

IX.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 16 DICEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO FABBRI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAUCCI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

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

Abbiamo oggi invitato il dottor Landriscina, direttore generale della programmazione, e il professor Massimo Severo Giannini, che risponderanno ai quesiti posti nel questionario che è stato loro inviato come a tutti coloro che abbiamo sinora sentito.

Non ritengo di dovere introdurre i due oratori, perché credo opportuno, anche per ragioni di economia di tempo, dare immediatamente la parola al dottor Landriscina e successivamente al professor Giannini. Ritengo anche opportuno che la presentazione delle successive domande da parte dei componenti della Commissione avvenga dopo avere ascoltato ambedue le relazioni, di modo che la discussione si svolga in un'unica soluzione, anziché svolgere una discussione sulla relazione del dottor Landriscina e un'altra su quella del professor Giannini. Ciò anche in dipendenza del fatto che il questionario loro inviato è identico, anche se essi evidentemente risponderanno ciascuno dal proprio punto di vista: il dottor Landriscina nella sua qualità di alto funzionario dello Stato e come uno dei massimi responsabili della politica di programmazione e il professor Giannini quale studioso di chiara fama.

Vorrei soltanto aggiungere che, poiché la nostra indagine ha lo scopo di adeguare e modernizzare gli strumenti a disposizione del Governo e del Parlamento per quanto riguarda la spesa e la contabilità pubblica, non possiamo non tenere conto dei due fatti nuovi che hanno caratterizzato in questi ultimi tempi la vita del nostro paese: l'instaurazione del metodo della programmazione economica e l'istituzione delle regioni. Sono, questi, fatti che creano una realtà nuova e non possiamo non tenerne conto.

Do dunque la parola al dottor Landriscina, perché voglia cortesemente riferirci in merito ai problemi che sono stati sottoposti alla sua attenzione attraverso il questionario inviatogli.

LANDRISCINA, Direttore generale per la attuazione della programmazione. Desidero anzitutto ringraziare il signor Presidente e gli onorevoli membri di codesta Commissione per avermi invitato ad esprimere il mio pensiero sui problemi che si pongono oggi nel nostro paese in tema di rapporti tra programmazione economica nazionale e bilancio dello Stato.

Sono evidentemente problemi di non facile soluzione e ad un tempo estremamente rilevanti per la crescente importanza che la gestione della finanza pubblica, soprattutto per ciò che concerne la spesa, è venuta ad assumere, nel quadro dell'intervento pubblico nell'economia, tanto in funzione anticongiunturale, quanto e soprattutto in funzione dell'evoluzione delle strutture del sistema.

Se si conviene che l'obiettivo dello sviluppo economico in regime di piena occupazione e secondo un *trend* indenne da pause recessive e da tensioni sui prezzi e nei conti con l'estero implica una diretta e sempre crescente responsabilità dell'operatore pubblico nel controllo e nell'indirizzo dei fatti economici, non si può non convenire sull'esigenza di rendere la manovra delle entrate e delle spese dello Stato quanto più possibile aderente alla mutevole realtà economica, flessibile, capace di influire tempestivamente e senza scompensi tanto nel breve periodo sul ritmo di crescita, mantenendo la domanda al livello della piena occupazione, quanto nel medio e nel lungo periodo sull'evoluzione delle strutture, eliminando le strozzature che ne potrebbero emergere, pregiudicando la continuità dello stesso processo di sviluppo.

Con molta difficoltà, io credo, potrà essere condotta una vera e propria politica di programmazione, se non si potrà disporre di una gestione pubblica flessibile di questo tipo, capace di sorreggere il processo di sviluppo e di adeguarsi agli obiettivi programmatici di lungo periodo.

I quesiti posti - ai quali rispondo facendo riferimento oltre che al questionario, anche al documento sullo stato dei lavori della Commissione cortesemente inviatomi - mi sembra

prendano le mosse dalla decisione 1966/1 adottata dalla Corte costituzionale in tema di interpretazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione e dalle conclusioni alle quali è pervenuto sullo stesso argomento il Comitato interparlamentare Paratore-Medici.

L'uno e l'altro organismo hanno chiaramente convalidato la tesi secondo la quale il precetto costituzionale ha inteso impegnare il legislatore ordinario non ad una puntuale, costante, meccanicistica correlazione tra entrate e spese di bilancio, bensì alla ricerca – nella propria attività normativa di autorizzazione di spesa – di un sostanziale equilibrio finanziario destinato a permanere negli esercizi futuri.

In questo quadro può in effetti riconoscersi ad un programma di sviluppo economico di medio termine la funzione di parametro, al quale commisurare l'attendibilità di date previsioni di entrata in funzione di copertura di dati volumi di spesa. Tanto infatti l'interpretazione giuridica del precetto costituzionale, quanto la riflessione sul valore e sugli effetti del precetto stesso sul piano sostanziale conducono, mi sembra, ad una stessa conclusione: quella della necessità di un sistema coordinato di scelte, al quale riferire via via le singole decisioni finanziarie dello Stato.

Sulla base di questo principio ciascuna indicazione di copertura deve essere valutata come idonea, tanto sul piano formale dell'ossequio al precetto costituzionale, quanto su quello sostanziale dell'equilibrio di bilancio, non tanto in sé, quanto in relazione ad un quadro generale di previsioni sulla dinamica del sistema e quindi, in termini disaggregati, sull'andamento delle sue principali grandezze.

Perché peraltro questo quadro, e quindi il programma economico nazionale che lo incorpora, costituiscano uno schema di riferimento realmente idoneo a garantire ad un tempo l'osservanza formale e sostanziale della norma costituzionale, è necessario che si istituisca un preciso sistema di raccordi tra il programma stesso ed il bilancio dello Stato. Ed è appunto la necessità di individuare questi possibili raccordi che implica la esigenza di affrontare i problemi richiamati nel questionario predisposto da codesta Commissione.

Il primo problema, che attiene al contenuto della prima domanda del questionario, concerne la possibilità di inserire nel programma economico nazionale un vero e proprio bilancio quinquennale dello Stato, con tutte le caratteristiche, salvo quella temporale, dell'attuale bilancio annuale di competenza: in particolare con la caratteristica di costituire di

per sé atto autorizzativo degli impegni di spesa. È stato osservato che questa soluzione consentirebbe all'operatore pubblico, superando gli sbarramenti annuali, un'ampissima possibilità di manovra nella gestione finanziaria, in connessione con le esigenze via via emergenti nella realtà economica.

Le riserve autorevolmente avanzate nel corso di questa indagine nei confronti di tale soluzione, pur per tanti versi indubbiamente suggestiva, ritengo che siano da considerarsi fondate. Il fatto che in fase di elaborazione del programma i flussi finanziari facenti capo al settore pubblico vengano calcolati in termini di cassa per le correlazioni da stabilire tra finanza pubblica e contabilità nazionale ed il fatto che in un programma generale di sviluppo economico non sembra ipotizzabile l'inserimento di un bilancio quinquennale articolato nella misura necessaria, perché possa assolvere alla funzione di atto autorizzativo di spesa, sono ragioni già sufficienti, a mio avviso, a rendere inattuabile una soluzione del genere.

Vorrei peraltro aggiungere, sul piano sostanziale, che un bilancio quinquennale di competenza inserito nel programma economico nazionale, quand'anche fosse possibile sin dall'inizio delinearlo con l'analiticità necessaria a farne un atto autorizzativo di spesa, sarebbe per ciò stesso in contrasto con l'esigenza, che è alla base di una politica di programmazione, di rendere via via la struttura del bilancio compatibile con l'andamento della realtà economica in modo da non recare pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi del piano.

Altre soluzioni del resto sembrano sufficientemente idonee ad assicurare quei raccordi tra programma e bilancio, ai quali si è prima accennato.

