'onorevole Bianchi, con la constatazione che la gestione del bilancio per il 1966 e quella per il 1967 hanno denunciato un introito del Tesoro di circa mille miliardi di lire superiore alla spesa effettivamente erogata per ciascuno dei due esercizi?

Terza domanda: come si concilia un controllo di legittimità così preciso qual è quello che compie la Ragioneria generale dello Stato con le note di variazione del bilancio 1968? Abbiamo visto infatti che in tale bilancio sono inclusi molti capitoli nuovi, che in base alla norma non potrebbero essere inclusi in note di variazione, bensì dovrebbero far capo a specifiche leggi.

**PRESIDENTE.** Desidero anch'io intervenire per porre alcuni quesiti, soprattutto in riferimento alle osservazioni emerse negli ultimi anni nel corso delle discussioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti generali dello Stato.

Così come attualmente formulata, la legge di bilancio consiste in una serie di norme che autorizzano l'Esecutivo a gestire le singole voci di entrata e di spesa del documento; che rendono operanti alcune norme della legge di contabilità generale dello Stato; che consentono la erogazione di spese in base a leggi sostanziali che fanno rinvio alla legge di bilancio per la parte relativa alla copertura; che autorizzano la copertura dei disavanzi delle

varie amministrazioni autonome e del disavanzo del bilancio dello Stato mediante anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti. (A questo proposito si è ripetutamente osservato che la norma non è molto corretta da un punto di vista economico, in quanto gli interventi della Cassa depositi e prestiti dovrebbero esser fatti per spese di investimento e non per coprire disavanzi di gestione ordinaria).

Il documento del bilancio dovrebbe a mio parere rispondere, meglio di quanto non faccia oggi, ad alcuni requisiti:

1) Il bilancio deve anzitutto essere uno strumento chiaro, leggibile cioè non soltanto dagli esperti, dagli iniziati, ma da chiunque ad esso voglia interessarsi; solo in tal modo infatti potremo dare un concreto contenuto al controllo democratico. Le norme introdotte con la legge del 1964 hanno indubbiamente contribuito a perseguire un risultato positivo in tal senso, ma a mio parere occorre fare ancora qualcosa di più, sia in ordine ad una migliore classificazione funzionale delle spese sia in ordine alla semplificazione del documento.

2) Un secondo requisito che il bilancio dello Stato deve avere è quello della unità. Se è vero che in un recente passato si sono fatti in questa direzione dei passi in avanti, pervenendo ad una sempre maggiore unità del documento, pur tuttavia vi è da rilevare che esso non esprime ancora in modo globale i vari interventi che lo Stato attua, sia direttamente sia per mezzo degli enti da esso controllati. Ritengo pertanto che l'unità del bilancio statale costituisca un obiettivo da perseguire ulteriormente. In tutti i bilanci di previsione, anche i più recenti, abbiamo infatti notato che, al di là delle spese classificate in bilancio e delle relative entrate, esistono degli interventi la cui copertura di spesa viene ricercata al di fuori del bilancio, mediante il ricorso al mercato dei capitali (ricorderò in proposito le leggi n. 910 del 1966, sul secondo piano verde, la legge n. 641 recante norme per l'edilizia scolastica, la n. 614 del 1967 per le aree depresse del centro-nord, e così via). A parte il giudizio che si può esprimere in ordine a questo tipo di politica economica, rimane a mio parere l'esigenza che anche tali interventi siano completamente contenuti nell'ambito del bilancio, in modo da conferire ad esso la maggiore unità possibile. E quando parlo di unità mi riferisco, come ho accennato prima, sia alle spese direttamente fatte dallo Stato sia a quelle fatte indirettamente, tramite le varie aziende autonome.

3) Una terza caratteristica che il bilancio dello Stato deve presentare è a mio avviso quella della massima aderenza possibile alla realtà economica del paese. Il bilancio cioè deve essere, per l'anno cui si riferisce, lo strumento che tale realtà rispecchia, ne promuove i correttivi e, se possibile, cerca di indirizzare la politica generale verso quegli obiettivi che una volta venivano indicati anno per anno e che ora, con l'avvio della programmazione economica, vengono prospettati in un arco di tempo più ampio.

A questo riguardo si pone un problema: è possibile che un bilancio, come quello di cui disponiamo attualmente, caratterizzato da notevole rigidità, possa costituire uno strumento di intervento congiunturale, cioè uno strumento anticiclico?

Nel corso degli anni passati abbiamo rilevato come talora sia indispensabile, ai fini di una politica economica equilibrata, che lo Stato attui degli interventi correttivi di situazioni economiche generali abnormi. Mi riferisco, a mo' d'esempio, alla congiuntura del 1963-1964 e all'impallidimento congiunturale che si è avuto nella primavera del 1968.

A mio parere sia per il modo con cui è configurato, sia per il suo carattere di rigidità, ed anche per la lentezza degli interventi, il bilancio dello Stato non è in condizione oggi di realizzare interventi tempestivi di carattere congiunturale nella economia del Paese.

Una quarta caratteristica del bilancio dev'essere, a mio parere, quella della adesione alle scelte del programma.

Abbiamo ripetutamente espresso la convinzione che il bilancio dello Stato dev'essere per l'anno cui si riferisce, lo stralcio annuale del programma, cioè lo specchio delle scelte programmatiche riferite all'anno in questione.

Il professor Stammati ci ha detto quanto si sta facendo in tal senso, ed ha prospettato l'opportunità, a mio parere validissima, di un bilancio di previsione pluriennale, della stessa durata del piano economico, che non deve avere, però, le caratteristiche di atto legislativo.

In proposito desidero chiedere un chiarimento e porre una domanda. Nel rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75, noto col nome di « Progetto 80 », si prefigurano atti legislativi di due tipi: una legge, di carattere particolare, con la quale il Parlamento approva il programma quinquennale, ed altre leggi, chiamiamole normali, che dovrebbero essere, nei singoli momenti

temporali, lo strumento di attuazione delle scelte programmatiche generali.

La nostra Costituzione non prevede i due distinti tipi di legge, cui ho accennato. Ma l'introduzione del concetto, previsto dal « Progetto 80 », di una legge particolare, che si potrebbe chiamare per intenderci, con termine improprio, « superlegge » per avere essa valore maggiore delle altre, non viene a coincidere con l'indicazione, espressa dal professor Stammati, circa l'opportunità di un bilancio di previsione quinquennale, parallelo al programma, non approvato sotto forma di legge.

Mi permetto di farle osservare, professor Stammati che se si accetta la sua ipotesi, non si concorda, evidentemente, con quanto è indicato nel « Progetto 80 ».

Quindi: adesione alle scelte programmatiche; è questa una caratteristica essenziale del bilancio e la risposta alla domanda:

« Quali norme potrebbero essere introdotte a tale riguardo nella legge di contabilità generale dello Stato », è l'obiettivo fondamentale della presente indagine conoscitiva.

Noi abbiamo già avuto dalla sua relazione, professor Stammati, delle utili indicazioni e credo che molte altre recepiremo nel corso delle successive udienze, in modo che il nostro lavoro possa risultare concreto e proficuo.

