

II.

SEDUTA DI GIOVEDI' 22 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,5.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica.

Dopo avere ascoltato ieri il ragioniere generale dello Stato, professor Gaetano Stamatì, abbiamo oggi il piacere di avere con noi il segretario generale della programmazione, dottor Giorgio Ruffolo, al quale rivolgo il cordiale benvenuto della Commissione, ringraziandolo per l'adesione che ha voluto dare al nostro invito. Come di consueto, procederemo ascoltando prima l'esposizione che il dottor Ruffolo vorrà farci, sulla base del questionario precedentemente inviatogli e delle implicazioni presenti e future tra documento programmatico e bilancio dello Stato. Do pertanto la parola al dottor Ruffolo.

RUFFOLO, Segretario generale della programmazione. Signor Presidente, onorevoli deputati. Sono io che devo ringraziare la Commissione per l'invito rivoltomi, assicurando nel contempo che non mancherà la doverosa collaborazione degli uffici della programmazione allo sviluppo dei lavori della Commissione stessa.

Nella mia relazione credo opportuno seguire con la massima fedeltà possibile il questionario che mi è stato trasmesso. Mi presenta tuttavia, onorevole Presidente, di premettere alcune brevi osservazioni sul problema generale del rapporto tra bilancio dello Stato e programmazione economica, o meglio sul problema del rapporto tra bilancio dello Stato e politica economica in senso ampio.

Non è necessario ricordare come le grandi crisi economiche dell'anteguerra e le esperienze economiche e finanziarie dell'ultimo conflitto mondiale abbiano contribuito in modo determinante ad intaccare la dottrina e la prassi tradizionali nel campo della finanza pubblica. Con rapidità maggiore o minore a seconda dei casi, l'azione dei governi occidentali si è, in questo dopoguerra, progressivamente distaccata dal principio rigoroso del pareggio, per sperimentare i criteri di una moderna politica di bilancio, di una

fiscal policy ispirata alla nuova dottrina keynesiana. Le condizioni definite dalla nuova teoria economica, secondo la quale per lo equilibrio della domanda o dell'offerta, nell'ambito dell'economia nazionale, è indispensabile che la somma del risparmio privato volontario e del prelievo fiscale sia eguale alla somma degli investimenti privati e delle spese pubbliche, sono note. In tali condizioni può essere agevolmente dimostrato come, nel caso in cui l'offerta, cioè il reddito nazionale, risulti inferiore a quello che gli economisti definiscono reddito di piena occupazione (che utilizza cioè appieno la capacità produttiva esistente), la pubblica amministrazione possa, con la manovra delle entrate fiscali e della spesa pubblica, colmare il vuoto di domanda, possa cioè stimolare la domanda globale fino al punto in cui essa sia pari all'offerta di piena occupazione.

A tal fine è possibile adottare, alternativamente, due misure di politica di bilancio: aumentare la spesa pubblica, restando fermo il prelievo fiscale o, viceversa, diminuire il prelievo fiscale, restando ferma la spesa pubblica; oppure adottare, congiuntamente, entrambe le misure. L'aumento delle spese e/o la diminuzione del prelievo provocheranno, attraverso il meccanismo del moltiplicatore della spesa e dell'acceleratore degli investimenti, un aumento multiplo della spesa globale per consumi e investimenti. Il che significa che un determinato aumento della spesa pubblica (o una diminuzione del prelievo fiscale) può essere calcolato, in ragione del vuoto di domanda da colmare, quando son noti i parametri del comportamento dei consumatori e degli investitori o quando tali parametri possano essere, sia pure approssimativamente, calcolati.

Ecco dunque che la manovra del bilancio pubblico, attraverso l'aumento delle spese o la diminuzione delle entrate, diviene lo strumento essenziale di una politica diretta ad attenuare le fluttuazioni e a dominare le vicende della congiuntura.

Una politica anticiclica del bilancio implica tuttavia necessariamente una elasticità della massa globale della spesa e dei tributi, ossia implica la capacità di manovrare questi

e quella, facendoli variare in relazione, non tanto all'equilibrio interno del bilancio pubblico, quanto all'equilibrio del bilancio economico nazionale.

Senonché la politica economica del dopoguerra non intende corrispondere soltanto all'esigenza di attenuazione delle fluttuazioni di breve periodo: attraverso una sempre maggiore articolazione dell'intervento pubblico, essa investe la stessa politica produttiva, la politica di programmazione. Man mano che alle esigenze di una politica anticiclica, di breve periodo, si affiancano quelle proprie di una programmazione di lungo periodo, la manovra del bilancio pubblico acquista un più complesso rilievo nel quadro generale della politica economica. Si tratta infatti in tal caso di manovrare la spesa e l'entrata pubblica in armonia non soltanto con gli obiettivi globali dello sviluppo economico di piena occupazione, ma anche con gli obiettivi settoriali e territoriali dello sviluppo stesso. In tale contesto, acquista importanza, oltre la manovra del livello dell'entrata e della spesa pubblica, soprattutto la struttura di questi due aggregati: cioè, il problema della manovra della loro ripartizione secondo tipi diversi di imposta e di spesa.

Un tale adeguamento della struttura del bilancio agli obiettivi del piano non può essere realizzato attraverso un sistema rigido di bilancio, cui corrispondano esattamente, per l'intero quinquennio, singoli piani annuali via via presentati. Un bilancio pluriennale di questo tipo, rigido ed estremamente dettagliato, sarebbe, io credo, del tutto astratto e inefficace. La politica di piano infatti deve fare i conti con la realtà, quindi con il mutamento continuo dei dati obiettivi calcolati al momento della formulazione dei piani e con le continue variazioni nel comportamento dei soggetti economici privati, comportamento che, almeno nelle economie miste, può essere influenzato dall'operatore pubblico, ma non rigidamente predeterminato.

Certamente la programmazione esige che sia delineata, nelle sue linee generali, una determinata ripartizione quinquennale della spesa pubblica che, dati certi parametri tecnici ed economici e supposti determinati comportamenti di alcuni soggetti, appaia coerente con gli obiettivi del piano. Ma, poiché i predetti parametri mutano continuamente, deve essere possibile manovrare in ogni momento la struttura del bilancio, per neutralizzare l'effetto delle variazioni prodottesi e raggiungere in ogni caso gli obiettivi fissati.

Dunque, non un bilancio rigido e determinato una volta per tutte nell'arco del piano quinquennale, ma un bilancio flessibile, è lo strumento di una politica anticiclica di breve periodo, che sia in grado di adeguare lo sviluppo economico sia alle esigenze di una politica di piena occupazione sia alla necessità di far collimare la struttura della spesa pubblica agli obiettivi di lungo periodo, territoriali e settoriali, della programmazione.

Queste considerazioni, del resto piuttosto ovvie, mi pare conducano direttamente al cuore di uno dei problemi affrontati dagli uffici della programmazione in occasione della preparazione del Progetto 80 (cioè del rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975).

Il problema fondamentale, infatti, ai fini di un efficace svolgimento della politica di piano nel nostro Paese, mi sembra essere quello dell'incompatibilità, attualmente riscontrabile tra una politica di piano, per sua natura manovrata e flessibile e la rigidità delle procedure, in cui è ancor oggi impiegata la manovra della spesa pubblica in Italia. Si è in presenza di strutture e procedure di manovra dell'entrata e della spesa che non consentono al Governo di porre in atto una politica di bilancio moderna.

Mi consenta, onorevole Presidente, di recapitolare brevemente le varie esigenze cui ho accennato, nei termini in cui sono prospettate nel Progetto 80, attenendomi tuttavia, per quanto potrò, alle domande, ed ai problemi posti dal questionario elaborato dalla Commissione.

Vorrei, però, premettere che, dato il carattere di direttiva generale, e non di prescrizione operativa, proprio del documento, le proposte del Progetto 80 debbono essere intese come suggerimenti orientativi che, ove accolti, necessiteranno di ulteriore approfondimento e sviluppo sul terreno giuridico e su quello amministrativo.

Il primo interrogativo indicato dal questionario è il seguente: « La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 7 gennaio 1966 e le conclusioni cui è pervenuto il Comitato interparlamentare, ravvisano nei documenti programmatici lo strumento necessario e sufficiente a fornire il riscontro di copertura, ai termini dell'articolo 81. Quali svolgimenti dovrebbero avere gli attuali documenti programmatici per ottemperare a tale funzione? ».

