## VIII.

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 DICEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO FABBRI



## La seduta comincia alle 11,15.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, proseguendo nei lavori della indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica, interrotti ormai da lungo tempo per una serie di circostanze legate in parte all'andamento dei lavori della Camera e in parte anche alle note vicende politiche intervenute, noi, come era detto nella lettera con cui si annunciava questa ripresa, intendiamo entro breve tempo concludere i nostri lavori e dare ad essi il significato che avevamo proposto fin dall'inizio: quello di arrivare cioè a concretare delle proposte di riforma della legge di contabilità generale dello Stato, in ordine, sopratutto, ai due grossi avvenimenti che hanno caratterizzato, anche da un punto di vista economico e contabile, l'attività della nostra Commissione. Tali avvenimenti sono l'attuazione della programmazione economica da un lato, e l'attuazione delle regioni a statuto ordinario dall'altro; non vi è dubbio che essi incideranno sull'attività della nostra Commissione la quale dovrà determinare una normativa adeguata, sia per quanto concerne la presentazione e la discussione del bilancio dello Stato, sia per quanto concerne la riforma delle norme di contabilità generale dello Stato.

Voglio ringraziare sentitamente, a nome della Commissione, il dottor Bassetti, presidente della Giunta della regione lombarda, che ha accettato l'invito a partecipare a questa indagine e debbo anche scusarmi con lui se il numero dei presenti non è quello che ci attendevamo o quello che era in origine, dato il ritardo intervenuto nell'inizio della seduta: infatti il professor Forte che doveva essere sentito prima del dottor Bassetti, non è arrivato in tempo utile. Chiediamo quindi, per questo, scusa al dottor Bassetti, al quale abbiamo inviato il questionario su cui è articolato il lavoro della nostra indagine.

Debbo aggiungere che, concluso questo secondo giro di consultazioni, vi è l'intenzione di elaborare una bozza di documento che tenga conto del lavoro svolto nella prima e nella seconda parte della indagine stessa,

onde poter affrontare adeguatamente la terza fase, che vedrà protagonisti delle nostre udienze i ministri interessati e in particolare: il ministro del bilancio e della programmazione economica, il ministro del tesoro, il ministro delle finanze e, forse, anche qualche ministro di spesa, il ministro della agricoltura ed il ministro della pubblica istruzione. Ci proponiamo di affrontare questo terzo giro della nostra indagine con proposte concrete da sottoporre all'esecutivo. La nostra indagine, i lavori del nostro Comitato, hanno già prodotto degli effetti pratici: per esempio sappiamo che il ministro del tesoro ha posto all'esame di alcuni funzionari e studiosi competenti in materia, i problemi concernenti la spesa pubblica ed anche quello di una eventuale riforma delle norme che regolano attualmente la formazione e la presentazione del bilancio dello Stato.

Per questo quindi riteniamo opportuno, prima dell'audizione dei ministri, disporre già di una prima elaborazione dei risultati ottenuti finora dalla Commissione nel corso dell'indagine per verificare su questa base quelli che sono gli atteggiamenti e le valutazioni del Governo.

Naturalmente, finita anche questa terza fase, il lavoro dovrà concludersi con lo studio di alcune norme concrete, con cui si riveda tutta la normativa vigente in tema di bilancio e di contabilità generale dello Stato, per tener conto delle carenze più volte lamentate nel corso di questi anni e per tener conto soprattutto delle nuove realtà, quali la programmazione e l'attuazione delle regioni a statuto ordinario.

Do la parola senz'altro al dottor Bassetti, ringraziandolo nuovamente per la cortesia con cui ha aderito al nostro invito.

BASSETTI, Presidente della Giunta della Regione Lombardia. Ringrazio innanzitutto per l'invito il Presidente Fabbri, saluto il Presidente Tremelloni e dichiaro che sono qui a disposizione più che per impostare un discorso ab initio, per rispondere ai quesiti propostimi, in quanto la lettura del questionario mi ha suggerito la considerazio-

ne che si tratta di una problematica talmente articolata e potenzialmente diffusa che sarebbe estremamente difficile per me – che vengo da un'esperienza di amministrazione locale e che mi accingo a fare un'esperienza di amministrazione regionale – pormi nei panni di chi deve interpretare esigenze di approfondimento globale, com'è il compito di questa Commissione.

Vorrei però dare un contributo metodologico alla discussione: ho avuto l'impressione che, in fondo, i quesiti siano basati su aspetti che attengono agli strumenti metodologici formali – cioè al tipo di riclassificazione, al tipo di normativa, al tipo di procedure, ecc. –, che vanno dai residui allo scarto tra cassa e competenza, dalla difficoltà di riqualificazione funzionale in termini di calcolo di costi, ai raccordi con la contabilità economica e il bilancio economico nazionale e ai raccordi con il piano, fino all'attuazione del piano comparato.

A questo proposito vorrei portare qui una esperienza che non è solo quella del pubblico amministratore, ma anche quella dell'operatore economico direttamente impegnato in questo tipo di problemi organizzativi: alla base di tutti questi problemi sta la scelta tra l'usare o meno le innovazioni strumentali che oggi sono a disposizione di chiunque si ponga un problema contabile o gestionale. Cioè, a me sembra che sia estremamente difficile ricondurre nel quadro delle nuove esigenze gestionali una strumentazione di base così vincolante e limitata nelle sue possibilità, quale quella che assumiamo tacitamente come schema di regime quando pensiamo alla contabilità dello Stato (sia essa dello Stato centrale, degli enti locali, o delle aziende speciali). Mi sembra, per certi versi, di tornare alle esperienze universitarie, quando si discuteva se il piano dei conti dovesse essere di tipo patrimoniale o reddituale. Credo che oggi, in una qualunque organizzazione, questo problema farebbe sorridere, nella misura in cui la presenza del calcolatore ha in fondo risolto questo tipo di alternativa, in quanto questo strumento consente di affrontare l'uno o l'altro approccio contestualmente, a seconda delle esigenze gestionali.

Prendiamo, per esempio, un tema classico: bilancio di cassa o bilancio di competenza? Il tema, posto in termini di alternativa, mi pare mal posto, in quanto non c'è dubbio che l'esperienza latino-francese del bilancio di competenza non è nata a caso; essa deriva da certe considerazioni e raggiunge certi obiettivi che l'esperienza anglo-

sassone di bilancio di cassa non realizza. I sistemi compositi tendono ad essere quello della competenza per le spese di gestione e della cassa per il conto capitale, ma – a mio avviso – la vera risposta è che, dotandosi di documentazione adeguata, si può avere la cassa ad ogni momento con un costo minimo, con un ritardo minimo, allo stesso modo in cui la soluzione del dilemma treno-automobile sta nella scelta dell'aereo.