Le previsioni contenute in un documento di piano sulla dinamica della finanza pubblica, purché adeguatamente disaggregate, sembrano in effetti sufficienti a costituire non soltanto quel riscontro di copertura alle leggi pluriennali di spesa, al quale fa riferimento la decisione della Corte costituzionale, ma anche il quadro di riferimento in base al quale di anno in anno impostare l'intero bilancio dello Stato, in relazione agli obiettivi di lungo periodo che la politica di programmazione intende perseguire ed alle esigenze di equilibrio del sistema nel breve periodo.

Tutto questo, purché quelle previsioni, come ho accennato, siano sufficientemente disaggregate. Questa mi sembra sia veramente la condizione essenziale – e mi riferisco anche ai quesiti n. 2 e n. 3 – perché il documento-

programma possa assolvere alle funzioni anzidette.

Questa condizione, come è noto, non è riscontrabile nel primo programma economico nazionale relativo al quinquennio 1966-70. Nella parte relativa alla finanza pubblica, questo programma ha infatti formulato previsioni estremamente aggregate, prendendo in considerazione il conto consolidato della pubblica amministrazione, comprendente i flussi monetari facenti capo allo Stato, agli enti locali territoriali ed agli enti operanti nella sfera del parastato, al netto delle operazioni intersettoriali, cosicché manca nel documento un'esplícita indicazione circa la prevedibile entità delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato nei cinque anni coperti dal programma stesso.

Questa impostazione dovrà essere modificata nella redazione del secondo programma economico, relativo al quinquennio 1971-1975, giungendo ad una disaggregazione dei dati, oltre che in riferimento ai diversi operatori del settore pubblico, per categorie funzionali di spesa e, là dove tali categorie appaiono tanto late e comprensive da perdere in pratica di significatività, giungendo ad una disaggregazione per sub-categorie.

L'impostazione del nuovo programma economico per « progetti », delineata nel Progetto '80, sembra appunto rispondere a queste esigenze, non limitandosi ad indicare l'ammontare globale della spesa pubblica da destinare a ciascuno dei settori di intervento, ma pervenendo ad una indicazione precisa dei diversi obiettivi (costruzione di opere o erogazione di servizi) che si intendono realizzare e dei vari centri di spesa cui competerà realizzarli, secondo gli schemi della « programmazione di bilancio » - la nota « planning-programming-budgeting system » - già da tempo sperimentata in altri paesi.

Questa indicazione quantitativa e qualitativa di obiettivi e l'analisi delle diverse possibili alternative sul piano della loro concreta realizzazione potranno oltre tutto consentire quell'accertamento del rapporto costi-benefici dell'azione pubblica e quindi quella valutazione dell'efficienza di questa azione, che sinora con i metodi tradizionali di semplice assegnazione di fondi ai singoli organi operativi della pubblica amministrazione non è stato possibile effettuare.

È chiaro che questi progetti non potranno essere articolati nel programma sino al dettaglio. Sarà quindi nelle leggi di programma che andranno individuati i singoli adempimenti necessari per portare quei progetti sul piano operativo, mentre competerà al bilancio

la funzione di determinare annualmente la quota di spesa da iscrivere sullo stanziamento pluriennale complessivamente autorizzato dalla legge, in relazione ai tempi che si vorranno fare assumere al processo di realizzazione dei progetti ed alle esigenze di breve periodo emergenti nella dinamica del sistema.

Il raccordo costante fra documento-programma e bilancio dello Stato - mi riferisco al quesito n. 4 - impone una periodica revisione delle previsioni del piano in relazione allo scostamento dalla realtà economica dei dati originari.

La possibilità di uno scostamento del genere, in un sistema economico di mercato, policentrico ed aperto verso il resto del mondo, nel quale l'operatore pubblico dispone di un controllo diretto soltanto su di una parte delle determinanti del processo economico, potendo sulle altre influire unicamente per vie indirette, appare fisiologica. È sempre immanente cioè la possibilità che un dato programma non trovi pieno riscontro nella realtà, quando fattori imprevedibili vengano ad imprimere alla dinamica economica un corso diverso da quello ipotizzato.

Ciò implica l'esigenza, come ho accennato, di un periodico aggiornamento dei dati, delle prospettive originariamente accolte nel documento, per tener conto dei mutamenti intervenuti nella realtà economica, in modo da adeguare il quadro programmatico dell'intervento pubblico agli obiettivi prestabiliti. Aggiornamento, questo, che potrà avvenire annualmente, in concomitanza ad esempio con la relazione previsionale e programmatica, venendo necessariamente a riflettersi sull'impostazione del bilancio relativo al successivo esercizio.

Sarà cioè in tale sede che, per quanto concerne le spese di investimento ed in particolare le spese pluriennali previste per la realizzazione degli obiettivi del piano individuati nei singoli progetti, occorrerà adeguare i tempi dell'azione pubblica e la misura del suo impegno nei diversi settori alle variazioni apportate nel quadro programmatico con il documento di scorrimento.

Non emergono a questo proposito particolari problemi, nella ipotesi che lo scostamento della realtà economica dalle originarie previsioni del programma si risolva in una espansione delle entrate inferiore a quella ipotizzata e quindi in una parziale mancanza di copertura per il complesso delle spese previste. Considerato il principio della unitarietà del bilancio - per il quale non si ammette, se non in casi eccezionali, una correlazione di-

retta tra singoli cespiti di entrata e singole spese – un'ipotesi del genere potrà semplicemente riflettersi in una riduzione o addirittura nella non iscrizione in bilancio delle quote di spese pluriennali che si ritenesse opportuno e possibile contrarre o sopprimere.

In questo senso mi sembra del resto che si sia chiaramente espressa la Corte costituzionale, asserendo che la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità, nel senso che nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salva sempre l'approvazione parlamentare, quante volte le esigenze dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico-sociale consiglino una diversa impostazione globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio.

Parimenti non sembra che emergerebbero problemi degni di rilievo nell'ipotesi in cui si manifestasse l'opportunità, tenuto conto dell'andamento del ciclo, di concentrare date spese pluriennali in un numero di anni più ristretto di quello previsto dalle relative disposizioni di legge.

In tutte queste ipotesi, il bilancio dello Stato, inteso come quadro giuridico-contabile, e la relativa legge di approvazione assolverebbero appieno alla funzione, di cui s'è detto, di rendere concretamente operative le operazioni programmatiche nella misura e nei tempi suggeriti dalle esigenze e dalle possibilità via via emergenti nella realtà economica.

Diversa sarebbe invece l'ipotesi in cui la revisione del quadro dei dati programmatici, in dipendenza di mutamenti intervenuti in tale realtà, consigliasse di ampliare nel successivo esercizio – al di là dei limiti dell'ammontare globale delle spese pluriennali previsto dalle diverse disposizioni di legge – la misura di taluni interventi o perché consentito da uno sviluppo delle entrate superiore a quello originariamente ipotizzato o perché esigenze nuove (ad esempio, di sostegno della domanda globale) rendessero opportuno accrescere l'intervento pubblico in taluni settori. Non si tratterebbe in questo caso soltanto di concentrare o diluire nel tempo date spese pluriennali, fermi restando i loro rispettivi ammontari globali, ma di modificare appunto questi ammontari per imprimere alla spesa pubblica un andamento diverso da quello inizialmente previsto in connessione con i mutamenti intervenuti nella realtà economica.

In questa ipotesi, considerato il carattere formale della legge di bilancio – inteso nel

senso che, salvo alcuni temperamenti apportati da una interpretazione estensiva dell'articolo 81 della Costituzione, non si può con essa includere in bilancio poste nuove né d'entrata né di uscita che non siano già state previste da leggi sostanziali – emergerebbe la necessità di variare tutte le leggi pluriennali di spesa coinvolte nella modifica del quadro degli interventi programmatici. Ed altrettanto occorrerebbe fare sul versante delle entrate, qualora si palesasse l'esigenza di reagire attraverso lo strumento tributario alle variazioni non previste verificatesi nella situazione economica.