Direi che la risposta del Progetto 80 a questo problema è in linea con le conclusioni

sia della Corte costituzionale che del Comitato interparlamentare ed è una risposta sostanzialmente positiva. Nel Progetto 80, infatti, si propone di inserire, nel nuovo piano quinquennale 1971-75, un bilancio previsionale quinquennale dello Stato.

Quale caratteristica dovrebbe avere tale bilancio?

Come accennavo prima, non potrebbe trattarsi di un bilancio articolato e dettagliato in termini operativi, poiché s'incorrerebbe, in tal caso, nell'inconveniente di predeterminare nei particolari una politica di bilancio, che deve invece conservare piena flessibilità sia nel tempo sia in ordine alla struttura della spesa pubblica.

Non quindi un bilancio giuridicamente espressivo di un'autorizzazione ad incassare e a spendere bensì un bilancio che sia in grado di offrire un punto di riferimento per le indicazioni di copertura ed una direttiva per la formulazione annuale dei bilanci, sicché il governo risulti vincolato in qualche modo da parametri calcolati nel piano, ma resti la possibilità di definire di volta in volta la spesa e l'entrata in termini capaci di consentire il raggiungimento degli obiettivi. Entro tale quadro, il bilancio previsionale troverà concreta ed operativa attuazione nei bilanci di previsioni annuali.

Le caratteristiche generali di tale bilancio possono essere maggiormente precisate se ci si riferisce alle domande 2) e 3) del questionario. Al punto 2) si chiede infatti: « Potrebbe il documento-programma formulare per un quinquennio previsioni di entrata e indicazioni di spesa sufficientemente attendibili e congruamente analitiche da valere per l'intero quinquennio? », cioè si chiede a quale livello di disaggregazione può giungere il bilancio quinquennale inserito nel piano economico, e al punto 3): « In concreto, quale maggiore grado di analisi dovrebbero avere i dati della contabilità pubblica da accogliere nei documenti programmatici rispetto a quelli formulati dal primo programma 1966-1970? ».

È noto alla Commissione che nel programma quinquennale 1966-70 non si è inserito un bilancio dello stato. Si è inserito invece un conto economico globale della pubblica amministrazione nel suo complesso, redatto in termini molto aggregati di classificazione economica, in quanto si è fornita la classificazione funzionale di una tabella della distribuzione dei cosiddetti impieghi sociali per grandi voci aggregate: difesa, industria, opere pubbliche e così via.

Ebbene, quali dovrebbero essere la natura e le caratteristiche del bilancio quinquennale di previsione inserito nel secondo piano quinquennale? A mio avviso – mi permetto di sottolinearlo ancora una volta – questo bilancio non potrebbe giungere al grado di dettaglio proprio, per esempio, dell'attuale classificazione amministrativa, non potrebbe, evidentemente, arrivare all'identificazione dei capitoli della spesa. Per avere un punto di riferimento si può pensare al grado di aggregazione dell'attuale classificazione funzionale ed economica del bilancio dello stato.

C'è però un'importante precisazione da fare: l'attuale classificazione funzionale, in undici sezioni, del bilancio dello stato, per quanto riguarda la spesa pubblica è insufficiente, io credo, a definire concretamente l'impegno della spesa pubblica in relazione agli obiettivi del piano. Basta citare qualche esempio: gli interventi in campo economico e sociale sono troppo vasti per consentire la definizione in concreto della direzione dell'impegno e della razionalità della spesa pubblica, in relazione ad obiettivi che il piano precisa ora in modo vago ma che in avvenire saranno determinati in modo più concreto. Nel piano dovrebbe essere adottata, allora, una classificazione funzionale strettamente collegata alla classificazione amministrativa o per centri di spesa: in altri termini una sorta di classificazione a doppia entrata nella quale possano essere precisate, ad un certo livello di disaggregazione, da una parte le funzioni cui la spesa pubblica deve essere destinata, in termini abbastanza obiettivi, e dall'altra parte i centri di spesa responsabili per ciascuna di queste funzioni. Si tratterebbe, insomma, di individuare dei veri e propri progetti. Nel piano, la redazione di tali progetti sarebbe compiuta evidentemente a grandi linee, per grandi operazioni, non essendo possibile definire concretamente le singole operazioni, da individuare invece nell'ambito dei bilanci annuali. Alla successiva specificazione di tali progetti si perverebbe cioè, in primo luogo attraverso le leggi di programma e poi con la loro traduzione in termini operativi nel bilancio annuale di previsione.

Quale vantaggio, oltre quello della precisazione delle responsabilità, comporta l'adozione di un bilancio cosiddetto « per progetti »? L'inestimabile vantaggio – a nostro avviso – di applicare alla spesa pubblica criteri di valutazione economica oggi pressoché assenti. Attualmente infatti lo Stato sa quanto assegna alle varie funzioni, ai vari centri di responsabilità, ma non sa quanto ne ri-

cava: in termini tecnici, si usa dire che lo Stato calcola l'*in-put* della spesa ma non calcola l'*out-put*. Lo Stato quindi valuta i costi dell'amministrazione pubblica, in genere di tutta la finanza pubblica, ma non è in condizione di calcolare i benefici indotti dalla spesa pubblica, poiché l'amministrazione statale non ha un bilancio a partita doppia, per costi e ricavi.

Ove invece le spese per gli impieghi sociali fossero ripartite non sulla base di richieste generiche ma sulla base di progetti costruiti con criteri omogenei, i meccanismi decisionali della spesa pubblica ne risulterebbero razionalizzati. Sarebbe possibile infatti precisare gli obiettivi che si intendono conseguire in termini non di quantità di spesa, ma di opere da realizzare, di servizi da rendere.

Per questo è necessario però individuare, nell'ambito di ogni funzione, dei parametri capaci di rappresentare la funzione dell'attività considerata: posti-letto negli ospedali, posti-alunno nelle scuole, o altri *standards* che permettano di valutare il risultato economico della spesa.

In questo modo è possibile sottoporre ad un'analisi comparativa di costi e ricavi, i vari metodi alternativi capaci di consentire la realizzazione degli obiettivi: laddove oggi, dalle richieste dell'amministrazione, non è dato trarre indicazioni circa le alternative possibili in vista del raggiungimento di determinati risultati.

E più conveniente, per esempio, nel programma scolastico, impiegare i fondi per scuole di una certa dimensione, con una certa localizzazione, con una certa dispersione sul territorio, ovvero è più conveniente una dispersione minore ed una localizzazione più centralizzata? È più conveniente che i servizi sociali siano resi da unità minori differenziate oppure da unità centrali integrate?

La pubblica amministrazione non si pone mai queste domande e di conseguenza le risorse pubbliche non vengono assegnate in base ad un criterio ottimale di ripartizione economica. Il progetto consente, una volta fissati gli obiettivi in termini fisici quantitativi o comunque qualitativi, di misurare la congruità delle diverse alternative possibili e obbliga l'amministrazione a presentare le sue richieste non in termini di richiesta di fondi, ma in termini di presentazione di alternative economiche rispetto a determinati costi.

Le tecniche per la formulazione di tali progetti sono state già sperimentate del resto in altri paesi, in primo luogo negli Stati Uniti

d'America, e poi via via in altri paesi europei, oggi soprattutto in Olanda, Germania e Francia. L'applicazione di queste tecniche richiede ovviamente la preventiva soluzione di problemi assai complessi, sia concettualmente sia amministrativamente: per esempio, la scelta delle varie voci di costi e ricavi per ogni progetto comporta una scelta dei parametri necessari per la valutazione dei progetti stessi; così, per poter consentire un confronto fra costi e ricavi è necessario applicare un tasso di interesse al quale costi e ricavi siano scontati: tasso d'interesse che non può essere generale, ma deve essere specifico, essendo ogni ricavo collegato al tempo e ai benefici sociali che vi sono connessi.

Tuttavia, il ricorso a metodi di valutazione imperfetti è ancora preferibile all'attuale, assoluta mancanza di ogni criterio di valutazione economica. In altri termini, pur non essendo possibile disconoscere la fallibilità delle tecniche di valutazione dei costi e ricavi, dei costi e benefici nel campo pubblico, dato che si tratta di beni e servizi non sempre, anzi quasi mai, commerciabili sul mercato, bisogna tuttavia essere consapevoli che anche i più grossolani criteri di valutazione economica sono da preferirsi ad una loro totale mancanza.