Mi rendo conto che l'esigenza di formalizzazione che è tipica della normativa e della procedurazione pubblica può sembrare introdurre delle remore, ma ho l'impressione che di fronte alle enormi possibilità che i mezzi di contabilità moderna consentono, in realtà si tratti solo di un problema di mezzi. L'amministrazione fiscale, per esempio, ha già dovuto affrontare il problema se il tabulato possa dare quelle stesse garanzie che dava il vecchio libro mastro, tenendo presente che, di fatto, la contabilità dello Stato non subisce i controlli che le leggi della procedura stabiliscono. Io non vorrei eludere i termini del problema che vi siete posti, ma vorrei essere specifico su di un punto: in che misura le potenzialità di una contabilità moderna sono accettate nella pubblica amministrazione, e, se non lo sono, perché vengono scartate?

Prendiamo un'altra questione importante, quella dei residui: la mia esperienza di amministratore mi ha insegnato che il problema dei residui è molto spesso un problema di necessità di semplificazione dei raccordi tra un prospetto di bilancio e la situazione di fatto dei mutamenti intervenuti nella volontà politica. Se noi prendiamo il bilancio dello Stato, vediamo (e qui vale l'esperienza fatta come assessore al bilancio a Milano) che c'è sempre un numero elevato di voci che ne risultano stralciate, perché non è scattata la presa di coscienza che le aveva causate; perché, in sostanza, quelle voci hanno cessato di essere attuali. Se noi potessimo, nel momento in cui si compila il preventivo dell'anno successivo, avere l'esatta informazione di quelle che, per le notizie in nostro possesso, sembrano voci da modificare, e sottoponessimo all'organo decisionale non soltanto le innovazioni, ma anche l'aggiornamento delle sue decisioni precedenti, probabilmente un 40 per cento di questo aggiornamento apparirebbe del tutto pacifico e la componente dei residui sarebbe notevolmente ridotta.

In genere un preventivo è l'estrapolazione sommaria del preventivo precedente: basti pensare che il consuntivo generalmente arriva con scadenze che lo rendono del tutto privo di significato ai fini della formulazione del preventivo successivo. Gli scorci sistematici di una certa gestione si rilevano quando la gestione del preventivo è comparabile con quella del consuntivo. Ora, il ritardo nella possibilità di fare questa comparazione, rende impossibile un serio lavoro di programmazione della spesa.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Bassetti per la sua esposizione e invito i colleghi che lo desiderano a formulare le loro domande.

RAUCCI. Io credo che non vi sia dubbio che, se affrontiamo dal punto di vista meramente tecnico il problema che ci sta dinanzi, le considerazioni che faceva il dottor Bassetti circa la possibilità di una strumentazione che consenta di avere, per esempio, contemporaneamente, gli elementi relativi alla situazione di cassa e alla situazione di competenza, siano valide. Ma noi non possiamo affrontare il problema da questo punto di vista.

Io sono convinto che il ragioniere generale dello Stato possa avere il quadro della situazione di cassa in ogni momento, purché disponga di una attrezzatura di carattere tecnico che glielo consenta.

Per noi però il problema è politico. Il problema di fronte al quale ci troviamo è quello dei poteri del Parlamento in una situazione particolare, la situazione che si è andata determinando nel corso di questi anni e che vede lo Stato fortemente impegnato sul terreno degli interventi sulla situazione economica, come elemento propulsore dello sviluppo.

Si tratta di vedere se la legislazione di cui disponiamo, gli strumenti legislativi di cui disponiamo, offrano o meno al Parlamento il potere (che del Parlamento deve essere) di decidere sulle grandi scelte della politica economica del paese. Quando poniamo il problema del bilancio di competenza e del bilancio di cassa, poniamo essenzialmente un problema politico, oltre che tecnico.

Il problema di carattere tecnico è certo risolvibile: è sufficiente che noi prendiamo atto del fatto che una delle componenti dell'accumulazione dei residui è la situazione della pubblica amministrazione, oppure sono gli strumenti, estremamente arretrati rispetto alle funzioni che oggi lo Stato ha, e che interveniamo in quella sede, accelerando i tempi della spesa. Ma il problema non è solo

questo, perché l'accumulazione dei residui deriva anche da una precisa scelta politica, di carattere congiunturale. E non è sempre valutabile la differenza che esiste tra il momento della volontà politica e il momento della difficoltà di carattere tecnico.

Allora il problema che si pone per il Parlamento, che vuole esercitare i suoi poteri, è quello di avere a sua disposizione strumenti che gli consentano di adottare delle decisioni vincolanti per l'esecutivo in materia di intervento della finanza pubblica nell'ambito della situazione economica nella quale ci si trovi. Ecco perché sorge il problema del bilancio di cassa. Si tratta di vedere se, appunto, si tratta di avere un bilancio misto, e come debba essere collegato il bilancio di cassa al bilancio pluriennale o al piano del programma di intervento politico. Si tratta, ripeto, di un problema politico. Il Parlamento deve poter decidere la dimensione dell'intervento rispetto ad una determinata situazione economica, che è valutata anno per anno, che è soggetta a modificazioni e nei confronti della quale soltanto la volontà sovrana del Parlamento deve avere potere di decisione e di intervento.

Questo credo sia il tema fondamentale. Ecco perché l'articolazione che abbiamo dato ai nostri lavori è una articolazione diversa da quella che il dottor Bassetti proponeva.

Sempre in termini di poteri vi è un altro grosso problema da affrontare. Abbiamo realizzato le regioni: c'è un problema di rapporto di poteri – non soltanto di rapporto di carattere puramente finanziario – tra regioni e Stato, tra enti locali e Stato. Anche questo è un problema che ha implicazioni con quanto riguarda gli strumenti legislativi che dobbiamo darci per garantirci che ci sia quell'equilibrio che la Costituzione ha inteso si debba realizzare tra i vari organismi di decisione e di intervento.

Quindi, mi permetterei di sollecitare il dottor Bassetti ad intervenire più su questi aspetti della questione che sugli aspetti di carattere tecnico.

BASSETTI, Presidente della Giunta della Regione Lombardia. Vorrei dire che il dilemma tra l'approccio che avevo proposto e quello che propone l'onorevole Raucci è meno convenzionale di quanto sembra. Io sono totalmente d'accordo sul fatto che il problema è di rapporti di potere; ma ho l'impressione che spesso le nostre forze politiche trasformino i rapporti di potere in rapporti di potenza. E questo sfasa completamente il nostro discorso.