Ritengo che prevedere la possibilità di realizzare questi aggiustamenti attraverso un apposito atto legislativo da adottarsi in concomitanza con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, consentirebbe al bilancio stesso di recepire il nuovo quadro risultante da questa modificazione delle norme sostanziali di entrata e di spesa e quindi di mantenersi aderente alle esigenze di breve e di lungo periodo della politica di piano.

Nel richiamarmi a questa possibilità, intendo naturalmente riferirmi ad un atto quale quello che il Progetto '80 indica come « legge di finanza », nei confronti del quale sono state mosse obiezioni meritevoli di attenta riflessione. Mi sia consentito di rilevare, a tale proposito, che una legge del genere non sembra possa intaccare la funzione che – secondo l'orientamento della Corte costituzionale, poi accolto dal Comitato interparlamentare Paratore-Medici – andrà riconosciuta al bilancio, di determinare anno per anno, per le spese pluriennali, la quota da iscrivere sullo stanziamento globale previsto dalle leggi sostanziali, né tanto meno la funzione, che già gli compete, di fissare gli stanziamenti relativi alle spese, annuali e pluriennali, di cui le leggi sostanziali rimandano appunto al bilancio la quantificazione dell'onere. La legge in questione verrebbe unicamente a formulare – oltre tutto in un contesto unico, quindi più facilmente armonico – quelle norme sostanziali di adeguamento delle disposizioni in vigore in tema di entrate e di spese pubbliche alle nuove esigenze imposte dall'andamento economico, che la legge di bilancio, proprio perché legge formale, non potrebbe contenere.

D'altro canto va anche considerato che, quand'anche la nuova legge sottraesse in parte o totalmente il contenuto sostanziale ammesso nella legge di bilancio, non ne verrebbero comunque diminuite – ed è questo che mi sembra abbia effettiva importanza – le prerogative di indirizzo e di controllo del Parlamento.

Il quesito n. 5, concernente il rapporto che si dovrebbe instaurare tra programma economico, l'eventuale documento di scorrimento del programma ed il bilancio dello Stato, non mi sembra che ponga particolari problemi, data la natura diversa e la diversa funzione del programma e del documento di scorrimento da un lato e del bilancio dall'altro. Competerà naturalmente ai primi due documenti una funzione di indirizzo, mentre resterà al bilancio la sua precisa funzione di atto autorizzativo di spesa.

Quanto al quesito n. 6, concernente la validità e la possibilità di realizzazione pratica del rapporto tra legge di spesa, bilancio e programma, quale prospettato nelle conclusioni del Comitato Paratore-Medici, ritengo che la risposta sia implicita in quelle già formulate in ordine ai quesiti precedenti.

I quesiti dal n. 7 al n. 11 richiedono, a mio avviso, una risposta unica, vertendo tutti sulla questione dei residui e dell'eventuale adozione di un bilancio di cassa, in luogo di quello di competenza, tra l'altro come possibile rimedio all'espansione patologica avutasi negli ultimi anni nei residui stessi.

Ritengo che il problema esiga un discorso diverso, a seconda che si considerino i residui di stanziamento (o impropri) ovvero i residui in senso stretto. I primi, com'è noto, vanno imputati alla tecnica stessa d'impostazione del bilancio di competenza; basti pensare in qual misura i residui di questo genere tendano ad essere gonfiati dagli stanziamenti effettuati a fine esercizio con le note di variazione del bilancio consentite dagli aggiornamenti delle previsioni di entrata; dal regolamento finanziario fra Stato ed enti locali che avviene dopo la chiusura dell'esercizio cui si riferisce; dall'esigenza, quando si tratti di opere da finanziare con ricorso al mercato finanziario, di dover talvolta anticipare la relativa emissione obbligazionaria in funzione delle condizioni del mercato stesso.

Senza dubbio un bilancio di cassa, ponendo l'accento sulla fase del pagamento anziché su quella dell'impegno, consentirebbe di eliminare la formazione dei residui di questo tipo. Si tratterebbe, tuttavia, della soluzione di un problema di carattere essenzialmente contabile, al quale penso non si dovrebbe annettere soverchia importanza.

Un discorso diverso va fatto ovviamente per i residui in senso stretto i quali, nella misura in cui non riflettano una consapevole politica di rallentamento della spesa pubblica in relazione a particolari situazioni congiunturali, rivelano l'incapacità dell'amministrazione

pubblica di spendere nei tempi previsti: incapacità che rende sostanzialmente impossibile, o quanto meno estremamente difficoltosa, una manovra tempestiva della finanza pubblica in termini anticiclici e pregiudica la realizzazione degli obiettivi di lungo periodo ai quali la spesa appare preordinata.

L'adozione di un bilancio di cassa potrebbe consentire naturalmente l'eliminazione anche dei residui di questo secondo tipo, ma non verrebbe meno il problema — che è poi quello di cui occorre tener conto, per le sue rilevanti implicazioni sul piano sostanziale della gestione della finanza pubblica quale strumento di intervento nella realtà economica — che ne provoca la formazione in regime di bilancio di competenza: il problema delle strutture della pubblica amministrazione, in gran parte ormai non più rispondenti alle funzioni nuove che l'operatore pubblico deve affrontare nelle moderne economie di mercato, e delle procedure che regolano l'azione amministrativa.

All'introduzione di un bilancio di cassa non si oppone, a mio avviso, alcuna ragione di ordine formale — l'articolo 81 della Costituzione ritengo non contenga alcuna preclusione in proposito — ma potrebbero opporsi importanti ragioni di carattere sostanziale. Non si può infatti non considerare che questo tipo di bilancio, ove spostasse il vincolo autorizzativo dal piano degli impegni a quello dell'erogazione, implicherebbe una rigorosa autodisciplina dell'esecutivo nell'assunzione di impegni di spesa.

Nel caso in cui quest'autodisciplina non operasse in maniera efficace, l'adozione del bilancio di cassa potrebbe determinare inconvenienti gravi, in quanto gli impegni non soddisfatti nell'esercizio corrente, anche se assunti sulla base di una articolata legislazione sostanziale, verrebbero a rappresentare una realtà irreversibile, dalla quale tanto il Governo quanto il Parlamento resterebbero vincolati e che oltre certi limiti potrebbe portare il bilancio ad un così elevato grado di rigidità, nella fase della sua impostazione, da renderlo in pratica un atto a contenuto quasi obbligato.

L'adozione di un bilancio di cassa può oggi aver luogo a mio avviso, anche per agevolare il processo di armonizzazione comunitaria della finanza pubblica, non in alternativa ma in aggiunta al bilancio di competenza, con funzioni nettamente differenziate: resterebbe al bilancio di competenza la sua tradizionale e, ritengo, almeno per ora, insostituibile funzione di quadro giuridico-contabile dell'attività finanziaria dello Stato e, in quanto

approvato dal Parlamento, di atto autorizzativo all'assunzione di impegni di spesa, mentre competerebbe al bilancio di cassa una funzione sostanziale di orientamento circa il prevedibile andamento della finanza pubblica ed i riflessi che potranno derivarne sui flussi monetari e finanziari, offrendo indicazione sui tempi da imprimere (nei limiti naturalmente in cui la rigidità della spesa pubblica lo consenta) all'attività di erogazione della pubblica amministrazione.

Vorrei qui ricordare che la legge sull'ordinamento del Ministero del bilancio e degli organi della programmazione prevede che il CIPE annualmente, in sede di discussione delle linee di impostazione del bilancio dello Stato, effettui anche un esame della formazione e destinazione dei flussi monetari e finanziari e mi pare che proprio in questa occasione si avverta oggi chiaramente la mancanza di un bilancio di cassa con le funzioni orientative di cui s'è detto, mancanza che limita per il CIPE le possibilità di decisione in materia.