Un quinto elemento caratterizzante il documento di bilancio deve essere la conformità alle norme costituzionali. Qui il discorso sarebbe amplissimo, e non voglio affrontarlo compiutamente occorrendo a tale scopo molto tempo.

Voglio soltanto accennare a taluni punti, che attualmente costituiscono elementi di frizione rispetto alle norme costituzionali, come del resto è apparso da ripetute relazioni della Corte dei conti sui rendiconti generali dello Stato, che il professor Stammati certo conosce.

In particolare, mi permetto di rivolgerle un quesito: è possibile, senza modificare l'articolo 41 della legge di contabilità generale dello Stato evitare, da parte dell'esecutivo, quei pericoli di incostituzionalità che la Corte dei conti, nelle sue relazioni, ripetutamente adombra?

Tale articolo, com'è noto, stabilisce che lo Stato è autorizzato a fare ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste secondo norme e con finalità particolari.

Ne do lettura, per maggior chiarezza del problema:

« Con decreti reali su proposta del Ministro delle finanze, sentito il Consiglio dei mi-

nistri, possono iscriversi, nella parte passiva del bilancio, le somme occorrenti per restituire tributi indebitamente percetti, ovvero tasse su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, nonché per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi tassativamente autorizzati e regolati per legge.

In corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata, possono, mediante decreti del Ministro delle finanze, iscriversi nella parte passiva del bilancio le somme occorrenti per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote d'entrate devolute ad enti ed istituti, o di somme comunque percepite per conto di terzi.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze saranno allegati due elenchi, da approvarsi con apposito articolo della relativa legge, dei capitoli per i quali possono essere esercitate rispettivamente le facoltà di cui al primo e secondo comma del presente articolo.

Rimangono ferme le disposizioni dell'articolo 13 della legge 17 luglio 1910, n. 511, relative alle spese che le amministrazioni militari sostengono nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato ed eventualmente di privati ».

Ci rendiamo conto che l'entità globale delle retribuzioni ai dipendenti dello Stato è difficilmente prevedibile, soggetta com'è a molte variabili agenti in senso contrario e di impossibile determinazione. Basti pensare alle variazioni conseguenti all'esito dei concorsi, ai decessi, alla mutevole composizione del nucleo familiare del dipendente, alle promozioni ecc., per renderci conto delle difficoltà di previsioni esatte.

D'altra parte non si può disconoscere un certo fondamento ai rilievi fatti al riguardo da parte della Corte dei conti, anche se tali tipi di spesa sono andati progressivamente diminuendo negli ultimi anni.

Resta da vedere cosa è possibile fare in attesa della auspicata riforma, la quale dovrà risolvere il problema in modo definitivo.

Ho citato di proposito soltanto un esempio fra i tanti per dimostrare la necessità di rendere perfettamente conforme alle norme costituzionali il documento di bilancio.

Infine, direi che lo strumento di bilancio deve avere caratteristiche di efficienza e di funzionalità.

Il professor Stammati ha accennato agli sforzi che si stanno compiendo in tal senso, ed io mi permetto di aggiungere solo una considerazione: con il programma economico nazionale lo Stato si propone di mettere ordine nelle scelte economiche proprie e del paese, in relazione a determinati obiettivi, quale l'eliminazione dei divari di carattere regionale e settoriale, nel quadro di un più accentratto ed armonico progresso economico e sociale della nazione.

Ora, non vi è dubbio che se lo Stato vuole essere il promotore di questo sviluppo non può non proporsi come esempio di ordine, di efficienza e di funzionalità, il che, oggi, non avviene.

Questo giudizio, che mi permetto di esprimere, non è rivolto ad un settore particolare dell'amministrazione, ma riguarda l'intero e complesso apparato burocratico dello Stato.

La tecnica moderna ci offre oggi delle opportunità che mancavano nel passato: impianti meccanografici e apparecchi elettronici tali da poter costantemente e continuamente seguire la complessa gestione del bilancio e da confrontarla con la realtà economica in movimento. Questa tempestività di aderenza del bilancio dello Stato alla situazione economica del momento riveste grande importanza sia per le scelte che l'esecutivo deve compiere sia per il controllo che il Parlamento deve effettuare. Le innovazioni di carattere tecnico e le più moderne strumentazioni non sono però sufficienti da sole a farci perseguire gli scopi che ci proponiamo.

Vediamo ad esempio la questione dei residui di spesa, che costituiscono oggi quasi una palla al piede dell'esecutivo e forniscono motivo di aspra critica alla gestione della spesa pubblica. Bisogna tuttavia stare attenti a non creare il mito dei residui, come a ritenere che l'indice unico ed assoluto della scarsa efficienza dell'esecutivo sia costituito dall'accumularsi dei residui di spesa. So che al di là del modo in cui viene indicata nei documenti che accompagnano il bilancio di previsione ed il rendiconto, c'è una realtà che non è rispecchiata in tali dati, ma è certo che occorre fare qualcosa perché l'accumulo dei residui non diventi un fatto patologico, operando sia a livello delle leggi di spesa, in modo che l'imputazione in bilancio corrisponda effettivamente all'esercizio finanziario nel quale la spesa può essere erogata, sia a livello di una semplificazione indispensabile delle procedure, da ottenersi anche mediante un opportuno decentramento di competenze e di funzioni. Così è necessario intervenire anche

a livello delle entrate, in modo che quelle autorizzazioni di introiti che la legge di bilancio conferisce all'esecutivo siano effettivamente esercitate nella loro integrità.

A questo punto il riferimento cade naturalmente sui buoni del tesoro. La legge di bilancio, com'è noto, autorizza di solito il Ministro del tesoro a coprire il disavanzo del bilancio di previsione mediante l'ammissione di buoni del tesoro poliennali. Questa autorizzazione consente al Governo una possibilità di manovra entro limiti determinati, ineccepibile sotto l'aspetto formale ed opportuna da un punto di vista sostanziale. Tuttavia il divario sempre maggiore che si determina fra l'importo globale delle entrate e delle spese del documento previsionale, aggiornato dalle note di variazione, rispetto agli importi rispettivi che si desumono dai rendiconti, dimostra come vi sia da risolvere il problema di una maggiore corrispondenza fra i dati di previsione e quelli dei consuntivi. E, per concludere, vorrei accennare ad una questione molto dibattuta, che la nostra indagine dovrà affrontare compiutamente e risolvere: è preferibile l'attuale sistema di bilancio di competenza o il bilancio di cassa? Il professor Stammati ha fatto dei riferimenti concreti al riguardo, proponendo di istituire, accanto al bilancio di competenza, un bilancio di cassa e indicando quale, a suo parere, sarebbe il modo migliore per poter ottenere più diretti controlli sull'azione dell'esecutivo, e per seguire tempestivamente la situazione di bilancio. Nella nostra Commissione, abbiamo ripetutamente espresso un voto, diverso per la verità da tali indicazioni, per il passaggio cioè ad un bilancio di cassa integrale, non quindi a un documento aggiuntivo rispetto a quello di cui già disponiamo. Nella risposta Stammati infatti si dovrebbe avere, secondo il sistema americano, accanto al bilancio di competenza un documento di cassa. È vero che il bilancio di cassa, preso da solo, presenterebbe un altro tipo di inconvenienti; ritengo tuttavia che gli inconvenienti che il sistema attuale presenta sarebbero solo in parte evitati con l'adozione di un bilancio di cassa posto vicino ad un bilancio di competenza.