Al punto 4 del questionario si pone il problema dello scorrimento del bilancio di previsione, in genere dello scorrimento del piano. Ebbene nel Progetto 80 è previsto un documento annuale di scorrimento, che in pratica coincide con l'attuale relazione previsionale e programmatica; tale relazione dovrebbe appunto acquistare il ruolo e l'importanza di un documento di controllo e di scorrimento annuale del piano, a mezzo del quale il bilancio previsionale quinquennale possa essere aggiornato in modo da tener conto della legislazione corrente e delle modifiche che si intendono apportare alla previsione quinquennale, in funzione di quelle che possono essersi verificate nel corso dell'anno o degli anni successivi.

Uno strumento quindi con cui adeguare la previsione quinquennale ai mutamenti continui della realtà economica, senza di che non si ha la garanzia di poter raggiungere gli obiettivi fissati dal piano.

La risposta alla domanda non può pertanto che essere positiva. Quello inserito nel piano è il bilancio previsionale che si può stimare all'inizio del piano stesso, ma esso deve essere costantemente corretto, anno per anno, per poter controbilanciare e neutralizzare le variazioni intervenute nei dati previ-

sionali di partenza (anche in relazione a dati esogeni, per esempio alla congiuntura internazionale, che evidentemente non potrebbe essere prevista al momento della formulazione del piano).

Esiste dunque, nella concezione del Progetto 80, un bilancio di previsione quinquennale, redatto all'atto della formazione del piano, ed esiste un documento di scorrimento annuale che modifica la prospettiva di tale bilancio quinquennale.

Nella domanda successiva si pone il problema del rapporto che, di conseguenza, si dovrebbe instaurare tra programma, documento di scorrimento del programma e bilancio annuale. Il problema, cioè, del come dovrebbero essere ripartite, fra questi tre documenti, le funzioni di previsione, di indirizzo e di autorizzazione, relativamente alle entrate e alle spese pubbliche.

Per quanto riguarda il programma e il documento di scorrimento annuale, mi pare non debbano sorgere dubbi: si tratta di due documenti di natura perfettamente omogenea e che hanno entrambi una funzione di indirizzo e non di autorizzazione.

Il documento di scorrimento infatti si limita ad aggiornare e rettificare le previsioni formulate nel programma. Quanto al bilancio, esso ha invece una funzione di autorizzazione dell'entrata e della spesa pubblica e in più impegna l'amministrazione per quanto concerne le previsioni di cassa, gli incassi e i pagamenti.

Sulla questione tornerei comunque fra breve, in connessione con le domande successive.

La domanda di cui al punto 6 del questionario mi pare trovi già una risposta implicita in quanto da me accennato in precedenza a proposito delle conclusioni del Comitato Paratore-Medici. Appunto in quanto si ritiene valido il rapporto tra leggi di spesa, bilancio e programma, si propone l'inserimento nel piano di un bilancio previsionale di spesa capace di offrire un valido riscontro di copertura per gli impegni di spesa assunti di volta in volta.

Al punto 7 si chiede inoltre, se per questa via si riuscirebbe a contenere il processo di formazione dei residui passivi. Ritengo che la risposta possa essere senz'altro positiva. Ovviamente, nella misura in cui vengono precisate con maggior chiarezza le responsabilità delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione dei progetti, si contribuisce a frenare la tendenza all'aumento indiscriminato e incontrollato dei residui. Vorrei tuttavia

precisare che il problema dei residui passivi trae origine dalle procedure e dai tempi, sia legislativi sia amministrativi, di erogazione della spesa pubblica, prima ancora che da una determinata impostazione del bilancio. Il che apre il più vasto problema (affrontato dal questionario all'ultimo punto) della efficienza della struttura e delle procedure in atto nella pubblica amministrazione.

È indubbio che, fino a quando l'amministrazione non disporrà di una struttura e di procedure che le consentano una spesa agile e la mettano in grado di provvedere con tempestività all'esecuzione dei propri programmi, i residui si formeranno in ogni caso, quale che sia la impostazione data al bilancio.

Al punto 8 si pone il problema di « quali altre modifiche alla normativa sulla contabilità di Stato potrebbero valere a contenere dimensioni e tempi dei residui (ad esempio: in tema di contrattazione tra privati e pubblica amministrazione, ovvero in tema di controlli interni ed esterni preventivi e successivi) ? ».

La risposta contenuta nel Progetto 80 esige una profonda ed ampia riforma della amministrazione pubblica, che a sua volta implica una sostanziale modifica dei criteri che regolano la contabilità di Stato. Il Progetto 80 postula, nell'ambito della pubblica amministrazione, modelli organizzativi differenziati - agenzie e aziende - che richiedono l'introduzione di differenziazioni nell'attuale disciplina della contabilità pubblica oggi uniformata ad un unico modello. Tali differenziazioni dovrebbero essere orientate specificamente al fine di assicurare una maggiore snellezza e agilità nella manovra della spesa e, soprattutto, una maggiore autonomia e responsabilità da parte dei vari centri di decisione pubblica.

Oggi infatti il sistema organizzativo è unico. Quando invece si adottino, attraverso il decentramento funzionale e territoriale, modelli organizzativi differenziati secondo le varie funzioni che lo Stato deve assolvere nel sistema economico nazionale, è indispensabile che a ciascun modello si attaglino regole di contabilità specifiche che permettano un più appropriato svolgimento delle funzioni medesime. Tale diversificazione della legge di contabilità generale dello Stato per modelli organizzativi differenziati, non dovrebbe a nostro avviso riguardare soltanto la disciplina del patrimonio pubblico o dei contratti pubblici, ma anche la disciplina dei controlli, che dovrebbe evolvere verso criteri di efficienza. Tanto più ciò, quanto più fosse chiaro

il nesso tra i costi dell'agire della pubblica amministrazione e i ricavi che se ne attendono.

Alla domanda successiva: se « si ritiene congrua a risolvere in radice il problema dei residui l'ipotesi del bilancio di cassa », vorrei rispondere che il Progetto 80 non propone l'abbandono del bilancio di competenza per l'adozione del bilancio di cassa, ma propone di affiancare all'attuale bilancio di competenza un bilancio di cassa, con valore di previsione. Infatti, la sostituzione del bilancio di competenza con un bilancio di cassa, di autorizzazione ad incassare e a pagare anziché ad impegnarsi, potrebbe contribuire solo in minima parte, a nostro avviso, a risolvere il problema dei residui. Proprio perché la vera radice dei residui è nei tempi legislativi e amministrativi della spesa pubblica. Il bilancio di cassa consentirebbe di alleggerire la somma delle spese residui, ma resterebbero spese non fatte. Si avrebbe una cancellazione nominale dei residui, che è un modo però di eliminare la forma ma non la sostanza del fenomeno. E infatti le spese verranno riscritte nel bilancio successivo: il fenomeno del ritardo nell'erogazione della spesa pubblica rimane. È vero che potrà esserci un incentivo ad accelerare i tempi dei processi di decisione e di spesa, ma questo riguarda l'aspetto soggettivo dell'agire dell'amministrazione non quello oggettivo.

Sul piano oggettivo il problema non si risolve con la sostituzione del bilancio di cassa al bilancio di competenza perché è legato alla struttura dell'amministrazione e ai modi con cui oggi l'amministrazione è costretta ad operare.

Mi duole di non poter rispondere, non avendo una specifica competenza in materia, alla domanda di cui al punto 10 del questionario che implica una valutazione di diritto costituzionale. Si chiede infatti: « Si ravvisa nel sistema posto dall'articolo 81 Cost. e nel sistema di controlli disposti con l'articolo 100 Cost., un qualche vincolo del nostro bilancio al sistema di competenza, ovvero una qualche controindicazione alla introduzione del bilancio di cassa ? ».

Posso solo riferirmi ad una convinzione personale: e cioè che non mi pare vi siano vincoli costituzionali, posti dall'articolo 81, al sistema del bilancio di competenza; né che il sistema dei controlli contabili previsti dall'articolo 100 ponga dei problemi, rispetto alla introduzione di un bilancio di cassa. Ritengo, in altri termini, che l'introduzione del bilancio di cassa non incontri ostacoli di na-

tura costituzionale, ma dia luogo piuttosto, agli inconvenienti cui accennavo; sicché sembra più opportuno, onde evitare appunto il verificarsi di quegli inconvenienti, affiancare al bilancio di competenza, un bilancio di cassa di natura previsionale.