Personalmente ritengo che in qualunque modo si guardi alla cosa, sia dall'opposizione che dalla maggioranza, è sempre meglio parlare di cose vere che parlare di falsi problemi. Io vedo che, spesso, le questioni tra controlli e controllati si risolvono in favore dei controlli perché i controllati cedono potere.

Io ho qualche dubbio sul fatto che la Ragioneria generale dello Stato abbia – come diceva l'onorevole Raucci – il riscontro sistematico e aggiornato della situazione di cassa. Me lo auguro, ma ho qualche dubbio. Ritengo comunque che per poter avere quello che il ragioniere capo dello Stato ha, bisogna assolutamente che la legislazione ponga il problema nei suoi termini reali.

Io vengo da un'esperienza regionale, dove questo problema è stato dibattuto. Noi siamo partiti dall'idea di un rapporto tra esecutivo e, diciamo, deliberativo che presuppone la disponibilità dell'accesso a tutta l'informazione, con alcune garanzie funzionali, perché riteniamo che il potere oggi sia fatto soprattutto di informazione, e l'informazione è fatta di strumenti che la forniscono.

Nel mio approccio precedente non c'era certo un invito a sfuggire all'esercizio di quello che è il tema reale, cioè il controllo del potere, ma invece c'era l'invito a sfuggire al falso problema che nasce dal credere che il controllo del potere si realizzi su temi che, se mai, erano attuali cento, duecento o anche quattrocento anni fa. Vedere cosa succedeva sull'abaco, cioè come erano disposte le pietruzze, era una forma di potere erogata al Commoner ed esercitata solo dal cancelliere dello scacchiere; è chiaro che oggi sono altri i cruscotti sui quali questo potere viene esercitato.

Venendo, per esempio, al conto di cassa debbo dire che nello statuto della Regione Lombarda è stata prevista una situazione che permette di definire, in aula o in commissione, una periodicità di un certo tipo per giungere all'approvazione non più del bilancio, ma delle strutture fondamentali per l'aggiornamento del piano poliennale (quindi del bilancio poliennale): questo rende il controllo più articolato e i rapporti di potere più costruttivi.

Ritengo, d'altronde, che l'analisi dei residui passivi non sia problema principalmente politico, perché oggi il Parlamento deve soprattutto fare un'analisi dei residui sul piano delle cifre, altrimenti rischia, mentre insegue i residui della gestione decorsa, di non accorgersi dello scostamento della gestio-

ne presente. È evidente però che per far questo deve avere sì – rispetto alla scala dei problemi pluriennali – un tipo di strumentazione più o meno corrispondente a quella che era la strumentazione del bilancio di cinquanta o cento anni fa; ma con a fianco una strumentazione molto più fine, dalla quale sia possibile ricavare delle sintesi significative rispetto all'obiettivo del controllo.

In precedenza avevo chiesto un chiarimento per tutti questi motivi, non certo per eludere il problema mettendolo in termini tecnicistici. Non è che la democrazia, in quanto democrazia, debba essere disarmata: perché i controllandi sono armati, e come, per queste cose. Le imprese ed i gruppi di pressione le armi le hanno: il rischio è che l'unica struttura di controllo democratico delle risorse insista nell'usare la penna d'oca; l'uso della quale il Parlamento non può permettersi senza rinunciare all'esercizio di un potere reale, per il fatto che indubbiamente con la penna d'oca si possono scrivere meno parole al minuto di quelle che si scrivono con la stilografica o con le macchine. Questo è il discorso da fare, il discorso di una scelta di fondo, perché altrimenti si rischia di essere sempre all'inseguimento del controllo democratico, senza mai raggiungerlo. Questo è secondo me, il contenuto politico del discorso

RAUCCI. Contenuto che a noi sfugge. Da questo punto di vista noi stiamo sforzandoci di dare al Parlamento attrezzature adeguate al fine della determinazione dei dati, sia in sede regolamentare che in sede di rivendicazione nostra, della Commissione bilancio cioè, che sollecita un tipo di rapporto con la Banca d'Italia tale da consentire alla Commissione di disporre dei dati necessari.

TARABINI. Volevo approfittare della presenza del Presidente Bassetti, per sentire da lui quali prospettive egli ritiene possibili con riferimento a questi problemi di attività delle regioni. In linea teorica, si può ipotizzare solo un'azione armonizzata con quella dello Stato e più precisamente si deve pensare ad un tipo di spesa che non abbia i difetti, in termini di ritardo e di sfasatura, che ha avuto tradizionalmente (e soprattutto in questi ultimi anni) la spesa dello Stato. Noi abbiamo già svolto delle sedute soffermandoci particolarmente sul tema dei residui e penso che uno degli elementi definitivamente acquisiti sia stato quello che il problema ha riflessi non tanto in rapporto alla tecnica di gestione del bilancio, quanto in rapporto al modo sostanziale di statuizione ed erogazione della spesa. Ci siamo resi conto che questo tema va molto al di là delle mere conseguenze finanziarie e riguarda tutto il sistema con cui procede l'apparato amministrativo della nostra vita pubblica, sia con riferimento alla sempre più estesa competenza dell'ente pubblico nel campo dell'attività economica, sia con riferimento anche ad un certo tipo di legislazione che abbiamo avuto il torto di fare e che in molta parte è velleitaria.

Quando, per esempio, teniamo conto di certi residui, enormi, che riguardano determinate gestioni passive e che hanno attinenza con una determinata legislazione sostanziale, ci rendiamo conto che una gran parte di questo risultato è da imputare ad elementi che non sono di ordine finanziario ma sono di altro ordine.

Quando ci siamo trovati in questa Commissione ad immaginare, per esempio, in quali termini si prospettasse la politica della spesa da parte della regione, ci siamo trovati di fronte ad un testo governativo che di questo aspetto non si occupava minimamente e ad una legge, quella del 1953, che comprendeva un articolo solo in materia, sulla durata dell'anno finanziario. Ora, questo problema, già complesso rispetto all'amministrazione dello Stato, diventa ancor più complesso per ciò che riguarda l'attività della regione, sia con riferimento agli aspetti strettamente formali, sia con riferimento al grande problema del rapporto regione-Stato-programmazione.

Intendiamoci, la questione dei residui ha suscitato una spinta molto acuta, ma anche in termini abbastanza contingenti, a prendere coscienza di certe sfasature perché queste ultime si avvertono soprattutto nel campo delle voci di spesa, cioè dell'uscita; non vorrei essere cattivo profeta nel dire che il problema che oggi ci poniamo riguardo alla spesa, ce lo dovremo porre, e in termini più antipatici, per l'entrata.

Il punto fondamentale comunque resta quello del raccordo tra spesa in sede di previsione e spesa in sede di esecuzione; tenendo presente che poi la spesa in sede di esecuzione ha una sua influenza rispetto alla finanza in sede di previsione e in sede di esecuzione e tenendo presente la continua influenza reciproca che i vari momenti debbono avere e che è estremamente allentata oggi soprattutto dalla massa dei residui e dalla lunga estensione nel tempo di questi residui.