Molti altri argomenti vorrei affrontare se il tempo lo consentisse, ma lo si potrà fare in altre occasioni. Desidero a questo punto rinnovare il mio ringraziamento più vivo al professor Stammati per quanto ci ha detto, per le risposte che darà agli interventi dei membri della Commissione e per l'ulteriore collaborazione che ci vorrà offrire e che fin da ora sollecitiamo al fine di pervenire a quella

riforma del sistema di contabilità dello Stato, che è nei nostri intendimenti.

STAMMATI, *Ragioniere generale dello Stato*. Ringrazio ancora l'onorevole Presidente e cercherò di rispondere nel miglior modo possibile alle varie, difficili domande, che mi sono state poste dagli onorevoli componenti la Commissione; naturalmente mi manterrò sempre nel campo di quella che è una valutazione di carattere tecnico, senza mai esorbitare in una valutazione politica, pur essendo chiaro che la valutazione politica è alla base di tutto perché, dal modo con cui tante domande sono state poste, risulta evidente una particolare « filosofia » o esperienza che ognuno di noi porta o per la sua diversa formazione o per la sua diversa posizione. Vi è un problema che non tocca a me assolutamente, non dico affrontare, ma nemmeno adombrare e cioè il problema dei rapporti del Parlamento con l'esecutivo e con gli organi giurisdizionali, ed in modo specifico con la particolare giurisdizione della Corte dei conti.

Cercherò di rispondere ordinatamente, argomento per argomento.

È chiaro che io sono un servitore dello Stato e la mia vita è stata spesa al servizio della Amministrazione. Non deve sembrare strano che ci si affezioni alla Amministrazione ed ai suoi problemi, che si vedano con dolore i mali che la affliggono e si sia stimolati a cercare i rimedi a questi mali. Nascono tali mali per tante ragioni, la principale delle quali mi pare ritrovarsi in un fenomeno che presuppone tutta una problematica affiorante anche nelle domande che gli onorevoli parlamentari mi hanno rivolto e nei dibattiti che si svolgono in Parlamento ed in altre sedi politiche dove i dibattiti vengono condotti sotto un angolo visuale diverso.

Il professor Guarino, nel discorso tenuto al Convegno di studi che si è svolto in occasione del centenario della fondazione della Ragioneria generale dello Stato, ha trovato una maniera sintetica di esporre questo fenomeno, cioè la contrapposizione fra « Stato limitato » e « Stato funzionale ».

Abbandonato il principio del *laissez faire*, si è in pari tempo abbandonata l'idea che compito dello Stato fosse soltanto quello di garantire le condizioni di legalità nei rapporti fra gli individui ed i gruppi sociali, nonché di assicurare (come ricorda la Robinson) la stabilità monetaria interna e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti sul piano internazionale.

Una serie di funzioni dunque ben limitate, anche se in talune di esse (quali quelle svolte dall'amministrazione fiscale o dall'amministrazione della giustizia) si poteva risentire l'ideologia della classe a quel tempo dominante.

Lo Stato, insomma, riteneva che il fine del benessere collettivo e del progresso sociale fosse raggiungibile unicamente attraverso lo operare delle forze spontanee e dei meccanismi automatici del mercato.

Al contrario, nell'opinione che i meccanismi di mercato non garantiscono più (se mai hanno garantito in passato) il raggiungimento di fini che le società odierne considerano essenziali, l'azione dello Stato assume la consapevolezza di tendere al conseguimento di tali fini.

Sinteticamente essi vengono indicati:

nel conseguimento di un alto e stabile saggio di incremento del reddito nazionale;

in una migliore distribuzione del reddito tra le diverse classi sociali;

in un migliore equilibrio del processo di sviluppo nelle diverse zone del paese e fra le diverse attività produttive;

nel raggiungimento o nel mantenimento di un livello di alta e stabile occupazione delle forze di lavoro;

nel mantenimento di una sostanziale stabilità del livello medio dei prezzi;

nel conseguimento di una posizione di equilibrio nella situazione complessiva dei conti con l'estero.

Il conseguimento contemporaneo degli obiettivi sopra indicati implica il congiunto impiego di tutti gli strumenti di politica economica, ed il loro coordinamento nel contesto della programmazione economica.

In particolare il bilancio dello Stato, che da tempo è stato indicato come una forza istituzionale dell'equilibrio del mercato, diviene, nel suo duplice aspetto di prelievo e di spesa, uno strumento fondamentale della politica economica e, quindi, della programmazione.

Di conseguenza il vecchio sistema è stato capovolto; l'intervento dello Stato attraverso la spesa pubblica è stato espresso - nella concezione keynesiana - dapprima in termini quantitativi; successivamente è stato fatto un ulteriore passo avanti, con una considerazione in termini qualitativi della spesa, finalizzata al conseguimento di determinati obiettivi.

L'amministrazione però ha continuato a rimanere quella di prima: un'amministrazione - mi sia permesso il termine - giuridica. La mia esperienza mi ha consentito di

notare come molto spesso questioni di notevole gravità vengano affrontate sotto un aspetto essenzialmente giuridico. Lo stesso sistema dei controlli, lo stesso sistema dei ricorsi davanti al Consiglio di Stato, la stessa giurisdizione « obbiettiva » sono improntati a tale concezione prettamente giuridica e « garantista » della difesa dell'individuo nei confronti dei singoli atti autoritativi che lo Stato compie (e questo lo ha detto anche il professor Guarino, nel corso di una tavola rotonda tenutasi presso la rivista *Adesso*).

A questa concezione atomistica dei singoli atti dello Stato, infatti, per cui l'Amministrazione compie un atto solo perché intende adempiere a talune disposizioni di legge, risponde il concetto tradizionale della garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, ed il tradizionale sistema dei rimedi. Oggi il problema non è che si neghi, ma si pone in termini diversi: come diceva il professor Guarino, molte volte si annulla un intero procedimento per una irregolarità di carattere formale, quando già si è avviata l'esecuzione di un'opera, unicamente per un senso « esasperato » - mi si passi il termine - dell'aspetto giuridico dell'azione dello Stato, perdendo talora di vista quelle che sono le finalità economiche che quest'ultimo persegue, in via generale e nei singoli casi.

Vi è quindi la necessità - è stato detto dagli onorevoli Di Lisa e Bianchi - di una riforma dello Stato. Occorre che questo adegui in qualche modo le sue strutture ai nuovi compiti che deve fronteggiare.

Occorre veramente por mano alla ristrutturazione della pubblica amministrazione, alla luce di queste moderne concezioni.