Non mi sembra peraltro che almeno per ora si possa andare oltre la istituzione di un bilancio di cassa di questo tipo. In particolare, non mi sembra che sia auspicabile attribuire al bilancio di cassa anche un valore di limite giuridico, nell'intento di offrire al Parlamento più precisi elementi di conoscenza e di valutazione *ex ante* e di controllo *ex post* dei tempi della gestione del bilancio. A parte il fatto che tali elementi sarebbe in grado di offrirli, in misura soddisfacente, anche un bilancio di cassa privo di quel valore di limite giuridico, ma che venisse offerto alla discussione parlamentare, si verrebbe - qualora una soluzione del genere fosse realizzata - a rendere la manovra finanziaria dello Stato ancor meno flessibile di quanto sia attualmente, proprio quando si avverte invece pressante l'esigenza di conferire alla finanza pubblica un più elevato grado di manovrabilità.

Questa esigenza, se da un lato certamente non può risolversi in una limitazione dei poteri che competono, anche sul piano costituzionale, agli organi legislativi in tema di indirizzo e di controllo della gestione finanziaria dello Stato, richiede però anche, a mio avviso, che resti all'esecutivo l'effettiva responsabilità di adottare, entro i limiti segnati dalle leggi sostanziali e dal bilancio, la linea di condotta finanziaria suggerita dall'andamento della situazione economica vista nel quadro degli obiettivi programmatici.

D'altro canto, non vedo in verità come la contemporanea adozione dei due tipi di bilan-

cio, entrambi con valore di limite giuridico, possa considerarsi idonea a risolvere il problema dello sfasamento temporale tra assunzione di impegni ed effettive erogazioni (ossia il problema dei residui passivi), dato che non sarebbe certo il bilancio di cassa a poter imprimere all'azione pubblica quelle necessarie doti di rapidità e di scioltezza che, in parte per le strutture obsolete degli organi ed in parte per la disciplina ormai in larga misura superata che ne regola l'attività, essa sinora non è riuscita ad acquisire.

La soluzione del problema - una soluzione sostanziale, beninteso, e non soltanto formale - potrà essere ottenuta unicamente affrontando queste, che sono le vere cause di fondo dell'abnorme espansione dei residui passivi registratasi negli ultimi anni.

Questi sono i problemi ai quali fa appunto riferimento l'ultima domanda del questionario.

Che gli schemi organizzativi e procedurali, che contraddistinguono l'attività dell'apparato amministrativo dello Stato, siano venuti da tempo a provocare notevoli, pesanti disfunzioni nell'azione pubblica, è cosa purtroppo nota a tutti. La complessità e macchinosità dei procedimenti e dei controlli (che appaiono ancora improntati ad una pura funzione « garantistica », trascurando gli aspetti dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica), la mancanza di una moderna programmazione di bilancio, l'entità delle dispersioni e la non sempre adeguata capacità degli organi di rispondere agli imperativi ed alle esigenze concrete della realtà economica e sociale costituiscono altrettante remore all'azione dello Stato, specie se si considera che il nostro paese, pur essendo inserito nel novero delle nazioni più industrializzate, si trova ancora impegnato nel superamento di antichi e gravi squilibri.

L'esistenza di una situazione di inefficienza e di disordine nella pubblica amministrazione e l'insufficiente coordinamento tra le sue varie articolazioni sono suscettibili di pregiudicare in pratica un corretto svolgimento di qualsiasi politica, tanto di breve quanto di lungo periodo.

Il problema dell'adeguamento delle strutture organizzative dello Stato ai compiti nuovi che esse debbono affrontare in una economia moderna è venuto ad assumere un'importanza determinante dacché si è venuta ad impostare in Italia una politica di programmazione: una pubblica amministrazione che non sia in grado di adempiere soddisfacentemente alle funzioni che in questo quadro le vengono affi-

date, non può costituire che un elemento di freno, anziché di stimolo e di sostegno del processo di sviluppo economico, rendendo estremamente incerta la possibilità di raggiungere nei tempi previsti gli obiettivi di fondo di una politica di piano.

È partendo appunto da questa premessa che il Progetto '80 ha posto l'accento sulla necessità di affrontare e risolvere il problema della riforma delle strutture dell'amministrazione pubblica nelle loro varie articolazioni, cercando di delineare una strategia che si muova, come si dice nel progetto, in una prospettiva più ampia volta a consentire all'amministrazione stessa l'espletamento concreto dei compiti che le competono in una società in cui coesistano centri autonomi di decisione tanto pubblici che privati.

Nell'auspicare una riorganizzazione globale dell'apparato amministrativo statale, intesa a dare un assetto logico e coerente ai poteri pubblici, il progetto esclude l'opportunità di ricondurre i modelli operativi, assunti dall'apparato anzidetto, in uno schema unico e razionale. Esso auspica invece la mobilità degli schemi di intervento ed il loro adeguamento ad una linea flessibile, aderente alle esigenze che derivano dagli impulsi trasmessi dagli organi politici e dalla realtà socio-economica.

Se realmente si potrà condurre avanti una riforma ispirata a questi orientamenti, senza che essa nel suo cammino trovi, negli equilibri esistenti che verrebbero inevitabilmente turbati e talora travolti, ostacoli insormontabili o tali comunque da svuotarla di contenuto, ritengo che si potrà giungere, anche se forse in un tempo non breve, a conferire alla amministrazione dello Stato quei caratteri di autonomia e di responsabilità necessari per consentirle di agire con speditezza ed efficacia.

Ciò implicherà naturalmente la necessità di affiancare alla riforma delle strutture una coraggiosa riforma della disciplina che regola l'azione amministrativa, attraverso un'adeguata disarticolazione della legge di contabilità generale dello Stato (oggi unica per tutti gli adempimenti amministrativi) in regole opportunamente differenziate su tutti i piani, compreso quello determinante dei controlli, in relazione alla natura delle funzioni che saranno affidate ai diversi organismi in cui la struttura statale verrà ad articolarsi e tenendo conto delle prospettive che nascono dall'ordinamento regionale.

PRESIDENTE. Grazie. La parola al professor Giannini.

GIANNINI, Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma. Conoscevo inizialmente solo il documento preliminare. Adesso ho preso visione del questionario. A me pare che l'ambito di questa indagine sia venuto ad allargarsi notevolmente, perché non si tratta più di discutere solo del problema della legge di contabilità pubblica. Questo problema presenta una quantità di questioni di carattere molto tecnico e meriterebbe una analisi propria e approfondita, in quanto vi sono alcune parti di normativa di tale legge che non solo non si applicano più ma che non sono materialmente applicabili, e viceversa sullo scheletro della normativa della legge di contabilità, si è sviluppata tutta una prassi applicativa che va per conto proprio, sia in relazione alla esperienza degli ordini di accreditamento, sia ad altre esperienze più moderne. Però mi pare che ormai l'ambito di questa indagine si è spostato e investe non tanto il problema della contabilità, ma tutto il problema dell'organizzazione, della decisione e del controllo della spesa pubblica.

Ed allora direi: cominciamo a sgomberare il terreno da quelle che mi pare siano da considerare delle idee di disturbo, tipo, per esempio, la celebre sentenza della Corte costituzionale e tipo il problema dei residui. Si tratta di idee di disturbo, che nascono dal fatto che si sono avverati fatti che hanno colpito l'opinione pubblica, e che si sono ultradimensionati, in base, del resto, ad un noto processo sociologico. La sentenza della Corte costituzionale ha delle parti buone e delle parti sbagliate, e come succede, la gente si occupa delle parti sbagliate e non delle parti buone.

Per cui ci si è messi a discutere come se fosse una cosa seria, l'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato del quinto comma dell'articolo 81.

Così pare per i residui. Finché avremo un bilancio di competenza, ci saranno i residui.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Anche quando avremo il bilancio di cassa, ci saranno i residui.

GIANNINI, Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma. Però sono residui in senso contabile, non di cassa. Supponiamo che ci sia un residuo di 10 milioni: certamente il procedimento amministrativo che ci vuole per mettere in evidenza e amministrare questi residui supera il valore di 10 milioni, tanti e tali sono gli adempimenti che si richiedono; si che il costo procedimentale è altissimo. Ma, ripeto, questa è automatica conseguenza del sistema adottato.