Anche per quanto riguarda la domanda n. 11: « Il bilancio di cassa vincola la spesa pubblica nella fase del pagamento anziché dell'impegno: quali sedi e quali congegni di coordinamento e controllo della spesa nella fase dell'impegno si ritiene necessario in tal caso mantenere o introdurre ? » devo dire che si tratta di problemi che, non avendo accolto il principio della sostituzione del bilancio di cassa al bilancio di competenza, non sono approfonditi nel Progetto 80.

Vorrei ribadire tuttavia che non mi sembra questo il punto più importante. Piuttosto affronterei il problema di come rendere flessibile il bilancio, attraverso una maggiore coincidenza fra momento delle decisioni legislative di entrata e di spesa e momento dell'approvazione del bilancio. In base all'articolo 81 Cost. non possono essere iscritte nella legge di bilancio nuove entrate e nuove spese. Il bilancio è di conseguenza una legge formale, il « recipiente » di decisioni amministrative già prese, dotato di una rigidità, temperata soltanto dagli aggiustamenti della prassi e dall'esistenza del fondo globale. Il Progetto 80 si è posto il problema di come diminuire questa rigidità, rendendo elastica la manovra del bilancio al momento della sua formulazione.

È necessario, infatti, consentire al Governo ed al Parlamento, al momento dell'approvazione del bilancio di compiere una verifica dello stato di attuazione dei progetti previsti dal piano, una determinazione del livello di spesa pubblica compatibile con il livello della domanda globale ed un confronto tra il livello e la composizione della spesa pubblica prevista dal bilancio annuale ed il quadro di riferimento del bilancio di previsione quinquennale. Queste esigenze sono fondamentali per il successo di una politica di piano. Per poterle soddisfare bisognerebbe che la prassi parlamentare si orientasse nel senso di affiancare ogni anno alla legge di bilancio una cosiddetta « legge di finanza » con cui potessero essere adottate nuove decisioni di spesa e di entrata. Possiamo fare un esempio.

Nella scorsa estate il Governo formulò, in sede di preparazione del bilancio, una valutazione della situazione congiunturale e della situazione in relazione a certi impegni del

piano, da cui trasse la convinzione che dovessero essere aumentate certe spese e diminuite certe entrate: emanò allora un provvedimento — il cosiddetto « decretone » — che modificava il quadro generale della spesa e dell'entrata, in vista dell'equilibrio della situazione economica globale e dell'attuazione della politica di piano. Le decisioni contenute nel decretone furono poi travasate nel bilancio all'atto della sua formulazione.

Se questa prassi si generalizzasse si avrebbe la possibilità di effettuare con una legge quelle variazioni sostanziali capaci di diminuire la rigidità del bilancio, di « piegare » il bilancio alle esigenze della politica di piano. La legge di bilancio recepirebbe infatti il nuovo quadro della spesa quale determinato dalla legge di finanza; che potrebbe anche contenere, ad esempio, le scelte più significative concernenti, oltre le entrate e le spese dello Stato, il finanziamento degli enti territoriali e pubblici, in particolare le decisioni relative all'eventuale aumento dei fondi di dotazione dell'impresa pubblica. La legge di finanza consentirebbe così di avere una visione unitaria della finanza pubblica.

L'ultima domanda formulata nel questionario predisposto dalla Commissione ripropone il problema della struttura dell'amministrazione e della sua adeguatezza ai compiti di una moderna politica di bilancio, nonché quello delle riforme e degli istituti alternativi proponibili « anche all'infuori del testo unico delle leggi sul patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato » per conseguire una maggiore tempestività ed efficacia della spesa pubblica.

Anche a questo proposito ho già avuto occasione di dire che si tratta di differenziare i modi di intervento dell'amministrazione pubblica in campo economico. Oggi il modello organizzatorio è unico, e questo implica una certa rigidità delle procedure e dei meccanismi di controllo ed una dispersione notevole per quanto riguarda le decisioni di spesa e di entrata e le altre decisioni influenti in materia di politica economica. Un'amministrazione moderna, adeguata alle esigenze di una politica programmata, andrebbe invece concepita in modo del tutto opposto; dovrebbe in altri termini comportare unità nelle decisioni e decentramento operativo e flessibilità nell'esecuzione.

Di fatto, l'attuale rigidità delle procedure ha determinato una fuga dal modello organizzatorio. È per questa ragione che si propone di adottare modelli « puri », differenziati, funzionali, che rispondano alle diverse

esigenze dell'azione pubblica in campo economico. Secondo questa concezione l'attuazione del decentramento funzionale dovrebbe tradursi da una parte, nell'individuazione ed attribuzione di compiti specifici a particolari organismi pubblici; dall'altra nella creazione di amministrazioni provviste dell'autonomia e della responsabilità necessarie per agire con speditezza ed efficacia, ed operanti nell'ambito delle competenze e sotto la sorveglianza dei singoli ministeri, della cui organizzazione farebbero parte integrante.

La prima esigenza può essere soddisfatta attraverso una riorganizzazione delle amministrazioni centrali preposte ai grandi interventi pubblici nel campo economico, sulla base di un modello di amministrazione-agenzia, caratterizzata da una maggiore responsabilità e una maggiore omogeneità di funzioni.

Si tratta, da un primo punto di vista, di affidare all'agenzia compiti di programmazione, indirizzo e controllo degli interventi definiti dai progetti sociali; da un secondo punto di vista, di assicurare l'esecuzione di tali progetti, concentrando presso un unico organismo le responsabilità di organi ed enti che operano oggi in modo non coordinato e nell'ambito di diversi dicasteri. Se si vuol fare un esempio, ci si può riferire al problema della difesa del suolo: un progetto in tal senso, inserito nel bilancio, potrebbe definire responsabilità riconducibili ad un'amministrazione-agenzia, responsabilizzata appunto per tale funzione e capace quindi di unificare in sé attività oggi distribuite tra vari ministeri e difficilmente coordinabili e controllabili.

Il secondo ordine di esigenze potrebbe soddisfarsi con l'adozione di un modello di amministrazione-azienda, i cui criteri organizzativi essenziali potrebbero essere così identificati: al ministero competente sarebbe assicurata la responsabilità politica, non quella amministrativa, dell'azienda; dovrebbe essere accentuata la responsabilizzazione dell'organo preposto all'amministrazione-azienda, in modo da poterne utilizzare la funzione direttiva ed operativa; non dovrebbero essere applicati a tali amministrazioni alcuni dei procedimenti previsti dalla legge generale di contabilità dello Stato, soprattutto per quanto riguarda il sistema dei controlli preventivi e la disciplina dell'erogazione della spesa e dei contratti, che potrebbero avvicinarsi al modello imprenditoriale; dovrebbe, infine, essere affidata alle amministrazioni-aziende la responsabilità, oltre che della progettazione e

del coordinamento, anche della realizzazione degli interventi previsti dai progetti; a sua volta, poi, l'azienda potrebbe affidare incarichi esecutivi ad altri soggetti o eseguire direttamente le opere previste.

Il valore di proposte di questo genere non sta tanto nel loro contenuto specifico, quanto nel loro orientamento generale, nel riferimento cioè ad un tipo di amministrazione differenziata e decentrata funzionalmente, oltre che, tramite la creazione delle Regioni, regionalmente.

In una struttura amministrativa così modificata deve essere inquadrato il problema, centrale, della gestione della finanza pubblica e della capacità dell'amministrazione di adeguare le decisioni agli obiettivi che l'azione pubblica si propone, sia a breve termine, attraverso la politica anticiclica, sia a lungo termine, attraverso la politica di piano. Qualunque nuovo modello di bilancio pubblico non potrebbe essere operativo ed efficace se non sulla base di una simile, profonda riforma dell'amministrazione dello Stato.

Ho concluso questa mia troppo lunga esposizione e rimango a disposizione dei commissari per qualunque domanda mi vogliano rivolgere.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ruffolo e dichiaro aperta la discussione, dando la parola all'onorevole Alpino.

ALPINO. Vorrei porre al dottor Ruffolo un quesito che ritengo abbastanza generale, legato soprattutto ai punti 5) e 6) del questionario e attinente a uno dei dati fondamentali della nostra indagine conoscitiva. Per chiarire meglio la domanda, desidero avvertire il dottor Ruffolo che sono un deputato liberale.

Da parecchio tempo, ormai, è compito di noi liberali rivendicare un minimo di impegnatività e stabilità nelle impostazioni di quella programmazione che è stata il vanto ed il grande obiettivo della maggioranza di centro-sinistra: impegnatività e stabilità che vanno scomparendo ogni giorno di più.