Purtroppo tale ristrutturazione non è facile: tocca tanti interessi - rispettabili certo - delle categorie da essa investite; tuttavia è una cosa indispensabile. Riguarda anche lo aspetto regionale evocato poco fa dall'onorevole Di Lisa.

Quello delle regioni è certamente un problema da meditare. È difficile pensare di trasferire *sic et simpliciter* nel campo regionale un'amministrazione della cui esigenza di riforma siamo tutti convinti.

È pertanto evidente la necessità di avere una visione moderna dell'amministrazione. Tale necessità implica - problema sollevato dall'onorevole Corti - la « computerizzazione » (altro non elegante neologismo!) o automazione della pubblica amministrazione. In Italia ve n'è qualche esempio, anche al di fuori delle aziende private: il centro elettro-

nico della Banca d'Italia, per citarne uno, è certamente - oltre tutto - un vero modello anche per il programmato sistema di trasmissione di dati dalla periferia al centro, in quello che i tecnici chiamano « tempo reale ». Occorre però che sulla questione della « computerizzazione » della pubblica amministrazione tutti noi poniamo una grande attenzione, sia per evitare che la creazione di centri elettronici obbedisca soltanto a ragioni di prestigio, sia per collegare fra di loro i diversi centri elettronici, dato che, con i moderni sistemi di *tale-processing* e di *time sharing* (« trasmissione di informazioni a distanza » e « sistemi a ripartizioni di tempo ») è possibile stabilire un colloquio ed una collaborazione fra i diversi centri nonché fra i centri e la periferia; ritengo cioè che la meccanizzazione, questo salto qualitativo della pubblica amministrazione, sia un passo veramente decisivo, importante e non dilazionabile.

Naturalmente, bisogna farlo con quella cautela con la quale un impegno di così grande mole deve essere condotto, per non correre il rischio di immobilizzare grandi capitali senza assicurarne una adeguata utilizzazione.

Alla Ragioneria generale esiste da qualche anno un centro elettronico. Come ho già detto, esso è stato finalizzato prevalentemente per la preparazione dei rendiconti.

Sono stati compiuti degli studi i cui primi risultati sono stati esposti al convegno che si è tenuto in occasione del centenario della Ragioneria generale dello Stato. Particolarmente importante, fra questi studi, è quello che riguarda la possibilità di attuare la gestione del bilancio in tempo reale; la conoscenza che deriverà dal possesso di dati e di situazioni aggiornati all'ultimo minuto consentirà poi - ed il problema è stato sollevato da molti onorevoli - agli organi parlamentari di ottenere dall'esecutivo, nei modi che essi riterranno opportuni e necessari, tutte le notizie (che oggi in realtà difettano agli stessi uffici, o pervengono con inevitabile ritardo) utili al controllo della gestione stessa, nonché ogni altro chiarimento.

Riconosco cioè che talune informazioni mancano al Parlamento, ma debbo dire che, purtroppo, mancano talvolta anche all'amministrazione, o le pervengono tardivamente. Non si tratta, quindi, di trascuratezza o di negligenza, ma di una effettiva lacuna conseguente al non incolmabile ritardo tecnologico delle strutture della stessa amministrazione.

Tale ritardo, comunque, è aggravato da una serie di norme, che dovrebbero essere opportunamente rivedute secondo talune direttive più volte enunciate in principio, ma tanto faticosamente realizzabili in pratica. Si tratta di « responsabilizzare » (come adesso si dice con un poco elegante neologismo) i funzionari, attuando, all'interno della amministrazione, un decentramento funzionale, per cui, ciascuno ai diversi livelli, possa assumersi concrete responsabilità e, quindi, rispondere del suo operato. Questa è una delle cause di lentezza nei pagamenti, come è stato lamentato dall'onorevole Bianchi.

Lo so per esperienza, essendo stato direttore generale delle tasse, da cui dipendono uffici che debbono continuamente provvedere a moltissimi rimborsi, e lo fanno - purtroppo - con molta lentezza. Sono stato anche direttore generale del tesoro, cioè di una direzione dalla quale dipendono uffici che debbono provvedere al pagamento di moltissime pensioni e, malgrado la innegabile buona volontà, procedono con molta lentezza.

Pertanto, talvolta è legittima, purtroppo, la insoddisfazione da parte del cittadino nei confronti della amministrazione, anche, se, mi permetto insistere, sarebbe ingiusto addebitare i ritardi alla cattiva volontà dei funzionari.

Quando mi occupavo dei problemi fiscali, tenevo sempre presente il sistema tributario inglese, nel quale i rimborsi delle somme non dovute vengono effettuati prontamente, di regola entro la fine dell'anno fiscale.

Non credo che i britannici siano più bravi ed intelligenti di noi, ma hanno certo un sistema migliore.

Pertanto, occorre la volontà concorde di tutti al fine di trovare un nuovo sistema, che dia migliori risultati.

Per quanto riguarda i problemi relativi al bilancio qui evocati, mi pare opportuno sottolineare che il bilancio dello Stato deve rispondere - oltretutto - a due requisiti principali: da una parte assicurare la correlazione tra bilancio ed obiettivi della programmazione e consentire, dall'altra parte, l'adattamento del bilancio alla situazione congiunturale.

E, quindi, necessario anzitutto il coordinamento del bilancio con gli obiettivi ed i tempi della programmazione, intesa, in primo luogo come coordinamento degli interventi che lo Stato effettua e loro finalizzazione verso determinati obiettivi, in secondo luogo come strumento per l'ordinato impiego delle risorse disponibili.

Lo strumento finanziario di tale duplice coordinamento è quello che mi ero permesso di indicare testè, cioè, un bilancio pluriennale, che si adegui al periodo di decorrenza del programma economico.

In proposito, rispondo all'onorevole Colajanni, dicendo che tale bilancio pluriennale deve essere necessariamente un bilancio di cassa. In caso contrario, non potrebbe essere coordinato con i dati della programmazione, che sono espressi, appunto, in termini di cassa.

Inoltre, non può avere valore giuridico cogente per l'amministrazione, ma deve limitarsi semplicemente ad esporre, per grandi aggregati, le spese necessarie per l'azione dello Stato considerate dal programma e distribuirle secondo gli anni e le previsioni dello stesso programma economico.

In tale quadro si inserisce il bilancio annuale.

Mi rendo conto delle esigenze del bilancio di cassa e ne auspico la introduzione. Tuttavia penso - ed esprimo una opinione, non formulo una proposta - che i due tipi di bilancio (di cassa e di competenza) dovrebbero coesistere: il bilancio di cassa, cioè, dovrebbe avere lo stesso valore di quello di competenza, dovrebbe essere un documento giuridico e non soltanto un documento che accompagna quello di competenza.

Al riguardo, mi permetto di richiamare l'attenzione dell'onorevole Colajanni sugli inconvenienti che potrebbero derivare da un definitivo abbandono del bilancio di competenza. Esso mi pare costituisca uno strumento giuridico importante, proprio agli effetti della vigilanza che il Parlamento deve svolgere sul potere esecutivo, affinché questo non si indebiti - senza controllo - anche per esercizi successivi.