Egualemente bisogna tener fuori dalla nostra attenzione alcuni problemi che hanno carattere non determinante, anche se sono problemi condizionanti. Per esempio, le modificazioni strutturali dell'organizzazione dello Stato; la istituzione o il cambiamento radicale di aziende autonome o agenzie; adesso il problema delle regioni: sono tutti problemi che certamente condizionano il meccanismo generale della spesa pubblica, però non lo determinano in quanto tale.

Di questi problemi non vorrei occuparmi. Anzi dato l'ambito che ha preso l'indagine, forse conviene prescindere anche dal questionario, perché esso sembra dominato da preoccupazioni di collegamenti. Certamente, per fare un discorso coerente, bisogna avere presente che tutti i meccanismi sono collegati gli uni agli altri, per cui è inutile parlare di una nuova impostazione della legge di programmazione, se non si ha presente come funzionano il Parlamento, la Corte dei conti, la Ragioneria generale. Tuttavia, essendosi in sede conoscitiva, la tecnica preferibile pare quella di individuare e analizzare i punti nodali del sistema vigente.

A me pare che i punti nodali di tutto il complesso sistema si possano ridurre a cinque: la programmazione, il bilancio, la Ragioneria generale, la Corte dei conti, il Parlamento. Sistema a parti collegate fin dalla prima visione che ne ebbe il legislatore dell'800, cioè quel legislatore che si ispirò sostanzialmente agli istituti propri della Terza Repubblica di Francia; siccome la Terza Repubblica si trovò ad essere contemporanea alla costruzione del nostro Stato, ancor oggi certe sue strutture sono la base delle nostre strutture, quando ormai in Francia non vigono più.

Ed ora vorrei passare a esporre i singoli punti. Sul programma, non vorrei aggiungere nulla a quello che ha detto il dottor Landriscina. Forse si potrebbe dire che l'esperienza potrà precisare alcune strutture della programmazione, che oggi non sono ancora chiare, ma che forse nel programma '80 si andranno meglio delineando: una programmazione, che tenda essenzialmente a degli obiettivi, non deve essere una specie di conoscenza di quello che è il vero della spesa e dell'entrata, e delle attività sociali dello Stato.

Viceversa, il discorso è più grave per quello che concerne il bilancio. E qui vorrei cominciare a demitizzare una problematica, cioè quella che il bilancio abbia un contenuto autorizzatorio.

In realtà il bilancio dello Stato moderno non ha mai avuto contenuto autorizzatorio,

neppure nel suo paese d'origine, cioè l'Inghilterra. È vero che gli autori inglesi ancora nel secolo scorso si richiamavano alla tradizione dei rapporti tra Camera dei Comuni e Corona così come derivava dall'esperienza settecentesca, allorché veramente occorreva una autorizzazione della Camera alla Corona per riscuotere i tributi; però è pur vero che questa realtà venne a cadere nell'800, quando le leggi impositive divennero leggi permanenti dello Stato e, come tali, si applicavano indipendentemente dall'autorizzazione annuale del Parlamento. Del resto, nella prassi costituzionale degli Stati contemporanei dal 1800 ad oggi non è mai avvenuto che il Parlamento autorizzasse attraverso il bilancio l'applicazione delle leggi tributarie. Invero ancor oggi molti autori parlano del contenuto autorizzatorio della legge di bilancio, ma se andiamo a considerare cosa si intende per contenuto autorizzatorio, si vede che il discorso è completamente diverso da quello racchiuso nell'idea originaria, perché si vuol dire soltanto che le partizioni di bilancio hanno un effetto vincolante per la destinazione delle somme; dunque non è che il Governo è autorizzato a procedere ad impegni di spesa in base a quanto contenuto nel bilancio, ma è vero il contrario: quelle somme sono vincolate a certi tipi di spesa. Perciò, se il contenuto vincolativo della legge di bilancio viene visto sotto la luce che ho detto, si dovrà riconoscere che il gran discutere che si fa circa gli inconvenienti che avrebbe il bilancio di cassa nei confronti del bilancio di competenza non ha validità, perché non è affatto vero che solo col bilancio di competenza è possibile l'intervento della Corte dei conti ai fini di riscontrare la regolarità degli impegni di spesa e la legittimità dell'iscrizione di una spesa ad un certo capitolo: sia il bilancio di competenza che il bilancio di cassa rispondono a questo fine, perché ambedue hanno un effetto vincolativo della destinazione della spesa.

Si deve perciò attenuare di molto il valore del dibattito bilancio di cassa o bilancio di competenza, che si trascina da tempo, perché la questione è più di carattere tecnico che di principi costituzionali: bisogna cioè guardare ai risultati pratici dell'uno e dell'altro strumento, anziché ancorarsi a pretesi sacri principi di cui non si sa individuare l'esistenza. Qual è la situazione attuale, in Italia, del cosiddetto bilancio funzionale? Nel bilancio funzionale di competenza quale da noi viene applicato si riscontrano gli inconvenienti che tutti conosciamo. È possibile pensare a formule diverse? Direi di sì, innanzitutto per la

ragione che il bilancio, oggi, non è più quel documento avente un rilievo costituzionale fondamentale, in quanto atto su cui si determinano scelte politiche di base del Parlamento. La decisione del Parlamento può avvenire – e di fatto molte volte avviene – sulle relazioni sulla situazione economica del paese, o sulle relazioni programmatiche, o, altrove, su altri atti analoghi, e non invece sul bilancio. Talché il bilancio ha perduto, nella realtà contemporanea, quel valore che aveva avuto sino a subito dopo la prima guerra mondiale, da noi e in Francia, e sino alla seconda guerra mondiale in Inghilterra, di atto sulla base del quale si discute e si determina l'indirizzo politico-economico dello Stato. La realtà vede perciò una dequalificazione del valore costituzionale del bilancio. La decisione sul bilancio, cioè, oggi tende ad essere sempre più solo una decisione di carattere tecnico, e conserva un carattere ambiguo solamente per uno di quei fenomeni di vischiosità che si registrano nella vita costituzionale di tutti i paesi.

E allora, mi chiedo se non sia da prendere come esempio proprio il modello inglese, si intende modernizzandolo sulla base delle esperienze che gli stessi inglesi stanno facendo e che, del resto, anche da noi sono note. Mi chiedo se non convenga passare decisamente ad un sistema di bilancio di cassa, con il corredo di altri tipi di atti predisposti dal Governo e sottoposti alla decisione del Parlamento, di cui del resto alcuni da noi già esistono. In questo modo il bilancio tornerebbe ad essere quello che sin dal secolo scorso alcuni grandi giuristi pensavano che dovesse essere: un documento di previsione aziendale, che, trattandosi dell'azienda dello Stato ed essendo corredato delle proprietà di un apparato pubblico, permetterebbe di assolvere a tutte le funzioni alle quali oggi il bilancio di competenza funzionale assolve molto male; perché – diciamo la verità – questo tipo di bilancio, nel corso dell'esercizio, è una specie di scatola chiusa di cui si potrà vedere il contenuto solo quando l'esercizio è terminato. Che cosa succede mentre è in corso di applicazione non lo sa nessuno, e forse sarebbe difficile aver risultati migliori anche se si introducesse, come alcuni pensano, un sistema di automazione a calcolatori elettronici.

E a questo punto viene fuori anche il problema dei residui. Invero non ci si può illudere che per eliminare i residui basti il trasferimento di competenze alle regioni, o l'istituzione delle agenzie. Se infatti è vero che i residui si formano per le amministrazioni che hanno soprattutto incombenze operative –

come il Ministero dei lavori pubblici, dell'agricoltura, ecc. – e che essi potrebbero ridursi il giorno in cui si passasse ad un diverso tipo di amministrazione, per esempio un'amministrazione organizzata per agenzie, o aziende autonome che dir si voglia, è pur vero che quasi tutte le amministrazioni oggi, anche quelle più antiche, hanno delle incombenze operative, che non possono essere organizzate in aziende autonome. Onde è pienamente giustificata la preoccupazione di coloro che si occupano del tema, di fronte al fatto di denaro pubblico che non si riesce a spendere.