Il programma 1966-70 è stato presentato in un modo impegnativo, come una guida generale dell'andamento del paese, come un insieme di previsioni che avrebbero dovuto essere realizzate. Oggi invece si parla solo più di elasticità e di scorrimento. La stessa impostazione vaga, generica, per grandi direttive, che viene fatta, dimostra che la programmazione non è più concepita nel senso originario, bensì come una specie di regi-

strazione, di adattamento ad una realtà continuamente mutevole, anziché come una guida regolatrice.

Ecco quindi il mio specifico quesito: una simile impostazione di fatto, può ritenersi valida per realizzare i fini indicati in tema di copertura delle spese pluriennali dal Comitato Paratore-Medici e, in definitiva, dall'articolo 81 della Costituzione?

PRESIDENTE. Richiamo l'onorevole Alpino su quanto ebbi a dire nella seduta di ieri, introducendo l'audizione del professor Stammati, in relazione alle avvertenze che erano state date dal Presidente della Camera circa il comportamento delle Commissioni nel corso delle udienze conoscitive. Per quanto riguarda gli interrogatori di ministri, funzionari eccetera, richiamavo dei limiti precisi: « Deve essere evitato col massimo scrupolo che i funzionari convocati abbiano la impressione di ricevere direttive dal Parlamento ».

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 un'attività informativa o di studio necessaria alla elaborazione di norme di legge sulle materie indicate ».

Ho fatto questo richiamo perché mi è parso, dalla prima parte dell'intervento dell'onorevole Alpino, quando ha fatto cenno alla coerenza e ad altri requisiti che mancherebbero ai documenti programmatici, che tali domande potrebbero essere più opportunamente poste all'autorità politica.

ALPINO. Onorevole Presidente! Io penso di non aver affatto trascorso! Ho soltanto posto un quesito circa la validità degli attuali documenti programmatici e circa le direttive adottate, in riferimento a due punti del nostro questionario. Se Lei crede che io sia andato al di là, taccio senz'altro. Il dottor Ruffolo risponderà soltanto là dove si ritiene competente a rispondere!

PRESIDENTE. La seconda parte del suo discorso, onorevole Alpino, era accettabilissima e credo vi si potesse rispondere senz'altro. C'era soltanto un pizzico di polemica...!

ALPINO. Devo pur spiegare il mio pensiero per formulare le domande! Intendevo solo essere preciso e completo nella formulazione dei quesiti.

PRESIDENTE. Non essendo Ella ieri presente ai nostri lavori, ho ritenuto mio dovere informarla circa i limiti entro i quali la discussione deve essere contenuta in questa sede. La prego comunque di continuare.

ALPINO. Il dottor Ruffolo, nella parte introduttiva, chiamiamola generale, anche in certo senso ideologica e politica, ha ricordato che nel dopoguerra si è affermata nella finanza un'impostazione « moderna », contro quella tradizionale, che ha portato al superamento di « miti », tipo quello del pareggio.

Ora, perché « moderna »? In questo dopoguerra abbiamo avuto, direi, una reviviscenza proprio del passato classico, nel commercio internazionale come in altri campi; un richiamo cioè, secondo la tradizionale formula, al « vivere non al di sopra dei propri mezzi ». Anche questo è un aspetto del pareggio. E, anche nel campo strettamente finanziario, vorrei ricordare che lo stesso articolo 81 Cost., è uno strumento del pareggio. Il fatto, poi, che la maggioranza abbia aggirato la prescrizione dell'articolo 81, non toglie che la funzione di tale articolo sia quella di non ammettere spese se non si trova prima una copertura. Ma lo stesso documento della programmazione è uno strumento di attuazione della politica del pareggio. Tende cioè, a far sì che si spendano solamente i miliardi indicati nel piano e, poi, eventualmente, le maggiori cifre che verranno realizzate. Senonché tutti sanno che in pratica le cose sono andate in modo del tutto differente.

Comunque, è probabile che i nostri padri o i nostri nonni, quando applicarono il pareggio tradizionale, si sentissero molto moderni. E può darsi che noi, un giorno, ci risentiremo moderni nel risfoderare le loro tradizioni! Insomma, voglio dire, andiamo cauti in questo campo con le teorizzazioni.

Una seconda avvertenza, collegata a questa, è la seguente. Un elemento sottolineato dal dottor Ruffolo è quello della manovra di bilancio, cui si ricollega poi quella monetaria, ecc. È uno strumento, si dice, per stimolare la domanda, e così via. Ora io mi chiedo: tutto questo è visto in un campo reale o astratto? Forse che in Italia, per esempio, è mai stata fatta una politica di manovra di bilancio? Da anni e cioè dal 1966 facciamo una politica di *deficit spending* e nel 1966 arriviamo a un disavanzo di tre mila miliardi nel solo bilancio statale, contando anche il ricorso al mercato, e di cinque mila miliardi contando anche gli altri bilanci pubblici. Ma ciò non è frutto di una politica pre-

ordinata, con possibilità di inversioni e ritorni, bensì la conseguenza di uno stato di fatto, creato da pressioni esterne e in seguito ad eventi i cui promotori sono i sindacati, ai quali il Governo non oppone resistenza. E, ripeto, uno stato di fatto imposto, la cui conseguenza, per niente programmatica, è che la stagnazione degli investimenti ha raggiunto un limite patologico.

Per cui mi chiedo: non è il caso di considerare con più realismo e meno illusioni questi strumenti, quando poi si vede l'uso che se ne fa in pratica? Occorre una ferma volontà politica in appoggio all'esecuzione della manovra del bilancio! Altrimenti questa si riduce a un passivo espediente, con deviazioni che mandano all'aria tutta la programmazione e quanto ad essa connesso!

CORTI. Le domande che vorremmo rivolgere al dottor Ruffolo sono moltissime, ma penso si debba cercare di restare nei limiti delle domande di carattere generale. E si debba restare, soprattutto, nell'ambito del tema della programmazione.

In via preliminare, trovo che l'ipotesi avanzata dell'affiancamento di un bilancio di cassa al tradizionale bilancio di competenza, sia un'ipotesi valida. Essa tranquillizza una mia preoccupazione, derivante dal fatto che, partendo dalla giusta diagnosi che l'attuale bilancio ha una struttura anchilosata, è un fossile, da taluno si era avanzata l'ipotesi di sostituirvi, puramente e semplicemente, un bilancio di cassa. Indubbiamente, questo creerebbe problemi enormi. Proprio ieri abbiamo sentito dire, durante l'audizione del ragioniere generale dello Stato, professor Stammati, che a questo bilancio di cassa verrebbe attribuito, in pratica, tutto. In questo modo l'esecutivo e la burocrazia avrebbero nei fatti una sorta di potere assoluto, sovrano. Non potrebbero soltanto esautorare il Governo e il Parlamento, ma, nella gestione del bilancio, nella spesa, potrebbero sostanzialmente tutto, e non è cosa di poco conto!

L'affiancamento del bilancio di cassa a quello di competenza, secondo un sistema già in uso mi pare negli Stati Uniti, mi sembra uno strumento assolutamente moderno e consono alle necessità dei tempi. Mi fa piacere che anche nel Progetto 80 questa ipotesi sia stata avanzata, anche se sappiamo che naturalmente non risolve tutti i problemi.

Vorrei fare qualche domanda. La malattia della programmazione è la congiuntura. Il suo vero nome è crisi e sarebbe meglio che gli economisti evitassero di trovarle un nome

nuovo ogni volta. Avviene dunque che, in contraddizione con le previsioni dei programmi, scoppiano le crisi.

Che cosa si può fare, oltre ai perfezionamenti tecnici del bilancio, per intervenire in queste situazioni di crisi, nelle quali la mano pubblica non ha poteri sufficienti di intervento, neppure attraverso l'istituto del bilancio? Il problema è fino ad oggi insoluto: 1) perché, ristrutturate finché si vuole, le spese fisse di bilancio sono la stragrande maggioranza e non sono in alcun modo manovrabili; 2) perché, lo abbiamo visto parecchie volte, a causa della macchinosità legislativa e burocratica si arriva sempre tardi (prima arriva la congiuntura, quando ci si accorge che è arrivata si cerca di correre ai ripari; ma quando sono stati presi dei provvedimenti, la congiuntura non esiste più oppure la situazione è talmente peggiorata da rendere inutili e talvolta addirittura dannosi i provvedimenti adottati nel frattempo). Praticamente è quello che è accaduto con il decreto: per alcuni casi è stato inutile, mentre per altri gli effetti benefici si sono manifestati troppo tardi.