Ora vorrei soffermarmi sui punti elencati dall'onorevole Fabbri, in modo da completare il discorso sul bilancio e sulla sua struttura.

Per quanto concerne il disavanzo delle aziende autonome, esso, fino a qualche anno fa, rifuliva nel disavanzo del bilancio dello Stato. Negli anni più recenti, invece, soprattutto per ragioni di politica monetaria, si è ritenuto di consentire, per tale disavanzo, un finanziamento autonomo, mediante anticipazioni della Cassa depositi e prestiti ed anche mediante la emissione di mutui obbligazionari.

Questo sistema presenta dei vantaggi e degli svantaggi: ha il vantaggio di consentire

immediatamente il finanziamento del disavanzo; ha lo svantaggio, che è stato da qualche parte rilevato, di frantumare, in qualche modo, l'unità del bilancio.

Alla soluzione anzidetta si è pervenuti in un periodo particolarmente difficile della congiuntura italiana; essa potrebbe essere riconsiderata, anche secondo le osservazioni del Presidente di questa Commissione. Riconducendo il disavanzo delle aziende nel bilancio, bisognerà tuttavia preoccuparsi di un aspetto importante e, cioè, che non si possa creare, nelle aziende stesse, la sensazione che possano tranquillamente avere una gestione deficitaria. Il fatto di averle obbligate a cercare un proprio finanziamento ha pure avuto una sua funzione. Coprire il *deficit* con un indebitamento proprio (ed anche - come è stato ricordato - con emissioni obbligazionarie) dovrebbe esercitare un'azione frenante sulla tendenza al disavanzo.

Per quanto riguarda il miglioramento del documento del bilancio, in particolare la sua maggiore chiarezza, è stato lamentato in questa Assemblea ed anche in altre sedi che quella del bilancio dello Stato è una lettura alquanto difficile; una lettura, non vorrei dire da iniziati, ma da esperti, da gente che ha una lunga consuetudine ed è avvezza a guardare in questi documenti. Il bilancio tuttavia riflette, nella sua impostazione, la normativa esistente, per cui (premessi che sforzi sono sempre possibili per rendere più chiaro questo documento, nel rispetto delle leggi esistenti) ritengo che, ad un certo momento, sia necessario modificare le stesse leggi che ne regolano la formulazione.

Certamente il bilancio non esprime più, compiutamente, il fenomeno della spesa pubblica; questo è un fatto storicamente accertato; ci sono altri centri di spesa, quali gli enti di gestione come l'IRI, l'ENI di cui fanno parte le società a partecipazione statale, attraverso i quali lo Stato svolge tanta parte della sua azione economica e della sua attività di spesa. Questi enti sono collegati al bilancio attraverso il fondo di dotazione, ma questo è un legame alquanto labile e non sufficiente per poter seguire l'andamento della spesa pubblica affidata a tali centri decisionali.

E c'è, poi, l'altro fatto che l'onorevole Presidente ha messo in luce, cioè quello che vorrei definire « la diffusione della funzione del Ministro del tesoro ». Ne ha parlato anche l'onorevole La Loggia, accennando all'« indebitamento indiretto ». Vi sono cioè molti centri decisionali - diversi dallo Stato - i quali provvedono a spendere e, inevita-

bilmente, presentano prima o poi le fatture di pagamento al Ministro del tesoro.

L'onorevole La Loggia ha fatto cenno agli organismi di sicurezza sociale; lo Stato, in un certo momento, è stato costretto a fronteggiare il *deficit* degli enti previdenziali. Per la finanza locale siamo nelle stesse condizioni; il Ministro del tesoro appare essere spesso soltanto il destinatario di una fattura da pagare e deve recepire le conseguenze delle spese che sono state decise in altra sede.

Debbo dire, in base all'esperienza comunitaria, che questo problema non è solo un problema italiano, ma è un problema belga, olandese, tedesco. La Francia non lo aveva, ma si accingeva ad averlo con il *referendum* regionale.

Il problema, quindi, è di vedere come questi enti, che debbono avere una certa autonomia, possano trovare un loro equilibrio finanziario ed una loro responsabilità. Sono tanti sistemi finanziari i quali si debbono necessariamente coordinare.

Mentre i flussi finanziari, nei tempi più lontani, andavano, per la più parte ed in prevalenza, dalle collettività minori alle collettività maggiori, nella evoluzione più recente degli Stati federali, come Stati Uniti d'America, Svizzera, Germania, nettamente prevalgono i flussi che dai livelli superiori passano ai livelli delle collettività locali. Nel nostro ordinamento ciò si verifica anche attraverso la devoluzione dei tributi erariali dallo Stato alle regioni ed agli altri enti territoriali.

Quanto alla possibilità di far aderire il bilancio alla realtà economica, ricordo che il nostro bilancio è estremamente rigido; la Ragioneria generale dello Stato, infatti, come è indicato nella nota introduttiva al bilancio di previsione, calcola che oltre l'87 per cento della spesa sia rigido. Purtroppo rimangono elastiche proprio quelle spese che sono più importanti per lo sviluppo economico del Paese. È stato espresso in sede comunitaria un voto allo scopo di ridare una certa elasticità al bilancio, sia collocando il bilancio annuale nel quadro di una proiezione pluriennale, sia esaminando la possibilità di introdurre, nel bilancio e nella legislazione di spesa, qualche disposizione la quale consenta all'esecutivo, entro i limiti che il Parlamento riterrà, di anticipare o differire il pagamento secondo la congiuntura. Altrimenti la politica congiunturale resterebbe affidata solo agli strumenti monetari e creditizi, che hanno il vantaggio della rapidità, ma che non dovrebbero restare isolati. Oggi il pensiero degli economisti ribadisce il concetto di una combinazione di vari

strumenti di politica economica, la cosiddetta *policy mix*, tra i quali è compreso quello del bilancio, sia dal lato della entrata, sia dal lato della spesa. Naturalmente occorre che esista la possibilità di una tempestiva manovra di queste leve finanziarie.

Non ho da dire niente riguardo a quello che l'onorevole Presidente ha rilevato circa il coordinamento delle varie leggi, previsto nel documento 80. Penso che domani mattina la Commissione possa a questo riguardo avere delle risposte da chi ha più diretta competenza al riguardo.

Il Presidente ha già ricordato l'articolo 41 della legge di contabilità dello Stato.

Ai sensi del primo comma di tale articolo, con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro e sentito il Consiglio dei ministri, « possono iscriversi, nella parte passiva del bilancio, le somme occorrenti per restituire tributi indebitamente percetti, ovvero tasse su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico in dipendenza di operazioni di conversione ed altre analoghe autorizzate da leggi, nonché per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni ed altri assegni fissi tassativamente autorizzati e regolati per legge ».

La norma costituisce una deroga al principio generale secondo il quale ogni nuova o maggiore spesa deve essere autorizzata per legge.