Quindi il problema fondamentale è il problema della programmazione, il problema del

raccordo tra la sede previsionale, e quindi la impostazione più opportuna del momento previsionale, e il momento dell'esecuzione.

Problema questo che è già arduo per la finanza dello Stato, ma che diventa particolarmente acuto, immagino, quando insieme col momento della finanza statale si consideri il momento della finanza regionale.

Io vorrei sentire dal Presidente Bassetti se qualche ipotesi è stata fatta per ciò che riguarda l'impostazione della finanza locale. La questione evidentemente si pone molto problematicamente perché già la difficoltà in cui si dibatte la finanza erariale costituisce un problema grave per la finanza locale. La regione infatti disporrà di fondi sulla base di stanziamenti che vengono fatti nel bilancio dello Stato, alla stregua di quello che è il sistema vigente, e quindi, subisce già un condizionamento preventivo nell'impostazione che vorrà dare alla propria finanza. Quindi questo problema coinvolge la regione molto da vicino e vi è la necessità che questi problemi vengano visti non isolatamente, perché diventano problemi di finanza generale.

BASSETTI, Presidente della Giunta della Regione Lombardia. Ci sono due tipi di risposta. Noi siamo partiti - mi riferisco qui alla passata esperienza del CRPE - da un presupposto che risale all'einaudiano « conoscere per amministrare », cioè: se lo Stato vuol fare bene il suo mestiere, deve conoscere il contesto in cui si muove. Per cui, ad esempio, io sostengo che una politica anticongiunturale - che rappresenta oggi uno degli aspetti di razionalizzazione della politica finanziaria - o anche una politica strutturale - gestita tramite il controllo della spesa pubblica o parapubblica - deve conoscere bene il tessuto di flussi nel quale intende collocarsi per non correre il rischio di ottenere dei risultati opposti a quelli prefissi, come - purtroppo - è quasi sempre successo. Sono ormai tre fasi congiunturali in cui sempre le politiche antidepressive e deflazionistiche, definite in sede di competenza di bilancio economico nazionale, cadono in termini di cassa nell'altra fase. Ed è solo la ben nota flessibilità del nostro sistema che ha permesso sempre di rimediare a questa rottura

Partendo da questa premessa sono fermamente convinto che il lavoro di conoscenza dei flussi finanziari e, in generale, dei dati di rilievo della politica economica o anche semplicemente di politica, è fondamentale. Da questo punto di vista considero che l'in-

novazione forse più significativa che è stata attuata – disgraziatamente per ora solo in Lombardia – sia quella della «banca dei dati », basata sull'idea di concepire il dato non più come immesso nella tabella della cassa dell'ISTAT, ma depositato in una banca la quale lo rimetterà in circolazione ad ogni richiesta dell'utente. Tutto ciò postula, naturalmente, il calcolatore, postula un rovesciamento radicale del processo di elaborazione dei dati rispetto allo stile di aggiornamento dell'ISTAT, postula un modo nuovo di concepire l'informazione.

Per un settore d'intervento di grossissimo rilievo dell'ente locale e dell'ente nazionale, come la scuola, per esempio, disponiamo di tutte le sacramentali autorizzazioni per poter conoscere tutta una serie di elementi che vanno dall'intervento economico, all'intervento sanitario, all'evasione, all'assistenza, con una flessibilità le cui possibilità siamo ben lungi dall'aver esplorato.

Stesso tipo di discorso stiamo organizzando per arrivare ai flussi che si incentrano attorno all'attività creditizia, che sono gli elementi di liquidità, e questo d'intesa con la Banca d'Italia che ha fatto un grosso lavoro in questo settore.

Questo è un primo approccio amministrativo, dato che amministrativa era la struttura (CRPE) che ci ha consentito e ci consentirà – tramite i dati immagazzinati – di fare della programmazione qualcosa di meno velleitario di quanto sia stato finora.

Quando è nata la Regione ci siamo subito posti questo problema: e, pur con le modificazioni che sono state apportate ad un primo progetto, il nostro statuto contiene - pur nella sua schematicità - alcuni articoli che sono stati poi ripresi da quasi tutti gli altri statuti. « Il bilancio - dice lo statuto - mette in evidenza i costi ed i risultati finanziari previsti per ciascun servizio, piano o progetto della Regione in relazione agli obiettivi e alle prescrizioni del piano economico. Gli enti e le aziende dipendenti sono tenuti a presentare il locale bilancio precedentemente alla discussione del bilancio regionale. Con il bilancio regionale sono approvati gli impegni relativi ».

Questa affermazione riguarda anche una serie di altri articoli sui quali non mi soffermo (e non si tratta solo di un dato lombardo, ma di quasi tutte le regioni). Ci sono dei problemi, poi, che sono lieto di affrontare in questa sede.

Il primo è l'urto con la contabilità dello Stato: abbiamo un articolo (nefando, a mio

avviso) nella legge finanziaria che dice che siamo tenuti a rispettare la contabilità dello Stato; ora, io non ho alcuna esitazione a dire - per le stesse ragioni di prima - che non c'è niente di moderno conciliabile con le norme della contabilità dello Stato. Anche se può sembrare un'affermazione troppo spinta, credo di avere il dovere di portarla qui, all'attenzione degli onorevoli deputati. Niente forse è una parola troppo drastica, ma certamente c'è pochissimo di moderno nel complesso organico del sistema. La contabilità dello Stato, per esempio, esige che un assessore al bilancio di un comune come Milano per raccogliere un versamento si presenti personalmente alla Banca d'Italia; non solo: fino a qualche tempo fa doveva firmare precisando la propria paternità. Questo formalismo, ormai decaduto proprio su mia iniziativa, rimane ancora in uso per ogni reversale di versamento e per il pagamento del gettone di presenza ai consiglieri regionali. Questi, naturalmente, non sono che esempi: ma comunque se la legge sulla contabilità dello Stato venisse trasmessa così com'è alle regioni certo chiuderebbe loro ogni e qualsiasi possibilità di innovazione in questo campo.

Facciamo un altro esempio: il controllo sugli enti locali. Oggi il controllo non è mai un controllo universale, ma solo un controllo di scostamento; ora, una cosa è il controllo di responsabilità ed un'altra è il controllo di gestione. Attualmente si fa il controllo di gestione in coesistenza con quello di responsabilità e questo è un accoppiamento che va rotto tassativamente. Il concetto che è l'ultima lira quella che conta va rovesciato, perché statisticamente le cose che contano avvengono at centro, le frange non contano.