Il bilancio di cassa comporta anch'esso dei residui, ma sono residui contabili, onde vi è la possibilità del trasporto automatico dei residui nel bilancio successivo. Quindi è l'unico strumento valido per non creare residui in senso giuridico.

Il bilancio di competenza è difeso dalla Ragioneria generale dello Stato, e si capisce che trovi tale patrocinio, poiché la Ragioneria generale ha un interesse patrimoniale diretto a mantenerlo, altrimenti perderebbe una buona parte dei propri proventi. Quanto poi alla coesistenza di un bilancio di cassa e di un bilancio di competenza, si badi che la proposta si riduce ad una espressione verbale – perché in realtà il bilancio di competenza permane, onde le cose rimarrebbero come sono oggi con tutti gli inconvenienti lamentati – solo che si accompagna ad un altro documento, che usurpa il nome di bilancio di cassa, perché in realtà è semplicemente un conto della spesa.

Ed allora attenzione, perché si rischia di cadere nella mistificazione: sotto l'apparenza di voler conciliare i termini, in realtà si fa prevalere un termine solo, risolvendo l'altro termine in una parvenza, in un documento di non grande importanza.

Quello che mi chiedo, invece, è se in relazione al raccordo tra programmazione e bilancio, non sia opportuna la introduzione dei bilanci di verifica. Nell'esperienza americana il risultato di questi bilanci è positivo. Questi bilanci si rendono necessari per controllare il modo con cui si attuano i termini contenutistici della programmazione, e anche, anzi soprattutto, per verificare i *trends*, specie se previsti per un vasto arco di tempo pluriennale. Oggi, per queste analisi conoscitive, noi non abbiamo che il consuntivo, il quale però ci dice assai poco. Il consuntivo è concepito come uno specchio dei bilanci di competenza, quindi è un documento che ha un rilievo più giuridico che economico, più legalistico che

contabile. Come strumento contabile, non si è mai sentito che un economista abbia tratto particolari conoscenze dallo studio di un consuntivo.

Lo sviluppo di quest'idea è più aziendalistico che giuridico o sociologico. Occorrerebbe, una volta che si fosse deciso di adottare nuove strutture, interpellare qualcuno che abbia una grossa esperienza di contabilità aziendale, perché suggerisca, oltre tutto, le modalità tecniche di questi nuovi tipi di atti.

Passo al terzo termine, le ragionerie centrali. Ho visto che questo tema è emerso nella discussione che avete avuto con alti funzionari dello Stato. Non c'è dubbio che oggi le ragionerie centrali sono una duplicazione della Corte dei conti, anche se, come si dice, agiscono per finalità diverse. Possiamo essere d'accordo che le finalità sono diverse, però sappiamo tutti, per esperienza, che molti rilievi della Corte dei conti avvengono su segnalazione delle ragionerie centrali, e sappiamo pure che le ragionerie centrali, laddove hanno una forza sufficiente nei confronti del Gabinetto, fanno sentire la loro voce. Si potrebbero citare tanti casi in cui i così detti scandali che sono emersi nell'opinione pubblica, in realtà erano già noti alle ragionerie centrali, che avevano fatto rilievi.

A me pare che le ragionerie centrali non sono affatto un organo da eliminare, come molti ritengono. La tesi che oggi prevale è quella di attribuire alle ragionerie centrali, e quindi correlativamente alla Ragioneria generale, il compito di assistenza contabile all'amministrazione attiva, cioè ridurle al modello degli uffici di ragioneria degli enti minori. Io credo, viceversa, che siccome le ragionerie centrali hanno assolto bene, nel complesso, il compito che è loro confidato dalle leggi, valga la pena di conservarle, ed anzi mi chiedo se quello che è il sistema del controllo di legittimità preventiva degli atti, oggi attribuito alla Corte dei conti, non debba essere attribuito solo alle ragionerie centrali.

E qui vengo a parlare della Corte dei conti. E dirò con tutta franchezza che io considero la Corte dei conti, così come è oggi organizzata, un organo non solo sbagliato ma controproducente, cioè un organo che produce un aumento della spesa pubblica e un aumento del costo di alcune attività dello Stato. Questo non già per colpa di persone, ma per il modo con cui sono organizzate le attribuzioni e le procedure, cioè per via del sistema di questo tipo di controllo. Innanzi tutto, consideriamo il controllo preventivo, in relazione ai diversi tipi codificati nella legge di contabilità pub-

blica: abbiamo i ruoli di spesa fissa, su cui il controllo è uno spolvero; poi abbiamo il controllo sugli ordini di accreditamento, che come voi sapete non si fa, e tutti i rendiconti vanno a finire in un sotterraneo della Corte dei conti e lì restano, perché è materialmente impossibile fare controlli, anche saltuari. Resta il controllo sui provvedimenti per i quali si segue il procedimento, diciamo così, generale, della legge di contabilità: statisticamente sono una minoranza nel complesso degli atti da controllare.

Orbene, come si fa a decifrare quello che ha svolto un operatore sulla base della documentazione che si esibisce? Come fa la Corte dei conti a controllare la legittimità in via preventiva di un provvedimento amministrativo, quando l'oggetto che essa conosce è solamente un insieme di documenti, di atti formali, costituenti una serie di atti previsti dalle norme che regolano il procedimento e il provvedimento amministrativo?

Basta, non dico un po' d'astuzia, ma una semplice accuratezza degli uffici che dispongono circa il procedimento, affinché la facciata del procedimento si presenti tutta a posto; e siccome dietro la facciata il controllore non può vedere, ma solo intravedere, egli non può fare che osservazioni formali sulla facciata. Fuor di metafora, se il procedimento amministrativo e il relativo provvedimento non contengono una qualche palese e vistosa violazione di legge, il controllore di mera legittimità resta cieco, perché può conoscere gli atti ma non i fatti. Per cui se il procedimento, come si dice nel gergo amministrativistico, salva le forme, esso passa attraverso il controllo: questo spiega perché tanti atti viziati da eccesso di potere sono annullati dal giudice amministrativo, dopo esser passati attraverso il controllo, ad esito positivo, della legittimità. Come può infatti il controllore sapere che cosa sono, in fatto, i « motivi » del provvedimento?

Si obietta: ma con questa logica, tutti i controlli di legittimità preventivi divengono inutili! In parte ciò è anche vero, e allora il discorso si trasferisce in altro settore. Tuttavia c'è una importante considerazione da fare, che trarrò da un esempio: quando il prefetto controlla la legittimità di una deliberazione di un comune, ha dinanzi a sé un atto su cui le opposizioni hanno già fatto rilievi, o possono averli fatti gli interessati. Egli quindi conosce di un dialogo che, sia pur in modo talora embrionale, si è aperto; invece la Corte dei conti conosce di un monologo, nel senso che le manca la rappresentazione del punto di vista del possibile controinteressato.

La risultanza ultima è che rispetto agli atti più importanti, che dislocano e amministrano grossi interessi pubblici e privati, questo tipo di controllo si sterilisce nel formalismo.

Aggiungiamo che per via del controllo preventivo la prassi ha introdotto una serie di pratiche elusive (per esempio contratti stralcio, pseudo sondaggi di mercato in materia di contratti, pareri artificiosamente provocati su quesiti artefatti) che hanno profondamente alterato la probabilità dell'azione pubblica; perché ordinate alla circonvenzione del controllore. Tutti sanno, per esempio, che chi contratta con una amministrazione pubblica si pone in partenza in una posizione di difesa e cerca di introdurre dei sotterfugi che gli possano poi permettere, al momento opportuno, con l'esperimento di adeguate misure previste dalla legge, di recuperare quello che l'amministrazione gli ha tolto: quando, addirittura, non si arriva a delle forme patologiche di sfruttamento dell'amministrazione stessa.