Tale deroga trova fondamento nel fatto che, come si rileva dal testo della norma, trattasi di spese già autorizzate, sia pure a volte in via generale, da leggi organiche e permanenti (leggi tributarie, sul debito pubblico, sul trattamento economico dei dipendenti statali, ecc.) che sfuggono ad ogni potere discrezionale, per cui l'esercizio della norma da parte del Governo si concreta nella rettifica delle previsioni in rapporto all'effettivo fabbisogno.

La peculiarità della norma — che resta sottratta all'obbligo posto dal IV comma dell'articolo 81 della Costituzione — è stata valutata e confermata da parte delle Commissioni finanze e tesoro dei due rami del Parlamento, nella apposita relazione congiunta nella quale si afferma: « quanto alle categorie di spese contemplate dall'articolo 41, è ben vero che per esse non risultano istituiti appositi fondi di riserva, ma, ad escluderle dalla disciplina dell'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, soccorre, oltre al già fatto rilievo che la loro erogazione è prevista dalla legge di approvazione del bilancio e non da

altra legge successiva, la considerazione che si tratta di spese necessarie, sottratte ad ogni discrezionale determinazione, in quanto attingono il loro titolo giustificativo in principi di diritto comune od in apposite e precedenti norme di legge ».

Anche la Corte dei conti ha riscontrato che l'articolo in questione risulta preordinato per assolvere esigenze organiche.

Ha rilevato, tuttavia, che l'articolo si presterebbe ad essere « utilizzato » sia per esporre in sede di bilancio preventivo - attraverso una compressione degli stanziamenti per spese fisse ed obbligatorie - un disavanzo inferiore a quello effettivo, sia per eludere, nel corso dell'esercizio, in sede di autorizzazione di nuove o maggiori spese riferibili alle categorie che esso articolo prevede, la piena ed integrale applicazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

La Corte ha auspicato, *de iure condendo*, di escludere, quindi, dalla facoltà le assegnazioni relative a stipendi e pensioni, alle quali potrebbe provvedersi con il « fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine », opportunamente adeguato nella sua entità.

La norma dell'articolo 41 agisce in presenza di particolari situazioni che ovviamente devono scaturire da obiettive circostanze di imprevedibilità. A questo fine, basta solo considerare il largo lasso di tempo che intercorre fra la formulazione e la gestione effettiva del bilancio di previsione per valutare le difficoltà di carattere tecnico che si incontrano per far coincidere esattamente le previsioni di spesa con quelle che saranno effettivamente le esigenze di gestione.

Esistono, infatti, elementi di mobilità e di variabilità che impediscono una esatta valutazione delle rispettive previsioni; basti pensare agli scatti periodici di stipendio, alle assunzioni di personale per concorso, ai rimborsi IGE all'esportazione.

Lo sforzo compiuto dall'amministrazione per conseguire una sempre maggiore coincidenza tra previsioni e reali necessità della gestione risulta evidente dal quadro delle assegnazioni disposte negli ultimi anni. Da una media di oltre 160 miliardi annui del quinquennio 1959-60/1963-64 si è scesi a miliardi 99 nel 1965, a miliardi 32 nel 1966, a miliardi 90 nel 1967 ed a miliardi 80 nel 1968. In particolare, in questi ultimi esercizi, le assegnazioni a favore di capitoli di stipendi, pensioni ed altri assegni fissi sono andate riducendosi dai 17 miliardi del 1965 ai 10 miliardi del 1967; nessuna assegnazione per spese del

genere è stata disposta nel decorso esercizio 1968.

Pur riconoscendo la necessità di continuare ad operare in tale senso, non possono non manifestarsi vive perplessità circa la proposta di restringere la portata della facoltà consentita dalla norma di cui trattasi, la cui utilità, quale strumento per consentire di volta in volta l'adeguamento degli originari stanziamenti alle effettive esigenze, appare insostituibile.

Passiamo al problema dei residui. L'onorevole ministro ne riferirà compiutamente al Parlamento con il « Libro bianco ». Per quanto riguarda l'aspetto sostanziale, comunque, sembra essere fatto normale che talune spese passino da un esercizio all'altro, specialmente se deliberate verso la fine dell'anno. Ciò accade in tutti i paesi. Dove qualche preoccupazione comincia a nascere è nella sedimentazione dei residui, ossia nella loro scarsa velocità di smaltimento. Credo che a questi problemi verrà data una risposta sufficientemente analitica - spero altrettanto soddisfacente - nel « Libro bianco ». In questo si è analizzata la velocità con la quale i residui che passano da un esercizio all'altro vengono liquidati negli esercizi successivi. La velocità non è sempre la stessa: per le spese correnti è più rapida che per quelle in conto capitale; per le prime, infatti, si è constatato che dei residui formati negli esercizi 1965 e 1966 ne è stato smaltito circa il 70-75 per cento nell'esercizio immediatamente successivo a quello di formazione ed un ulteriore 20 per cento nel secondo esercizio. Per il conto capitale, invece, gli analoghi rapporti risultano del 30-38 per cento per il primo esercizio e del 14 per cento per il secondo.

La maggiore sedimentazione che si riscontra nel conto capitale è connessa essenzialmente con la natura stessa degli oneri che confluiscono in questa categoria di spese. Trattasi di oneri per interventi i cui tempi tecnici importano un periodo medio che può raggiungere anche i quattro anni prima di arrivare alla fase finale, per cui i ritmi della spesa debbono necessariamente armonizzarsi con quelli tecnici.

Caratteristiche del tutto particolari assumono poi, nell'ambito del conto capitale, i residui per spese a pagamento differito, usualmente qualificate anche come « limiti di impegno ». Per questi ultimi va messa in evidenza la dissociazione temporale che normalmente si determina tra decorrenza degli stanziamenti in bilancio ed effettiva scadenza e, quindi, pagamento delle rate.

È noto che l'autorizzazione di un limite di impegno corrisponde ad una serie di stanziamenti annuali (generalmente 30 o 35) che decorrono dallo stesso esercizio in cui viene autorizzata la spesa.

In relazione a tali stanziamenti, lo Stato assume l'impegno di corrispondere ai beneficiari dei contributi e, per essi, agli enti mutuanti che hanno finanziato la spesa, una serie di altrettante rate che decorrono, però, di solito dall'esercizio in cui ha inizio l'ammortamento del mutuo secondo il regolamento dell'ente mutuante.

Per fare un caso concreto, il limite di impegno trentennale la cui prima rata è stata stanziata in bilancio nel 1969, vedrà verosimilmente maturare gli impegni nel 1971, allorché saranno stati perfezionati gli adempimenti per la contrazione del mutuo, mentre il pagamento della prima rata non si avrà che nel 1973 in corrispondenza dell'entrata in ammortamento del mutuo stesso.

Con il 1973 si darà quindi inizio ai pagamenti annuali che - per la prassi in atto - trovano imputazione al conto della competenza. Ciò vuol dire che le ventisei annualità scadenti negli esercizi dal 1973 al 1998 verranno pagate in conto competenza: in questo frattempo continueranno a permanere nel conto dei residui le prime quattro annualità (stanziata dal 1969 al 1972) le quali saranno utilizzate per completare, questa volta con pagamenti in conto residui, l'ammortamento del mutuo in ordine alle ultime quattro rate dal 1999 al 2002.