Quindi vorrei porre questa domanda al dottor Ruffolo: può dirci in che modo il bilancio può essere utilizzato per influire sulla congiuntura? La congiuntura è infatti un grave problema sociale che, pur essendo a breve termine, può avere delle gravi ripercussioni sulla vita nazionale.

MUSSA IVALDI VERCELLI. Vorrei solo esporre alcune considerazioni di carattere riassuntivo. In primo luogo, se la programmazione quinquennale vada considerata parzialmente, in termini convenzionali, come un bilancio pluriennale, che indica una serie di obiettivi e presenta una serie di progetti, formulando una ripartizione della spesa (che dovrebbe essere evidentemente in termini percentuali) secondo una previsione di massima. Il bilancio annuale verrebbe invece ridotto ad un bilancio di cassa.

Altro punto: con l'emanazione di una nuova legge di contabilità, l'iniziativa economica e finanziaria pubblica si esplicherebbe essenzialmente attraverso istituzioni tipo *agencies*.

Mi pare che nell'ambito degli stessi ministeri si possano già individuare dei ministeri-*agencies*, che hanno funzioni operative ed esecutive distinte da quelle dei ministeri di carattere prevalentemente normativo. Per esempio i Ministeri dei lavori pubblici, della sanità, dei trasporti, delle partecipazioni sta-

tali sono di questo tipo; mentre un ministero tipicamente normativo è il Ministero dell'industria e commercio.

Per quanto riguarda le regioni invece potrebbero in qualche misura essere considerate come *agencies*; alle regioni infatti viene affidata un'azione prevalentemente esecutiva nell'ambito di un programma generale.

CARUSO. Se il Presidente me lo consente vorrei porre due domande al dottor Ruffolo.

Ella, se ho ben capito, propone che il Parlamento adotti ogni anno una legge sostanziale, che ha chiamato di finanza, insieme alla legge formale di bilancio, al fine di far divenire il bilancio uno strumento di programmazione, sia dal punto di vista dell'entrata sia della spesa.

Le chiedo se in relazione alla rigidità del procedimento per l'accertamento e la riscossione delle entrate tributarie sia possibile operare annualmente sulle stesse o se, in definitiva, non saranno sempre i programmi di spesa ad essere sacrificati alla congiuntura.

La seconda domanda è la seguente: come si concilia la proposta di riforma della pubblica amministrazione in vista della esecuzione dei progetti sociali, con le competenze regionali, così come sono disegnate dal nostro ordinamento costituzionale?

PRESIDENTE. Esistono nell'attuale sistema delle situazioni che è necessario superare in relazione all'adozione dello strumento programmatico. Abbiamo più volte lamentato per il passato l'incapacità del bilancio di essere un efficace strumento anticiclico; il dottor Ruffolo ritiene di poter risolvere il problema con l'adozione delle cosiddette leggi di finanza, sul tipo di quella adottata nel luglio 1968.

Ora, indipendentemente da fatti congiunturali gravi, vi possono essere delle deviazioni rispetto al ciclo economico che richiedono un intervento dello Stato, in vista degli obiettivi da raggiungere con il programma quinquennale. Non ritiene in tale situazione che le cosiddette « leggi di finanza » debbano essere delle leggi normali e non eccezionali?

Vi è un'altra domanda che vorrei porre a questo riguardo: come si concilia l'adozione delle « leggi di finanza » con la previsione quinquennale, tenuto conto che in una previsione quinquennale non possono essere previste le evoluzioni anomale del ciclo economico? Questa domanda vorrei metterla in rapporto ad un'iniziativa adottata dal Ministero del bilancio e della programmazione

economica, che trova espressione nel disegno di legge riguardante le procedure della programmazione (di cui sarebbe opportuno affrettare l'approvazione, perché adottare lo strumento del programma senza le norme per le procedure significa determinare un vuoto di decisione non soltanto tecnico, ma anche politico). In questo disegno sono previste, oltre alle leggi di approvazione del programma, leggi particolari, le quali dovrebbero assumere un particolare rilievo all'interno del vigente ordinamento costituzionale, che tuttavia prevede soltanto due tipi di leggi: la legge costituzionale, che ha una determinata procedura di approvazione in Parlamento, e la legge sostanziale, normale, in cui si identifica la gran massa della produzione legislativa. In questo secondo ambito, delle leggi normali, non possono esistere, se non si modifica la Costituzione, diversi tipi di leggi, con maggiore o minore potere ordinatorio.

È vero che il quesito non è indicato nel questionario posto a base del nostro dibattito, ma mi pare che sarebbe importante, anche ai fini della nostra discussione, avere un chiarimento in proposito.

Un secondo punto cui vorrei accennare è quello riguardante la tempestività nell'erogazione della spesa, che può essere ottenuta in determinati modi. Lei dice: da un punto di vista formale il problema si può risolvere con l'adozione del bilancio di cassa, in quanto in esso anziché l'impegno viene registrata soltanto l'erogazione della spesa. Tuttavia vi potrebbero essere altri modi per risolvere, sempre sul piano formale, il problema; basterebbe per esempio che nelle leggi di spesa venisse indicato l'esercizio in cui si potrà realizzare effettivamente la spesa, tenuto conto dei tempi tecnici e amministrativi legati alle procedure. Così, per fare un esempio, quando verso la seconda metà del 1967 approvammo la legge n. 641, riguardante l'edilizia scolastica, potendo prevedere che non una lira avrebbe potuto essere spesa nel corso del 1967, non una lira nel corso del 1968 e molto probabilmente una quota molto modesta e di gran lunga inferiore allo stanziamento nel corso del 1969, ci saremmo potuti regolare diversamente circa l'imputazione della spesa nei vari esercizi. E infatti alla data odierna nessuna somma è stata ancora erogata.

Oltre a espedienti di carattere formale, però, dovremo adoperarci a trovare dei rimedi sostanziali, come quelli che riguardano il modo di organizzazione dello Stato, il decentramento di compiti e funzioni, la semi-

plicazione dei controlli, e lo snellimento delle procedure amministrative.

Ebbi occasione di ricordare – mi sembra in sede di relazione ad un bilancio di previsione o a un rendiconto generale dello Stato degli ultimi esercizi – come l'attuale procedura implichi una serie di passaggi e di controlli, molti dei quali assolutamente superflui e tali da provocare ritardi notevoli e tempi burocratici pari a quattro o cinque anni, per esempio, fra il momento in cui un ente delibera di provvedere alla costruzione di una determinata opera e il momento in cui quest'ultima può essere collaudata: con tutte le conseguenze che ciò comporta. Rapportando un caso del genere alla procedura che invece viene adottata da un qualsiasi ente privato, troviamo che i tempi sono di gran lunga inferiori e che comunque non raggiungono mai quelle durate, da considerarsi patologiche, che si raggiungono nelle amministrazioni dello Stato.

Dicevo dunque come con l'attuale sistema di procedure si abbiano una serie di passaggi e di controlli assolutamente superflui: dal momento della decisione in un consiglio comunale di eseguire un'opera pubblica al momento della consegna dei lavori all'impresa intercorrono almeno ventiquattro adempimenti formali, eseguiti da non meno di una quindicina di uffici dislocati in vari luoghi, ognuno dei quali è geloso delle proprie competenze e prerogative, talché nei due anni occorrenti perché tutti questi adempimenti possano essere compiuti il costo dell'opera viene a mutare in modo anche notevole, con la conseguente necessità di revisione dei prezzi, che a sua volta determina nuovi ritardi.

Ora, nel Progetto 80 si propone, come correttivo dell'attuale sistema, la formazione di agenzie. Ed io credo che la proposta meriti attenta valutazione, nella misura in cui la istituzione di tali agenzie, oltre a liberare lo Stato da funzioni sempre più complesse riesca a pervenire all'auspicato snellimento delle procedure.

Un'altra domanda vorrei proporre. Perché il bilancio possa, in determinate condizioni, operare nella realtà economica del paese in modo da perseguire determinati obiettivi, occorre sia adeguato a tali finalità. Si è parlato di scorrimento. Uno scorrimento che interessa non soltanto il bilancio annuale ma anche la previsione, chiamiamola così, quinquennale, ha lo scopo di consentire un costante adeguamento alla realtà economica in evoluzione. La domanda è quindi questa: secondo lei, dottor Ruffolo, gli scorrimenti da intro-

durre nelle previsioni programmatiche possono, a livello di bilancio dello Stato, essere adottati mediante le variazioni di bilancio, oppure devono essere necessariamente attuati mediante le leggi di finanza da lei indicate?