Però — si dice — vi è il controllo sulle entrate. È un controllo che però la stessa Corte dei conti non sa ancora come debba essere svolto. Vi è infine il controllo sugli enti pubblici, del quale vorrei parlare più oltre.

E allora, se le cose stanno così, sorge il problema: a cosa serve questo enorme apparato della Corte dei conti, che provoca un così grande rallentamento dei tempi tecnici nella attività amministrativa? Forse una volta aveva una sua utilità, non tanto come deterrente, quanto perché — non esistendo né le ragionerie centrali né la Ragioneria generale con le incombenze che oggi hanno, — aveva una sua coerenza, nell'ambito del sistema, il fatto di conoscere preventivamente se un provvedimento fosse o meno conforme alla legge; e questo soprattutto tenendo conto del clima, in cui il rapporto Stato-cittadino era concepito unicamente in termini di rispetto o meno della legge. Oggi però questa coerenza non esiste più, e che ciò sia vero lo dimostra l'esperienza francese, che ha sostituito sostanzialmente la Corte dei conti con l'Ispettorato generale di finanza, il quale agisce mediante un controllo di gestione, cioè con un controllo che rende possibile conoscere effettivamente come viene utilizzato il pubblico denaro, salvo poi passare i risultati finali dell'ispezione ai ministeri, al Parlamento, alla Corte dei conti che, se necessario, appone il suo visto: la Corte, cioè, si è ridotta ad un organo di rituale.

Si pone quindi con urgenza il problema di una riforma strutturale e funzionale della Corte dei conti; oggi il problema del controllo della spesa pubblica non si può più porre in

termini di controllo di legittimità preventiva; praticamente non serve a niente: si pensi, ad esempio, a ciò che accade quando la Corte afferma l'illegittimità di un atto ed invece il giudice si dichiara di opinione contraria: la affermazione della Corte perde qualsiasi valore.

Per quanto riguarda il controllo successivo, sono tutti d'accordo nel dire che esso è inutile così come viene attuato, perché anche se risultasse che è stata commessa una irregolarità, le sanzioni sono talmente blande ed inapplicabili che sostanzialmente tutto si riduce a un nulla di fatto.

Quindi, quale è — sulla base dell'esperienza di paesi in cui questi problemi sono più sentiti, anche dalla pubblica opinione — l'unico controllo autentico? È quello di gestione, da svolgersi contemporaneamente allo svolgimento dell'attività amministrativa. Questo controllo (chiamatelo PPBS o comunque volete) deve essere condotto secondo tecniche differenziate, in quanto altro è il controllo su un'amministrazione che agisce mediante atti amministrativi (come, per esempio, il Ministero degli interni) e altro quello su una amministrazione di tipo imprenditoriale (come, per esempio, le ferrovie dello Stato).

Ritengo comunque che anche nel nostro paese il futuro sia legato ai controlli di gestione, il che ovviamente comporta l'esistenza di un ente capace di svolgerli, che non può certo essere la Corte dei conti, così come essa è oggi organizzata. Soprattutto perché negli ultimi anni, per un complesso di errori a catena, essa è stata riempita di giuristi, cioè di persone del tutto non idonee ad un controllo di questo tipo. Si è — in questo modo — creato un ostacolo alla possibile ristrutturazione dei compiti della Corte.

Del resto, la tendenza ad avviare i grandi organi di controllo pubblico dello Stato verso forme di controllo gestionale è ormai diffusa in tutto il mondo. In Inghilterra questo tipo di controllo è stato introdotto fin dal secolo scorso; conserva il nome di *audit*, ma è un controllo informale, che può assumere il contenuto di un controllo di gestione, di un controllo ispettivo o di un controllo preventivo, con quella duttilità che è permessa da un sistema in cui — per loro fortuna — non esiste un diritto amministrativo e viene quindi comunque utilizzato il diritto privato, il che rende tutto più facile.

Oltre a questo esempio specifico, è soprattutto interessante notare come alcuni paesi dell'America latina, che erano partiti con la adozione di un sistema di tipo francese, si

stanno ora orientando verso sistemi di controllo di gestione (su modello statunitense), con risultati - a sentire questi controllori - piuttosto interessanti e comunque positivi.

Veniamo così all'ultima parte di questa mia esposizione: cosa dovrebbe essere chiamata a fare la Corte dei conti, con l'introduzione dei controlli di gestione? La risposta è semplice: il controllo preventivo di legittimità dovrebbe essere affidato al sistema delle ragionerie centrali, quello contemporaneo di gestione alla Corte dei conti.

Ma - si dice - questo controllo la Corte già lo esercita, sugli enti pubblici, in base alla legge del 1958. A mio parere, però, si tratta di uno pseudocontrollo di gestione, essendo un controllo successivo, a cui la pratica ha affiancato un controllo dichiarativo su singoli atti, episodicamente assunti dai singoli enti pubblici. Si tratta, cioè, di un controllo di gestione imperfetta, che non può essere assunto come esempio per dimostrare tesi contrarie a quanto sto esponendo.

L'ultimo punto riguarda il ruolo del Parlamento. Le relazioni della Corte dei conti relative ai controlli di gestione che essa ha eseguito - notate che potrebbero essere controlli trimestrali, semestrali, annuali, a seconda dei tipi di amministrazione (un'amministrazione di tipo aziendale, per esempio, ha bisogno di un controllo di gestione molto più frequentemente proprio perché è necessario l'aggiustamento delle previsioni di bilancio alla realtà dei risultati) - non possono che andare al Parlamento. Si capisce che se riguardano enti, debbono andare anche ai ministeri di controllo, affinché possano intervenire; però organo destinatario per eccellenza di queste relazioni ha da essere il Parlamento, in una sua apposita commissione. È chiaro che noi dobbiamo pensare anche ad una diversa strutturazione degli organismi parlamentari in questo settore, nel senso di una scissione tra l'aspetto decisionale e l'aspetto di controllo.

L'aspetto decisionale si dovrebbe trasferire in sede di una apposita relazione programmatica che accompagni una relazione sulla situazione economica del paese; non più sul bilancio, perché sarebbe atto di ambito più ampio, comprendente elementi non attinenti solo all'ente Stato, che nel bilancio non sono presenti. Quindi la decisione sulla politica economica del paese, meglio sugli indirizzi di politica economica, dovrebbe avvenire su questo documento fondamentale, tanto meglio poi se ad esso si accompagnano altri documenti, tipo bilanci di verifica, conto annuale della spesa, conto patrimoniale, ecc., che si potreb-

bero facilmente definire una volta che si entri nella logica di questo sistema.

Il controllo si dovrebbe esercitare essenzialmente sulla base delle relazioni periodiche della Corte dei conti. Ed allora sarebbe un controllo efficiente, perché la Corte dei conti diverrebbe effettivamente quella che gli autori dicono ma che la realtà ha sempre smentito, cioè la *longa manus* del Parlamento per il controllo della spesa pubblica. Che la Corte dei conti sia questo, lo si legge in tutti i libri di contabilità pubblica, ma che non lo sia tutti lo sappiamo per esperienza. Oggi la Corte dei conti, secondo le norme, dovrebbe inviare la sua relazione allegata al rendiconto, nel mese di luglio, ma il Parlamento la prende in esame, se tutto va bene, l'anno successivo, cioè tratta di un fatto che è ormai tramontato da due anni. Ancora, la Corte invia le relazioni sugli enti pubblici a distanza di 2, 3, 4 anni dalla chiusura degli esercizi, e così via. Che interesse possono più avere queste relazioni? Quali possibilità di intervento restano? La possibilità di intervento del Parlamento deve invece essere immediata, cioè fatta di prontezza, cosa che col sistema attuale veramente non esiste. Quando si accusa il Parlamento di non occuparsi della spesa pubblica, in realtà non ci si rende conto che il sistema è tecnicamente tale per cui il Parlamento non può fare nulla. Può fare una opera di storico e non più di politico.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giannini e dichiaro aperta la discussione.