Io credo che se vogliamo innovare da questo punto di vista dobbiamo cercare di tenere la contabilità economica come la struttura di controllo politico della contabilità formale. Pensando agli strumenti per migliorare questa situazione, si parla spesso di agenzie. Io capisco che l'agenzia è un rimedio da disperati; però ho l'impressione che questa disperazione, alla luce della strumentazione moderna, non sia poi così necessaria. Torniamo ad un esempio, il problema dei residui (qui la legge n. 641 è un caso classico) relativi alla edilizia scolastica. Prima non c'erano residui perché il policentrismo faceva sì che non ce ne fossero; oggi la legge n. 641 è una delle più grosse fonti di residui, perché la sua stessa struttura centralista ha creato le premesse a priori per questo stato di cose.

Io sono convinto che un controllo di politica economica attuato efficientemente dalle amministrazioni dello Stato sia fondamentale per tutti; mi rendo conto che questo è un discorso che rompe qualche nodo, ma lo rompe in una direzione che non è affatto drammatica politicamente. Su questo terreno è facile raggiungere un largo consenso, con la possibilità – oltre tutto – di sperimentarlo.

PRESIDENTE. Io vorrei fare una semplice osservazione a questa prima, interessante parte del dibattito, per ribadire un concetto. La istituzione delle regioni, come l'attuazione della programmazione, anche se la prima esperienza non è stata positiva, costituisce un'occasione da non sprecare, direi più unica che rara, per cercare di rendere più moderne certe strutture contabili anche nell'ambito dell'ordinamento statuale.

È giusto quanto diceva il Presidente Bassetti quando ha affermato che è molto difficile ex ante poter delineare il binario su cui si incamminerà l'esperienza regionale, sia per quanto riguarda l'attività regionale in se stessa, sia per quanto riguarda i suoi rapporti con lo Stato. Pur tuttavia, riteniamo che qualche linea direttrice di carattere generale dobbiamo cercare di prefigurarla, anche se sarà l'esperienza che faremo sul piano statale e nei rapporti tra regione e Stato che ci suggerirà gli accorgimenti necessari per poter perfezionare gli ordinamenti esistenti.

Non vi è dubbio che anche sotto il profilo della programmazione e pur lasciando da parte un argomento importantissimo che non è strettamente pertinente alla nostra Commissione, cioè il tipo di rapporto, che è politico più che contabile, che si dovrà instaurare tra Stato e regioni nel momento in cui si farà il secondo piano economico nazionale, si dovrà partire da esperienze intervenute per risalire poi alle decisioni che gli organi dello Stato dovranno prendere.

Non si possono tuttavia non cogliere i riflessi di natura anche strettamente contabile che può fornire il nuovo rapporto tra le regioni e lo Stato, tenuto presente il quadro delle norme entro cui noi oggi operiamo pur con tutte le sue deficienze.

Io sono convinto che si porranno una serie di questioni, come quella citata alla fine del suo intervento dal Presidente Bassetti, cioè il problema dei residui, aggravato da decisioni prese a livello nazionale (il Presidente Bassetti ha citato il caso della legge n. 641, che è uno dei più gravi perché proprio questa

legge, che si proponeva di innovare rispetto alla legislazione precedente, ha finito per peggiorare la situazione preesistente, perché il passaggio alle regioni da essa previsto ha aggravato il fenomeno di accumulo di residui e ritardato l'esecuzione della spesa rispetto alle leggi precedenti).

Ecco allora che si presenta per noi molto importante il problema di quali nuovi rapporti si dovranno istituire a questo livello, anche in ordine al problema che stiamo ora dibattendo, cioè quello di una nuova configurazione da dare agli strumenti contabili.

Il Presidente Bassetti, all'inizio ha detto che il modo con cui erano state formulate le domande poteva far pensare che la preoccupazione del Parlamento fosse di natura più formale che politica, ma mi pare che l'intervento dell'onorevole Raucci abbia invece puntualizzato quale e quanta sia la nostra preoccupazione di fondo e come il problema sia per noi politico oltre che contabile. Si tratta di fare in modo che non solo ci sia il controllo del Parlamento sulla spesa, ma anche che il Parlamento abbia degli strumenti di controllo idonei; e tale controllo, come giustamente diceva il Presidente Bassetti, deve essere fatto avendo la possibilità di acquisire precisi elementi di conoscenza (senza di che ogni controllo sarebbe inutile), e consentendo all'esecutivo possibilità di intervento che oggi non ha.

È stato poi dibattuto in precedenti sedute se il bilancio dello Stato così come è consente una manovra di politica congiunturale in certe situazioni, che si sono verificate nel corso dello sviluppo economico del paese. La risposta a questo quesito è stata negativa. Oggi il bilancio dello Stato, così come è articolato, non consente questo tipo di manovra, che per altro è da ritenersi indispensabile per uno Stato moderno.

Poiché quindi i problemi sono molti vorrei pregare il Presidente Bassetti, mediante rapporti di cui chiariremo le forme, i modi ed i tempi, affinché vi sia un ulteriore scambio di idee, di informazioni e di punti di vista anche nel prosieguo dei nostri lavori e prima della conclusione degli stessi. Non so se questo comporterà per noi un nuovo invito al presidente della regione lombarda o se questo confronto potrà avvenire sotto forma di scambio di appunti e idee per iscritto.

Comunque ringraziamo fin da ora il Presidente Bassetti pregandolo di volerci prestare ancora la sua collaborazione nella discussione di questa problematica.

BASSETTI, Presidente della Giunta della Regione Lombardia. Io ringrazio la Commissione, il Presidente Fabbri ed il Presidente Tremelloni – come Presidente della Commissione bilancio – per questa occasione di incontro.

Debbo dire, come ultima cosa, che non ho che da riconfermare con tutto lo slancio e con sentimenti di vivo interessamento, la disponibilità mia e della Regione lombarda per collaborare con il Parlamento nazionale su questa e su ogni altra materia che si porrà.

Chiedo, infine, come atto di doveroso omaggio nei riguardi del Parlamento oltre che come proficua occasione di scambio fra le parti, di rimanere durante lo *hearing* del professor Forte.

PRESIDENTE. La parola al professor Forte.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Ho preparato una risposta scritta, abbastanza sintetica, al questionario che mi è stato mandato. Se mi è consentito, leggerei ogni domanda e la risposta ad essa relativa.