Mi pare opportuno ricordare anche un'altro argomento, emerso ieri, nella audizione del professor Stammati. Egli ha introdotto un concetto nuovo rispetto alla normativa attuale in materia di controllo: quello che in passato era un controllo di legittimità e di coerenza rispetto alle scelte legislative, è diventato sempre più un controllo ragionieristico mentre invece dovrebbe diventare, sempre in relazione agli obiettivi programmatici, un controllo di efficienza. Come ritiene che questo controllo di efficienza possa effettuarsi, anche con mezzi e modalità da introdurre nelle disposizioni regolamentari, per quanto riguarda il controllo della Camera, ed anche nei provvedimenti di legge?

Infine, avrei un'altra osservazione da fare ed è questa. Lei, giustamente, ha detto che il bilancio, così come è configurato, presenta delle lacune; presenta, si potrebbe dire meglio, delle incapacità a tradurre esemplarmente in atto certe scelte programmatiche e ripartirle con criteri di funzionalità. Lei ha detto che ci potrebbe essere una maggiore funzionalità nella sistemazione in bilancio della spesa dei singoli ministeri. In quali modi specifici e concreti, lei ritiene che si possa introdurre questa modifica?

Lei sa che una prima riforma venne introdotta con la legge n. 64 del 1962, nota col nome di legge Curti e che la Commissione Bilancio ha manifestato l'intenzione di rivederne le norme in quanto, pur rappresentando essa un progresso rispetto alla sistematica precedente, è tuttavia suscettibile di ulteriori miglioramenti. Quali indicazioni ella potrebbe darci al riguardo?

RUFFOLO, *Segretario generale della programmazione*. Ringrazio l'onorevole Presidente e gli onorevoli deputati intervenuti.

Vorrei subito dire all'onorevole Alpino che mi sembra di poter senz'altro rispondere al di là di ogni valutazione politica sulla programmazione, che certamente non spetta a me dare, alla domanda che mi ha rivolto, concepita mi pare in questi termini: se la programmazione diventa troppo flessibile, che garanzia abbiamo che possa costituire un valido punto di riferimento per la copertura della spesa? Se, addirittura, essa diventa una registrazione a posteriori ed un adattamento a posteriori a variazioni che si siano

verificate dopo l'elaborazione del piano, come sarà utilizzabile ai fini del riscontro di copertura richiesto dalla Corte costituzionale e dal Comitato interparlamentare?

Senonché non è questo il tipo di programmazione che noi suggeriamo. Direi invece che intendiamo suggerire un tipo di programmazione del tutto opposto! Non si tratta di registrare meccanicamente le variazioni che si producono continuamente nella situazione economica, ma di mettere lo Stato in grado di reagire a queste variazioni così da garantire che gli obiettivi del piano possano essere comunque raggiunti. Un piano molto rigido sarebbe del tutto astratto e non darebbe in mano allo Stato alcuna arma per poter fronteggiare evoluzioni non previste della situazione economica attraverso una rettifica del comportamento proprio e di quello degli altri soggetti.

Il Progetto 80 intende adeguarsi ad una verità che mi pare incontestabile: e cioè che, qualunque sia la capacità dei pianificatori, la realtà economica è una realtà sempre in movimento, che prospetta continui mutamenti nel comportamento degli operatori economici e dello stesso Stato. Il piano allora è efficace nella misura in cui garantisce che gli obiettivi che esso pone saranno comunque raggiunti, quali che siano le variazioni prodottesi nel frattempo. Per questo, esso dev'essere dotato di flessibilità.

Per fare un esempio: se in determinate condizioni è previsto un certo comportamento degli operatori privati e se questi ultimi, in un qualunque anno del piano, si comportano invece in modo diverso dal previsto, per esempio realizzano un livello di investimenti minore di quello previsto, lo Stato deve poter intervenire a compensare questo minore livello di investimenti, o sollecitando attraverso una politica di incentivi ulteriori investimenti privati o diminuendo la pressione fiscale, o aumentando il livello della spesa pubblica. E' evidente quindi che, allorché si parla di elasticità e di fluidità, tale fluidità non si riferisce, ovviamente, agli obiettivi, ma agli strumenti del piano!

Per quanto riguarda la seconda osservazione dell'onorevole Alpino, vorrei sommessamente dire che mi pare di non aver parlato di « mito del pareggio », ma di « principio del pareggio ». Nella mia osservazione, cioè, non volevo far affiorare alcuno spregio nei confronti di una teoria finanziaria che ritengo entro determinati limiti, perfettamente rigorosa.

Entro determinati limiti, però! Perché, da quando lo Stato è diventato responsabile dell'equilibrio economico generale, dell'azienda nazionale potremmo dire, e non solo delle aziende pubbliche che direttamente gestisce, esso deve fare in modo che il suo bilancio sia non soltanto in pareggio in se stesso, ma in pareggio con quello dell'azienda nazionale. Che, in altri termini, quest'ultimo non sia fonte di squilibri.

Ove la domanda superi o risulti inferiore all'offerta o in altre condizioni suscettibili di determinare squilibri della bilancia dei pagamenti o disoccupazione o tutte e due, lo Stato deve poter intervenire attraverso quel suo fondamentale strumento, che è la capacità di prelevare e spendere, di acquisire e dare risorse all'economia, e, quindi, usare il bilancio in modo non rigido, ma elastico, rispetto al fine del pareggio della domanda e dell'offerta a livello nazionale.

Questo principio è stato accolto soprattutto in quei paesi che non hanno adottato piani economici e che sono stati finora i più restii alla pianificazione economica. Gli Stati Uniti e la Germania, per esempio, che praticano una politica di tipo keynesiana, hanno adottato una politica di manovra fiscale, funzionale rispetto agli obiettivi dell'equilibrio economico generale: da molto tempo gli Stati Uniti, più recentemente la Germania ed altre nazioni.

Negli Stati Uniti il principio del pareggio aveva invece contraddistinto l'amministrazione Hoover, al tempo della grande crisi, cosa che aveva notevolmente aggravato le condizioni della crisi stessa. Quanto alla Germania, attraverso la stabilizzazione, ha introdotto forme di politica fiscale funzionale, molto elastiche, che si attagliano perfettamente mi pare ai principi di una politica finanziaria di tipo keynesiana, diventata ormai tradizionale in tutto il mondo.

Quanto ai rischi connessi alla manovra finanziaria, certo non li sottovaluto. Mi rendo conto per esempio, che se errate previsioni sul comportamento degli operatori privati, inducono ad un'aumento delle spese pubbliche, l'aumento può essere tale da andare al di là delle esigenze ed incrementare la domanda più del necessario determinando uno squilibrio fra domanda e offerta.

E, qui, colgo la preoccupazione dell'onorevole Alpino per cui una tale politica è possibile quanto più siano ristretti i tempi della sua applicazione. Perché, se la manovra della spesa pubblica comportasse tempi molto ampi, i suoi effetti potrebbero giun-

gere in un momento in cui non solo non sarebbero più necessari, ma potrebbero rivelarsi addirittura dannosi! Ecco perché una politica che chiamerei di finanza pubblica moderna, esige una notevole efficienza e rapidità di azione degli organi amministrativi. Anche l'onorevole Corti mi pare fosse preoccupato della possibilità di incidere rapidamente attraverso la manovra di bilancio (ma manchiamo di strumenti adeguati!) sulle fluttuazioni cicliche. I tempi di intervento sono certamente condizioni essenziali per l'efficacia di questa manovra.

È indispensabile anzitutto che i tempi di percezione delle variazioni nella situazione economica siano più rapidi, e questo richiede più approfondite e più rapide rilevazioni statistiche, tali da mettere in grado il Governo di intervenire tempestivamente. Credo che a questo riguardo alcuni progressi siano stati compiuti, negli ultimi anni, proprio sotto l'impulso della programmazione. E credo — mi auguro di non essere troppo ottimista! — che l'intervento del Governo nella congiuntura economica dell'estate scorsa sia stata la miglior prova della sua capacità di porre rimedio a certo stato di cose. L'impallidimento della congiuntura economica infatti si è determinato lungo un periodo che va dal settembre dell'anno precedente al febbraio dell'anno seguente: ebbene, fin dal marzo il Governo aveva percepito la situazione e, dal marzo all'aprile furono discusse le misure atte a controbilanciare quella tendenza.