Trattasi di residui definiti « apparenti », i quali al 31 dicembre 1967 presentavano una consistenza di oltre 500 miliardi di lire che interessava soprattutto il Dicastero dei lavori pubblici e, in misura nettamente inferiore, quello dell'Agricoltura e foreste.

Ritengo di avere risposto alla domanda dell'onorevole La Loggia circa la possibilità di fare conoscere meglio al Parlamento, mano a mano che lo stesso potere esecutivo riesce a documentarsi, l'andamento della finanza pubblica e quindi le possibili fonti del finanziamento, viste unitariamente e non isolatamente, provvedimento per provvedimento. Ritengo anche io che la legge attuale sul controllo degli enti pubblici da parte della Corte dei conti sia stata un primo passo per dare applicazione concreta all'articolo 100 della Costituzione e che esista una dicotomia tra il controllo eseguito dalla Corte stessa in modo « cartolare » per taluni enti e quello esercitato mediante la presenza del delegato (che assiste alle sedute del consiglio di ammini-

strazione e del collegio sindacale) per altri enti. Credo che forse sia venuto il momento per verificare, sulla base dell'esperienza, la possibilità di rendere uniforme il controllo in questione, cui naturalmente penso che la Ragioneria generale dello Stato dovrebbe poter dare tutto il contributo necessario.

L'onorevole Di Lisa ha parlato della frustrazione parlamentare (che molte volte, vorrei dire, è anche frustrazione amministrativa). Lamentiamo infatti che mentre in alcuni settori vi è uno slancio verso il progresso, in altri ed in quello pubblico specialmente si debba procedere con maggiore cautela. Ma ritengo possibile il superamento di questo divario tecnologico.

Per quanto riguarda l'accordo fra la gestione del bilancio ed il relativo controllo, io credo che la meccanizzazione ci darà la possibilità di gestire il bilancio in tempo reale, facendo vedere momento per momento ciò che avviene. Dopo di che sarà possibile anche predisporre gli strumenti attraverso i quali la più precisa informazione posseduta dalla amministrazione possa essere messa a disposizione del Parlamento. Si è parlato da parte degli onorevoli Commissari, del « controllo di efficienza » da me evocato: esso non rappresenta una cupidigia della Ragioneria generale, né tanto meno del Ragioniere generale dello Stato, bensì costituisce una risposta allo stimolo ed alla critica che ci viene da tante sedi: dalla Corte dei conti e dagli organi parlamentari, dei cui lavori sono attento osservatore.

Il controllo della efficienza, in ultima istanza, significa accertare che le spese decise dal Parlamento vengano, attraverso la più proficua utilizzazione dei mezzi messi a disposizione, effettuate nei tempi e nei modi stabiliti. Deve esservi un organo che, responsabilizzandosi di fronte al Governo e, quindi, al Parlamento, faccia questo. A me sembra che tale organo possa essere la Ragioneria generale dello Stato. È mia opinione che questo istituto sia il più idoneo a controllare che effettivamente vengano attuate le decisioni contenute nelle statuizioni legislative, circa i tempi ed i modi della spesa.

A tale riguardo mi ricollego ad una domanda postami dall'onorevole Presidente. Perché negli ultimi anni non vengono emessi più tanti buoni del Tesoro?

La risposta è semplice: perché negli anni scorsi - oltre al normale rinnovo dei buoni pluriennali in scadenza, sono stati contratti mutui od effettuate emissioni di certificati speciali di credito ed in parte anche di buoni

poliennali del Tesoro, allo scopo di finanziare spese (come ad esempio l'edilizia scolastica) che sono ora in ritardo.

È accaduto cioè sovente che le entrate acquisite mediante la contrazione di mutui si siano tradotte in disponibilità effettive per la Tesoreria, in quanto non immediatamente occorrenti per il pagamento degli oneri che erano destinate a finanziare. Le disponibilità che si sono così create - fronteggiando nel loro complesso il fabbisogno globale del Tesoro - hanno in molti casi resa non necessaria la emissione dei buoni del Tesoro poliennali che la legge di bilancio aveva autorizzata a copertura del disavanzo di competenza.

Anche la Corte dei conti ha rivolto la stessa domanda e la risposta data è stata la stessa.

Occorre inoltre tenere presente che il finanziamento del *deficit* di bilancio e la correlativa scelta dei mezzi rientrano nelle valutazioni di politica monetaria, di cui è politicamente responsabile il Ministro del tesoro.

Per quanto riguarda i rapporti tra Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato, desidero premettere un sentito e deferente ossequio al Presidente della Corte dei conti, ricordando che io stesso ho fatto parte di quella magistratura. I rapporti fra i due organi di controllo non possono non essere di reciproca ed intensa collaborazione, pur tenuto conto che i due ordini di controllo rispondono, certo, a scopi diversi.

Infatti, la Corte dei conti (occorre appena ripeterlo) è un organo di controllo esterno, indipendente, che ha rilevanza costituzionale. Essa pone in essere un controllo giuridico, il che non vuol dire affatto soltanto formale.

La Ragioneria generale dello Stato è un organo di controllo interno dell'amministrazione. L'amministrazione dello Stato, cioè, vuole controllare se stessa, e credo che ne abbia il dovere, oltre che il diritto, come ogni altra amministrazione.

Si tratta semmai di migliorare la sistematica dei due controlli e renderne più stretto il coordinamento.

Per quanto riguarda il divario tra bilancio preventivo e consuntivo, su cui mi era stata posta un'altra domanda, non posso discutere il provvedimento di variazioni citato, poiché esso sarà esaminato dal Parlamento fra alcuni giorni. Pertanto, non posso anticipare le eventuali osservazioni che dovrà fare il Governo.

Dal punto di vista tecnico, però, posso dire che taluni fattori creano necessariamente un divario tra preventivo e consuntivo.

Si faccia riferimento, per dare concretezza al discorso, ai risultati dell'anno finanziario 1967, ultimo esercizio per i quali si dispone dei dati di consuntivo.

A fronte di una previsione di entrata per complessivi 7.786 miliardi, si sono avuti accertamenti per 9.473 miliardi; per le spese, si è passati da 8.950 miliardi in sede di previsione a 10.322 miliardi in sede di impegni, aumentando le une del 21 per cento e le altre del 15 per cento: rapporti veramente notevoli se attribuibili unicamente all'insorgere di nuove determinazioni nel corso dell'anno.

Ma così non è. C'è tutta una serie di operazioni che, per il particolare sistema di finanziamento, non trovano collocazione in bilancio in sede di previsioni iniziali: trattasi delle spese, in genere a carattere pluriennale, alla cui copertura si provvede attingendo nel corso dell'esercizio al mercato finanziario. Nel quadro di una rigorosa applicazione dell'obbligo costituzionale della copertura, queste spese sono iscritte in bilancio solo nel corso dell'anno, dopo che si è provveduto alla relativa acquisizione in entrata del provento dei prestiti.