La prima domanda è formulata nei seguenti termini:

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

A questo primo quesito rispondo:

Il documento della programmazione economica nazionale pluriennale dovrebbe consistere di un testo macroeconomico in cui vi sono, per gruppi omogenei per tutto l'operatore pubblico, le varie entrate e le spese, classificate col PPBS, e inoltre di un allegato avente valore di legge pluriennale di bilancio, riguardante le autorizzazioni a spendere, per le spese in conto capitale (tutte) e per quelle spese di funzionamento che abbiano un arco di realizzazione pluriennale. Al piano pluriennale così formato, si accompagnerebbe un documento annuale di revisione del piano, che potrebbe essere la « Relazione previsionale e programmatica » per tutto l'operatore pubblico, accompagnata a sua

volta da un eventuale allegato di variazione al bilancio pluriennale. Le leggi di spesa pluriennale dovrebbero essere periodizzate come il piano. Nel suddetto allegato a carattere annuale si potrebbe tenere conto di eventuali varianti.

In altri termini io sostengo l'opportunità che il piano economico nazionale contenga indicazioni di costo e beneficio dei vari progetti di spesa pubblica e delle varie entrate pubbliche; che, allegato al piano economico nazionale, vi sia un bilancio preventivo di competenza pluriennale senza indicazione di dati annuali; che le variazioni eventuali a questo bilancio di competenza pluriennale, che si rendano necessarie per fatti successivi, siano effettuate o presentate in un documento allegato alla relazione previsionale e programmatica annuale, che è lo strumento attraverso cui si rivede il piano economico. Quindi due testi e due appendici, uno pluriennale e uno annuale.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Questo per tutta l'amministrazione pubblica o per il bilancio dello Stato?

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Per il bilancio dello Stato.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Nello stabilire un collegamento tra il programma economico nazionale e il bilancio dello Stato occorre tener conto però che il bilancio dello Stato non riflette la situazione di tutta l'amministrazione pubblica.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Volevo appunto chiarire questo aspetto. Riterrei che, quando si fa il bilancio dello Stato debba includersi in esso tutto l'assieme delle spese in conto capitale e di funzionamento pluriennale che fanno capo allo Stato: alludo a quelle spese che oggi sono fuori del bilancio e che sono la parte più cospicua. Il mio ragionamento, relativo al piano pluriennale, implica che spese oggi messe fuori bilancio come residui, in forza dell'articolo 81, dovrebbero essere incluse nel bilancio, così come le poche spese di investimento degli enti previdenziali, anche qui per quanto riguarda le spese di funzionamento. È chiaro che molte di queste spese non rientrano nel discorso appena fatto e lo preciserò meglio tra poco trattando del documento annuale di bilancio. Tuttavia a me sembra che con la mia impostazione tutto diventi più semplice in quanto, fino ad ora, l'articolo 81 ha dato luogo a queste gestioni fuori bilancio per questioni di copertura che sono ora poste nel profilo pluriennale; quindi non c'è nessuna ragione giuridica per fare queste gestioni fuori bilancio ma tutto depone, secondo questa impostazione, per una unificazione dei vari bilanci; perché, diversamente, il raccordo con la programmazione, come ora rilevava il presidente della Commissione, non esisterebbe più.

PRESIDENTE. Ci sono difficoltà a questo livello al fine di realizzare una perfetta unità del bilancio dello Stato, perché ci sono centri di decisione autonomi per i quali difficilmente è configurabile una assimilazione o un inglobamento nel bilancio dello Stato, così per gli enti di previdenza, gli enti locali, eccetera.

RAUCCI. L'onorevole Tremelloni poneva in effetti questo quesito: parlava degli enti locali, in quanto centri di decisione e di intervento.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Pensavo infatti a tutte le parti della amministrazione pubblica che è divisa in enti locali, enti previdenziali e altri.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Il testo del piano dovrebbe includere questa indagine. Il PPBS è un sistema contabile che riguarda tutto il settore pubblico, ma che, naturalmente, sarà solo previsionale e non vincolante per alcuni operatori pubblici.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Il grosso problema che abbiamo affrontato nel corso di questa nostra indagine contabile, non è tanto quello della utilizzazione dei flussi reddituali quanto la più conforme e tempestiva utilizzazione dei flussi finanziari. Ora, qui abbiamo due circuiti diversi; e tutto questo interferisce nel raffronto che vogliamo fare, di continuativa e capace verifica, tra il bilancio dello Stato e il programma economico nazionale, e rende più complicato il problema. Direi che ci invita a fare non più un bilancio di cassa o di competenza ma un multi-bilancio in cui siano esaminati tutti gli aspetti, compresi quelli finanziari, che hanno una incidenza notevole.

Quindi ho l'impressione che questo punto noi dovremmo approfondirlo, perché altrimenti giungeremmo ad una semplificazione eccessiva del problema che non lo risolve, ma anzi lo sposta rendendolo insolvibile.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Appunto su questa esigenza ho sempre insistito. Noi con gli enti di previdenza non siamo mai riusciti a capirci. I dati contabili loro li interpretano in un modo, noi in un altro. C'è evidentemente qualcosa che non funziona nella struttura contabile.

Per gli enti locali la situazione è migliore perché disponiamo di un'adeguato canale di informazione: dobbiamo fare delle stime generali e si riesce a farle piuttosto bene. Gli enti di previdenza invece presentano delle variazioni notevolissime, e spesso per risolvere la situazione si fa una media tra il disavanzo da loro denuncialo e quello che a noi risulta. Oltre tutto, si tratta di cento enti; però ci sono una mezza decina di componenti che hanno un sistema misto.

Comunque a me sembra che a questo quesito si possa rispondere con uno sviluppo della relazione previsionale e programmatica attraverso una impostazione che deve essere però legislativa, cioè ci vuole un bilancio tipo per tutti gli enti pubblici.

Il secondo quesito è:

"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 »?

Certamente sì, per le spese di investimento. Meno per la dinamica di entrate e spese correnti, date le fluttuazioni dell'economia a breve e breve-medio termine e le variabili politiche. Ma l'equilibrio dell'economia e la manovra conseguente del bilancio non è compito che si possa « cristallizzare » nel piano pluriennale. Questo deve individuare più che i parametri veri dell'equilibrio anche a medio termine, le condizioni per mantenerlo. Il quadro contabile e il modello che lo esprime, che dà il prodotto nazionale e il suo sviluppo - da cui dipendono le entità delle entrate e quindi, date le aliquote, pure lo scarto fra spese e entrate e la compatibilità del bilancio con l'equilibrio macroeconomico - è un quadro di riferimento. Non è capace di tassatività, perché il prodotto nazionale del quinquennio non può essere « ordinato » dalla pubblica autorità: è invece la previsione di ciò che risulta da certe condotte cui ci si impegna, e comporta di tenere certe (altre) condotte, in relazione al mancato avverarsi di tale previsione o di sue parti, al fine di realizzare i grandi equilibri, di cui alle « opzioni » del suddetto quadro contabile.