Sebbene sia vero che, da questo momento a quello dell'intervento operativo, ci fu un notevole lasso di tempo: a questo proposito vanno richiamate le osservazioni prima fatte sulle strutture e sulle procedure in atto nell'ambito della pubblica amministrazione.

Quanto alla rigidità del bilancio, non dipende particolarmente dal fatto che in esso abbiano soprattutto rilievo una grossa massa di spese non sempre comprimibili e non facilmente variabili, se non in ascesa, perché la manovra riguarda sempre la massa marginale, non la massa totale delle spese e quindi è fatta sempre su percentuali e non sul tutto. In qualche caso è più importante la capacità di stimolare gli investimenti, rendendoli più elastici.

L'onorevole Mussa Ivaldi Vercelli ha richiamato alcune delle proposte presentate nel Progetto 80, sollevando alcuni problemi che vorrei riepilogare brevemente.

Per quanto riguarda i vari aspetti della struttura del bilancio, quello proposto è un bilancio previsionale che non può essere de-

finito di competenza, nel senso che non costituisce autorizzazione a spendere per le singole amministrazioni, ma è un bilancio di previsione di attribuzione di risorse economiche a certe funzioni fondamentali. Quindi da questo bilancio non nascono obbligazioni né responsabilità nei confronti dei terzi. Si prospetta invece un quadro nel quale annualmente, volta per volta, il Governo potrà inserire il bilancio operativo, che resta un bilancio di competenza, cioè di autorizzazione ad impegnarsi, ed è affiancato da un bilancio di cassa o di previsione della spesa, la cui funzione è quella di garantire che il flusso della spesa e dell'entrata sia in equilibrio con il sistema monetario e finanziario generale.

Per quanto riguarda la struttura delle *agencies* e dei ministeri, credo che non ci si possa limitare a configurare il solo modello delle agenzie. Il progetto identifica almeno due modelli funzionali: l'agenzia, come momento della programmazione delle direttive, e l'azienda come momento esecutivo. Credo che le due cose debbano essere mantenute distinte, conservando invece al ministero la competenza in ordine alle direttive generali della politica di programmazione del settore ad esso affidato. Si concepisce dunque il ministero come una struttura agile, un grande ufficio di programmazione all'interno del quale agiscano diverse « agenzie », con vari compiti, ed al di sotto del quale agiscano poi vere aziende esecutive.

Per quanto riguarda le regioni, si tratta di un aspetto da me non toccato ma che il Progetto 80 affronta. E lo affronta dicendo chiaramente che l'organizzazione amministrativa regionale dovrà essere agile e moderna, per consentire uno snellimento dell'amministrazione statale. Questa è un'implicazione necessaria del modello che si suggerisce per lo Stato e che deve essere riprodotto a livello regionale in modo da configurare un'organizzazione che sia perfettamente compatibile con le strutture dell'amministrazione pubblica. Si tenta per tale via di configurare l'amministrazione regionale come un'amministrazione prevalentemente indiretta, che si affidi agli enti funzionali regionali.

Gli uffici centrali delle regioni dovrebbero attrezzarsi soprattutto per svolgere compiti di programmazione, indirizzo e coordinamento. Gli enti funzionali regionali invece — per esempio gli enti di sviluppo dell'agricoltura — dovrebbero, sotto la diretta responsabilità della giunta, svolgere compiti ed assumere strutture organizzative analoghe a quelle del-

l'amministrazione autonoma dello Stato, cioè delle agenzie e delle aziende.

L'onorevole Caruso mi chiedeva se sia possibile manovrare le entrate così come la spesa. Credo di poter rispondere positivamente. In sede di « legge di finanza » si potrebbero rilocare determinate aliquote nella misura in cui la legge per la riforma del sistema tributario lo consente, cioè entro limiti massimi e minimi (mentre i diversi tipi di imposte non possono essere corretti); può essere corretta per esempio l'incidenza delle imposte dirette in determinate direzioni. Un esempio di questo tipo lo si ha nel decreto riguardo alle imposte sul consumo dimostrabile di energia elettrica, ma non vedo perché si debba considerare la possibilità di un ritocco fiscale sempre nel senso di un aumento e mai in senso contrario.

Quanto all'ordinamento regionale, ho già tentato di dare una risposta.

Onorevole Presidente, lei mi ha domandato se le leggi di finanza o le leggi di programma, previste dal disegno di legge sulla procedura della programmazione, debbano essere considerate leggi ordinarie o leggi di tipo speciale. Vorrei rispondere che sono leggi ordinarie. Nel parlare di leggi di finanza va precisato infatti che non se ne parla avendo in mente uno schema di tipo francese, in cui da questo tipo di legge derivano determinati obblighi per il legislatore. La legge di finanza va configurata invece come una legge normale che, per prassi legislativa, è adottata nello stesso momento in cui si affronta il problema del bilancio; questo per una ragione di opportunità e di convenienza generale, perché è bene che il momento dell'approvazione del bilancio non sia soltanto un momento di registrazione del complesso delle spese accumulate durante l'anno, ma sia un momento di riflessione sul rapporto fra bilancio ed economia generale e quindi sulla possibilità di fissare il livello della spesa e dell'entrata o la struttura della spesa e dell'entrata secondo le esigenze connesse all'equilibrio economico generale e all'attuazione del piano.

Per quanto riguarda la tempestività della spesa, si tratta del problema cardine. Mi pare che ella, onorevole Presidente, sia d'accordo che, al di là di ogni eventuale modifica alla struttura del bilancio, il punto veramente essenziale è quello della riforma dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica, cui sono connessi il problema sostanziale dei residui e dei ritardi nell'erogazione della spesa pubblica, delle procedure, complicate da una

minuziosa catena di adempimenti formali del tutto inutili ai fini della valutazione economica della spesa, ecc. Questi problemi possono essere risolti soltanto attraverso una profonda riforma funzionale ed un decentramento territoriale dell'amministrazione pubblica.

Credo anch'io che la formula delle « agenzie » possa ridisegnare certe attribuzioni ministeriali e fornire quindi l'occasione per una più omogenea e più efficace redistribuzione delle funzioni tra i vari ministeri.

Per quanto riguarda lo scorrimento e il suo rapporto con le variazioni di bilancio, vorrei precisare che si parla di scorrimento rispetto alla previsione quinquennale. Ogni anno, cioè, sarà necessario verificare quali modifiche dovrà subire tale previsione in relazione alle variazioni determinatesi nella realtà economica. Ferma restando la possibilità — indispensabile — di apportare nel corso dell'anno variazioni e correzioni al bilancio in dipendenza del verificarsi di fatti nuovi: per esempio, che le entrate superino il previsto.

Per quanto riguarda il controllo di legittimità o di merito, sono lieto che anche il ragioniere generale dello Stato abbia sottolineato il problema giungendo ad auspicare che da un controllo di merito si passi ad un controllo di efficienza e di valutazione economica.

Quanto alle modalità di attuazione di un tale controllo, si è ipotizzata l'adozione di un sistema di conti economici delle singole operazioni dell'amministrazione pubblica. I così detti « progetti » in effetti altro non sono che impegni che l'amministrazione assume di fornire, per ciascuna sua operazione, non solo

una generica richiesta di fondi, ma anche un preventivo ragionato di come, quando, da chi, dove, e, soprattutto, in vista di quali risultati di produzione di beni e servizi, i fondi verranno spesi.

In questo modo è possibile una valutazione economica razionale della ripartizione della spesa pubblica.

Ella mi chiede se io ritenga che ciò si possa fare entro un arco di tempo relativamente breve. Devo rispondere che certamente no.

Il passaggio dalla configurazione attuale ad una configurazione quale quella prospettata richiede un periodo di tempo lungo e una sperimentazione molto ardua. Per gli americani sono stati necessari tre-quattro anni, ma essi dispongono di strutture amministrative più agili della nostra e di una legislazione più elastica. Ritengo tuttavia che la sperimentazione potrebbe iniziare immediatamente ed attuarsi per gradi, cominciando con il giustapporre la classificazione funzionale a quella amministrativa e, soprattutto, procedendo alla individuazione di una serie di progetti e partendo da quei compiti economici che sono più immediatamente percepibili come funzioni economiche della pubblica amministrazione ed i cui costi e ricavi possono essere più facilmente identificabili.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ruffolo per il contributo dato ai nostri lavori e per quello che avrà occasione di dare in prosieguo di tempo. Avverto inoltre la Commissione che le udienze conoscitive proseguiranno nella settimana prossima, con l'audizione del professor Pescatore.

La seduta termina alle 12,20.