In taluni casi, poi, l'entità delle variazioni conseguenti a tali operazioni è gonfiata a causa delle particolari disposizioni legislative che fanno transitare le somme ricavate dai prestiti attraverso il Fondo acquisti buoni del Tesoro, prima del loro effettivo utilizzo in bilancio.

Complessivamente riguardate, queste operazioni hanno comportato nel corso del 1967 variazioni all'entrata ed alla spesa dell'ordine di 1.000 miliardi, come ha ricordato il Ministro del tesoro nel suo discorso a conclusione del dibattito parlamentare sul bilancio 1969.

Trattasi, come è evidente, di variazioni che non discendono dall'insorgere di nuovi fatti modificativi del quadro originario delle previsioni di bilancio: qui ci troviamo di fronte ad oneri già precostituiti all'atto della formulazione del bilancio, oneri che solo per ragioni di tecnica contabile inerente all'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione non trovarono considerazione in quella sede.

Se si ha quindi riguardo alla sostanza del fenomeno, prescindendo dagli aspetti puramente formali della dinamica del bilancio, occorre astrarre, nel computare la differenza tra previsioni e realizzazioni, da queste operazioni che si affiancavano, esattamente predeterminate nella loro entità e destinazione, agli stanziamenti di bilancio fin dal momento della sua impostazione.

Del pari bisogna astrarre, per quanto concerne le entrate e più particolarmente quelle tributarie, dagli introiti, previsti in 264 miliardi, derivanti da particolari provvedimenti fiscali (addizionale pro-alluvionati, addizionale sulla benzina), destinati a finanziare le provvidenze per la ripresa economica delle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1966, provvedimenti che, essendo intervenuti dopo la presentazione al Parlamento del bilancio 1967, hanno interessato detto bilancio solo in sede di accertamenti di consuntivo.

In sintesi:

A) Tra i fattori che operano in senso espansivo, vanno ricordati i seguenti:

a) la introduzione in bilancio, in corso di esercizio, di talune spese, sovente per ammontari cospicui, generalmente riferentisi a piani organici di sviluppo, finanziate mediante ricorso al mercato (ad esempio, le spese contemplate dal cosiddetto « piano verde » per l'agricoltura, dal piano per l'edilizia scolastica ed altre ancora);

b) le integrazioni dei capitoli di spesa disposte, nel corso dell'esercizio, in forza dell'articolo 41, comma primo, della legge di contabilità di Stato, e per le ipotesi quivi previste (pagamento di pensioni, di stipendi, restituzioni di tributi, pagamenti per il debito pubblico ed altre spese fisse). Tali integrazioni, per la loro particolare natura, non sono assistite da corrispondenti mezzi di copertura;

c) i maggiori accertamenti di entrata, rilevati in sede di consuntivo. Questi riflettono i maggiori rendimenti che le entrate possono manifestare nei confronti delle previsioni.

B) Tra i fattori che operano in senso riduttivo vanno, invece, ricordate le economie di spesa, rilevate anch'esse in sede di consuntivo, e riferibili a quote delle dotazioni di competenza non utilizzate, per ragioni varie, durante l'esercizio.

C) Operano, infine, tanto in senso positivo, quanto in senso negativo, gli « slittamenti » derivanti dall'applicazione della ben nota legge 27 febbraio 1955, n. 64.

Certo le risultanze di consuntivo scontano anche variazioni per cause insorte nel corso della gestione. Sarebbe davvero strano che nel periodo di tempo di oltre un anno e mezzo, quale intercorre tra la determinazione delle previsioni e la chiusura dell'esercizio cui esse si riferiscono, non si producano, specie in una economia in rapida trasformazione

come la nostra, fatti che impongono un riaggiustamento delle originarie dotazioni.

Ma l'entità di siffatte variazioni, se si fa astrazione dai particolari fattori sopra illustrati che accrescono in termini solo formali il divario fra previsioni iniziali e dati di consuntivo, si riduce di molto: per il 1967 esse non raggiungono il 5 per cento per le entrate ed il 4 per cento per le spese, vale a dire risultano contenute entro limiti che possono ritenersi del tutto fisiologici.

La questione, comunque, merita senza dubbio di essere attentamente esaminata ed io stesso ebbi modo di occuparmene in un recente studio sulla congiuntura italiana e sulla politica del debito pubblico nel periodo 1962-1967, analizzando per i bilanci di quegli anni gli scostamenti tra previsione e consuntivi e le relative cause.

Ci sono possibilità di rimediare a tale fenomeno? In taluni casi si renderebbe necessario modificare le leggi che stanno a monte del bilancio. Ma si potrebbe fare qualcosa anche in via amministrativa. Per esempio, si potrebbe disporre che le spese finanziate con ricorso al mercato vengano iscritte nel bilancio sin dal primo momento, anche subordinandone la materiale esecuzione al perfezionamento effettivo dei mezzi finanziari con i quali farvi fronte.

È un problema che si sta studiando, allo scopo di trovare una soluzione e di sottoporla alla decisione del Parlamento e di questa Commissione in particolare.

Per quanto riguarda un'altra domanda postami, circa la lentezza nella comunicazione dei dati, rispondo che vi è stata una parziale meccanizzazione delle ragionerie provinciali e regionali.

MUSSA IVALDI VERCELLI. Vi è una gerarchia tra le ragionerie provinciali e quelle regionali?

STAMMATI, *Ragioniere generale dello Stato*. No, onorevole Mussa Ivaldi, non vi è una scala gerarchica. Sia i dati delle ragionerie provinciali, che quelli delle ragionerie regionali affluiscono direttamente alla Ragioneria generale.

Dicevo che si è proceduto ad una parziale meccanizzazione dei servizi. Debbo aggiungere che con i mezzi che sono attualmente a disposizione dell'amministrazione, il ritardo è proprio un ritardo di trasmissione dei documenti che vengono acquisiti alla periferia, mentre invece dobbiamo abituarci al sistema

cui accennavo poco fa, al sistema della trasmissione dei dati nel tempo reale.

Anche le ragionerie regionali, provinciali e centrali comunicano con noi, purtroppo, ancora con i mezzi convenzionali. Io spero che a questo si possa rimediare, pur sottolineando che il tempo necessario per l'attuazione del programma non potrà essere breve, come sarebbe desiderato e che occorrerà superare non poche difficoltà tecniche. Ma l'onorevole Ministro del tesoro ci ha incoraggiato a proseguire lungo queste linee.

Tenuto conto dell'ora tarda, non oso diffondermi di più perché non voglio abusare né del tempo né della pazienza degli onorevoli

componenti la Commissione. Mi scuso per la semplicità delle risposte, ma vi ho messo ogni buona volontà.

**PRESIDENTE.** A nome mio e della Commissione la ringrazio di nuovo, professore, per la collaborazione che fino ad oggi ci ha fornito e per quella che in prosieguo di tempo, anche se non in sede di Comitato plenario, si è ripromesso di darci.

La seduta è tolta. Il Comitato è convocato per domattina alle ore 9,30 per l'audizione del dottor Ruffolo.

**La seduta termina alle 20,40.**