In altri termini, non dobbiamo immaginare che i quadri contabili che abbiamo debbano essere impegnativi a condotte che sono in essi emblematizzate mediante certe cifre. Quelle cifre possono non verificarsi perché gli operatori economici possono essersi comportati in altri modi. In quel caso siamo impegnati a comportarci secondo le opzioni descritte nel quadro contabile, che quindi nel piano nazionale è essenziale, ma non come quadro tassativo, bensì come quadro di riferimento, in relazione ai tipi di comportamento che si tengono o non si tengono. La parte tassativa è logicamente la parte relativa alle aliquote di bilancio concernenti i progetti di investimento pubblico, perché quelli si presume che nel quinquennio vengano realizzati. Per il resto non mi preoccuperei di dover prevedere la spesa. Se le cose mutano, si cambieranno le aliquote.

BASSETTI, Presidente della Giunta della Regione Lombardia. Per fare questo bisogna prescrivere una normativa di questo tipo, ma bisogna anche assumere un modello come dato politico di riferimento che ci porti all'uso del calcolatore e della simulazione. Io non mi scandalizzerei affatto se invece dello scacchiere nel Parlamento italiano si adottasse un modello scelto politicamente e allo interno del quale ci si riserva di prefigurare quelle che sono le conseguenze dell'informazione.

Allora l'esercizio non più del modulo di bilancio, ma delle scelte dei modi di controllo, consisterebbe nella scelta del modello. Questo il tipo di tecnicismo a cui pensavo io, cioè ad un passo oltre quello rigido delle prospettive di bilancio.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Terzo quesito:

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

Il quadro pluriennale dovrebbe avere sempre un contenuto macroeconomico, articolato però anche per grandi progetti e dotato di loro valutazione economica. Il bilancio pluriennale di competenza ad esso allegato si presenterebbe, per le spese di investimento e quelle di funzionamento pluriennali, come l'attuale bilancio annuale (per altro con semplificazioni e razionalizzazioni) quanto a dettaglio e sarebbe classificato per progetti per raccordarsi al piano. Le altre voci di spesa e quelle di entrata, invece, sarebbero estremamente aggregate, in quanto non autorizzative, ma solo previsionali; e riportate nell'allegato solo per completezza di lettura.

Quesito n. 4:

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

Ogni anno, nella relazione previsionale e programmatica, si presenterebbe l'aggiornamento e scorrimento economico del piano; in allegato vi sarebbero le rettifiche eventuali alla sua legge di bilancio pluriennale.

Ouesito n. 5:

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

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

Il documento annuale di scorrimento sarebbe, di per sé, meramente previsionale. Solo l'appendice eventuale, portante rettifiche alla legge pluriennale di bilancio allegata al piano avrebbe valore autorizzativo. Ma il bilancio annuale dello Stato, per tutta la parte che non è già stabilita in quella legge, avrebbe valore autorizzativo all'impegno.

Nel restante sarebbe un bilancio non autorizzativo di impegno, ma solo di pagamenti (cassa o « quasi », ed avverto che il termine « cassa » è un po' impreciso trattandosi della previsione-autorizzazione a tutta la procedura del pagamento e non al mero atto finale di liquidazione!). Il bilancio annuale dello Stato, per la parte non autorizzativa all'impegno, rifletterebbe però la responsabi-

lità del governo e dell'amministrazione nella annualizzazione dell'impegno pluriennale in quanto riflessa nel bilancio di cassa.

In altri termini se questo è un bilancio di cassa è chiaro che, essendosi lo Stato nel suo documento pluriennale limitato ad indicare il totale, senza le annualizzazioni, con l'annualizzazione di cassa, implicitamente si stabilisce anche la percentuale annuale che, sebbene non sia autorizzativa, implica però una scelta del Governo e molto importante; molto più importante di quella autorizzativa relativa alle altre voci in quanto tali altre voci saranno quelle semi-automatiche, come: pagamento degli stipendi, riscaldamento dei locali eccetera, tutte voci di una certa importanza che si stabiliscono annualmente ma che, normalmente, dipendono dalla realtà organizzativa, mentre le vere operazioni economiche e finanziarie dipendono dal fatto che con il bilancio di cassa si stabilisce che cosa si fa nell'anno. Insisto sulla importanza di questo nella manovra economica; il Parlamento fa politica economica. Fino ad ora però a causa dell'attuale meccanismo di bilancio, tutto quello che poteva fare era di ritardare o accelerare, come metodi di tesoreria non come metodi di scelta finanziaria del Governo e di politica monetaria; invece, in questo modo, il Governo fa una propria scelta autonoma realizzando, in cinque anni, ogni anno una parte del piano ed il Parlamento lo controlla.

Sesta domanda:

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

Sostanzialmente sì, se con questo quesito ci si intende riferire al piano come autorizzazione pluriennale alle spese di investimento senza predeterminazione delle tranches annuali. Insisto sul concetto che per certe spese (nel settore di quelle di funzionamento) il bilancio annuale conterrebbe le autorizzazioni. Essendo tutto redatto come bilancio di cassa, le autorizzazioni in questione dovrebbero essere poste in allegato apposito integrativo, ove non si ritenga che i due momenti, cassa e autorizzazione, coincidano. Bisognerebbe esaminare in dettaglio queste ipotesi e predeterminarne la lista. Ma credo che non siano molto importanti, una volta tolte dalla competenza annuale tutte le spese di investimento e le spese correnti pluriennali.

Settima domanda:

« Potrebbe arrecare tale núovo rapporto un sostanziale contributo a contenere il processo di formazione dei residui passivi » ?

Bisogna distinguere due aspetti dei residui passivi: il fatto che si pone in bilancio anche ciò che non si «riesce» o non si vuole spendere e che così il bilancio diventa illusorio e illeggibile; e il fatto che, indipendentemente dal se e come si fanno tali registrazioni, si verificano ritardi e inazioni. Il sistema qui caldeggiato per il primo punto è risolutivo. Per il secondo, evidentemente no! È però importante che il Parlamento approvi documenti di bilancio non illusori. Quindi il primo punto è di grande importanza.

Quesito n. 8:

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

Il problema sostanziale dei residui dipende anche dalla macchinosità delle contrattazioni basate sul regime di appalto; dalla macchinosità delle acquisizioni di aree basate sempre sull'esproprio, mentre questo dovrebbe diventare « eventuale », se il proprietario aderisce a una via breve e una volta che, in qualsiasi fase dell'iter espropriativo, vi abbia aderito; dalla duplicazione (Corte dei conti e Ragioneria) che provoca dispersione e atemporalità dei controlli. Questi ultimi sarebbero basati sui seguenti principi: un solo organo di controllo ex ante - di legittimità - per ogni ente che agisce o spende; un termine entro cui il controllo ex ante si dà per acquisito, sia che il visto ci sia stato, sia che manchi; assensi simultanei e non successivi, nel caso di opere per cui si richieda un concerto di pareri e termine in cui mancando il parere, lo si ritiene acquisito come favorevole; controllo ex post economico; autorizzazione globale ex ante generica, per attività decentrate di finanziamento e piccole spese di investimento.

Quesito n. 9:

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

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

A questo interrogativo mi pare di aver già risposto con la soluzione da me prospettata per il quesito n. 7.

Quesito n. 10:

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

Mi pare che l'articolo 81 (e l'articolo 100) non impediscano che il bilancio di competenza sia pluriennale e che il bilancio statale annuale sia di cassa; al contrario l'articolo 81 pare portare a un bilancio di competenza pluriennale, diversamente non vi si può dare un senso per quel che riguarda le questioni di copertura.

Quesito 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 »?

Il piano pluriennale e la politica di programmazione articolata per progetti, che il Parlamento discute ogni anno (o dovrebbe) con i documenti vari del Ministero del bilancio (relazione previsionale e programmatica, relazione generale sulla situazione del paese) e che si completa con le relazioni programmatiche degli altri ministeri (partecipazioni statali, eccetera).

PRESIDENTE. Mi pare che nella seconda parte della domanda sia la domanda vera e propria: « quali sedi e quali congegni di coordinamento e di controllo della spesa nella fase dell'impegno si ritiene necessario in tal caso mantenere o introdurre? ».

La sua risposta non mi sembra soddisfi precisamente a questa domanda, perché lei parla dei progetti ma non credo che quella sia la sede per il controllo annuale.

FORTE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Torino. Il mio discorso è politico, diretto a sostenere l'ipotesi del bilancio di cassa autorizzativo. Io dico che il bilancio annuale è tutto di cassa, ma ha una appendice autorizzativa per la parte non autorizzata. Però forse ho interpretato male il quesito credendo che si riferisse appunto al discorso politico. Dal punto di vista giuridico, il bilancio annuale dovrebbe essere in

parte autorizzativo: per la parte pluriennale dovrebbe essere autorizzativo e quindi si tratterebbe di un bilancio non di pura cassa. Questa ipotesi di un bilancio di natura mista (che poi non è di natura mista perché si presenta tutto come cassa) mi sembra la più valida.

Quesito 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 i meccanismi di controllo e d'indirizzo del Governo e del Parlamento - sulla tempestività e sull'efficacia della spesa pubblica: in quale misura i tempi lunghi della spesa (a valle della decisione legislativa di spesa) possono essere imputati a meccanismi e a procedimenti generali della nostra contabilità e ad altri fattori istituzionali di carattere generale (struttura organizzatoria della pubblica amministrazione; rapporto di pubblico impiego e stato giuridico dei pubblici dipendenti; sistema dei controlli sulla pubblica amministrazione)?

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

Molti ritardi di spesa non dipendono dai controlli - lenti - e dalla lungaggine delle procedure di controllo ed esproprio, ma da fattori strutturali di vario genere. Innanzi tutto, la mancanza di mezzi degli enti locali, le cui opere di urbanizzazione, piani regolatori e acquisizioni di aree condizionano molte spese statali; inoltre, le difficoltà di finanziamento col credito degli investimenti pubblici che vengono schiacciati dalle difficoltà del mercato dei capitali, per l'andazzo a non lasciare ivi abbastanza margini. Non si tratta solo di iscrivere in bilancio le opere prima che i mutui siano emessi (ciò che con il bilancio pluriennale di investimento è ovvio), ma di reperire effettivamente i mezzi per fare le spese.

È vero che vi sono colpe burocratiche varie, nel problema dei residui (ma a volte si tratta di enti del parastato e non dello Stato come tale). È vero che il fatto di autorizzare le spese, sulla base di stanziamenti annui o di pochi anni che poi si esauriscono, porta a procedure a singhiozzo; ma è anche vero

che i residui, in larga parte, si formano perché, nelle previsioni, ci si è impegnati a fare più di quello che nella realtà si può: e questo dipende da eccessivo ottimismo in una sede e da indifferenza ai problemi di fondo, nell'altra. Si spende troppo poco per investimenti e lo si fa in ritardo, perché il mercato finanziario è continuamente sollecitato dalla pressione di una finanza gonfia di spese correnti, di una macchina tributaria gonfia di evasioni, di una bilancia dei pagamenti ricca di fughe di capitali! Ciò a parte il fatto che in certi anni si è anche finito per deflazionare troppo.

A mio parere occorrerebbe una indagine, forse campionaria, sulla storia dei singoli residui, allo scopo di quantificarli secondo le varie cause. È importante altresì calcolare la durata di ciascuna procedura di spesa, nella sua entità attuale, scomposta nelle varie fasi; e la durata « tipo » di quella procedura in condizioni ottimali.

Ritengo che la « formula flexibility » sarebbe utile, anche se mi rendo conto che il Parlamento ha ragione di preoccuparsi di lasciare tali poteri al Governo. Per la spesa di investimento, la manovra congiunturale diventa possibile, mediante il sistema del bilancio di cassa e della mancata indicazione nel piano – o meglio nel suo allegato di bilancio – delle tranches annuali.

Cioè il problema di un'adeguata politica congiunturale, che oggi è sempre in ritardo

per varie difficoltà, si potrebbe meglio risolvere sul lato della spesa col discorso del bilancio di cassa; sul lato delle entrate, la « formula flexibility » dà al Governo la possibilità di fare questa manovra ogni anno.

Se si vuole, si può anche modificare tale formula con cui il Governo può modificare le aliquote in un periodo a seconda delle circostanze. Il Parlamento autorizza il Governo, per esempio, a fissare l'aliquota dell'IGE nella misura del 4 per cento; per l'anno successivo, in relazione alla congiuntura, il Parlamento autorizza il Governo ad un aumento dello 0,3 per cento ove si verifichi una certa situazione. Ad esempio, per il « decretone », ci serviva l'aliquota sulla benzina; adesso non ci serve più; in marzo ci serviva un pochino di aumento.

Per quanto riguarda le aliquote che lasciamo nel codice ritengo che senza dubbio esse ci possano servire, anche se è più opportuno dar loro una flessibilità anno per anno. Io avrei concluso la mia esposizione. Vorrei comunque confermare la mia disponibilità in qualsiasi momento, anche per iscritto, alle eventuali altre richieste da parte dei commissari.

PRESIDENTE. Teniamo conto di questa sua disponibilità e la ringraziamo per questa udienza che ha voluto concederci.

La seduta termina alle 13,30.