FERRI GIANCARLO. Ho ascoltato con estremo interesse le due relazioni e ringrazio personalmente il dottor Landriscina e il professor Giannini. Debbo dire che una serie di argomentazioni del professor Giannini, in ordine al controllo, appaiono molto convincenti e desidererei avere qualche chiarimento ulteriore.

Se noi considerassimo l'ordinamento dello Stato col parametro di efficienza che potrebbe essere tratto da un corpo vivente di tipo imprenditoriale, io non avrei molte cose da aggiungere sulle ipotesi di controllo che il professor Giannini ipotizzava, compresa quella del potere da dare a determinate ragionerie di determinati ministeri, vecchi o nuovi (perché potrebbero anche istituirsi dei nuovi ministeri). Per esempio, alla ragioneria del Ministero dell'agricoltura, che, concepita come è oggi, è in ritardo rispetto alla situazione comunitaria e superata dalla realtà dell'intervento regionale; e così per altri ministeri. Però

non credo che si possa definire un parametro per lo Stato soltanto considerando un aspetto pur importante, quello dell'incidenza effettiva delle scelte economiche e sociali che la direzione politica dello Stato, nelle sue espressioni, viene volta a volta determinando; infatti la capacità dello Stato di assorbire, interpretare, e sollecitare una serie di confluente nella nazione, comporta, sembra, almeno tecnicamente, una conseguenza: vale a dire che la pubblica amministrazione deve essere intesa unitariamente.

Ora noi abbiamo una pubblica amministrazione composta da organi locali e territoriali, organi regionali, settori centrali della pubblica amministrazione che possono essere emanazione dei corpi della amministrazione centrale nelle sue strutture ministeriali; ma in essi bisogna collocare in qualche modo le strutture economiche imprenditive esistenti che sono gli enti a partecipazione statale e le aziende autonome.

Come si può ipotizzare un meccanismo di controlli che non sia rapportato alla situazione statale esistente, che è confusa e contraddittoria nelle sue forme di ordinamento almeno rispetto alla evoluzione sociale del nostro paese, e in base al quale formalmente si ritenga che lo Stato interviene nella vita economica e sociale con forme tra loro disaggregate?

Lo Stato interviene direttamente negli ambiti sociali e poi il controllo lo esercita attraverso organi in realtà separati.

Prendendo atto dei tentativi di razionalizzare, non possiamo dimenticare però che manterremmo l'espressione attiva degli enti imprenditoriali dello Stato, che sono corpi sottratti completamente non solo al controllo pubblico ma anche ad un momento informativo pubblico, e ad un momento pubblico di contribuzione alla determinazione delle scelte di intervento. Per esempio, oggi deliberiamo un atto formale, il bilancio dello Stato 1971, che è una finzione contabile, proprio perché le poste in esso indicate sono del tutto astratte dalla realtà di interventi già deliberati fuori dal Parlamento.

A fianco abbiamo i programmi operativi delle imprese a partecipazione statale, capaci di influire direttamente sulla validità delle previsioni di bilancio, sulla formazione del risparmio pubblico, sulla possibilità di accedere ad esso e così via.

Conclusione: come possiamo riportare l'ipotesi di un controllo democratico, aperto alla più ampia informativa pubblica, in una concezione dello Stato basata su una netta

distinzione di poteri ai vari livelli di assemblee elettive (locali, regionali, nazionali)? In secondo luogo, come è possibile rendere effettivo e non solo teorico il sistema di tenere conto, nel momento del prelievo pubblico, di tutte le varie componenti dello Stato, delle loro esigenze, delle loro prospettive?

Un discorso molto simile vorrei fare al dottor Landriscina. Egli parla di una necessità di collegamento tra la programmazione poliennale e le poste di spesa annuali. Però come può rispondere a questa domanda di principio: visto che il Parlamento in realtà non fa delle scelte poliennali (perché fare delle scelte non significa limitarsi a dare loro l'avallo legislativo), come vanno fatte tali scelte? Oggi sappiamo tutti, ad esempio, che a base di ogni scelta bisognerà porre il Progetto '80, che rappresenta la piattaforma programmatica della maggioranza e del Governo che regge oggi le sorti del paese. Però, in pratica, come interverrà il Parlamento nell'elaborazione di queste opzioni di fondo? In nessun modo. Quando gli uffici tecnici ministeriali avranno preparato lo schema di piano, il Parlamento discuterà e deciderà su di esse, però non avrà partecipato alla loro impostazione generale, alla loro elaborazione.

Come si può quindi dire che il Parlamento (inteso non come maggioranza ma come assemblea elettiva) dovrebbe poi, con scelte annuali, assumersi delle responsabilità collettive, quando non ha partecipato alla redazione delle scelte poliennali?

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Si parla, però, di scelte poliennali intese come grandi aggregati: ad esse difficilmente il Parlamento potrebbe partecipare per determinarle sul piano quantitativo, non avendo sufficienti elementi a disposizione.

FERRI GIANCARLO. Se si deve accettare questo discorso allora non capisco come si possa pretendere che le regioni facciano i piani regionali: diviene una follia!

Se vogliamo riportare le scelte annuali a delle ipotesi pluriennali, o risolviamo il problema dell'elaborazione e dell'intervento nelle scelte poliennali oppure veniamo, anche per questa via, a costituire un nuovo corpo separato nella direzione dello Stato, il che potrà portare a contraddizioni clamorose.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Lei si riferisce alla grande allocazione di risorse in un senso o nell'altro.

FERRI GIANCARLO. È evidente: anche la riforma della Cassa del mezzogiorno noi la discutiamo come definizione di un nuovo tipo di scelta, sia quantitativa che qualitativa, della spesa pubblica.

BARBI. Sia questa sera il dottor Landriscina che la scorsa volta il presidente Bassetti hanno sottolineato la necessità della flessibilità della spesa quale elemento essenziale per la riduzione, se non per l'eliminazione, dei residui. Ed hanno sottolineato come l'attuale mancanza di flessibilità dipenda non tanto da motivi formali quanto dalla inadeguatezza delle strutture amministrative dello Stato rispetto alle nuove funzioni.

Ebbene, dottor Landriscina, come ritiene - in base alla sua esperienza - che si possa porre rimedio a tale situazione?

Il Progetto '80 prevede la creazione di aziende che, in alcuni settori, potranno rappresentare un utile espediente; in altri, però, le aziende non potranno essere utilizzate: cosa si può fare?

Ricordo che quando ero al Ministero del bilancio sentivo spesso direttori generali di altri dicasteri (soprattutto dei lavori pubblici) lamentarsi di inutili difficoltà e complicazioni. Un novellino come me rimaneva molto meravigliato, perché nessuno aggiungeva cosa si sarebbe dovuto fare per cambiare il sistema. Ed ora, come uomo politico, vorrei cominciare a sentire qualche proposta concreta per arrivare a dei miglioramenti.

Il professor Giannini ha detto poco fa che la Corte dei conti è in sostanza un doppione superfluo, un organo sbagliato e controproducente.

Ecco, finora molti di noi hanno considerato la Corte dei conti come una cosa sacrosanta; molti altri sostengono che ci sono dei doppioni inutili. Cosa possiamo fare per eliminare queste cose?

SCOTTI. Vorrei chiedere al professor Giannini due cose, innanzi tutto ringraziandolo per il contributo da lui dato alla demitizzazione dell'analisi di questi problemi.

La prima domanda è questa: una delle necessità essenziali della conduzione della politica economica è la elasticità per l'esecutivo della manovra della spesa pubblica e del programma. Noi ci trasciniamo dietro un modello di organizzazione statuale e soprattutto preoccupazioni nascenti da esigenze di contenimento dell'esecutivo, che hanno finora impedito di percorrere decisamente una strada che desse in mano all'esecutivo la leva

fondamentale per una manovra di politica economica.

Vorrei chiedere al professor Giannini di aggiungere qualcosa in più da questo punto di vista, tenendo conto che egli ha detto che la determinazione degli indirizzi di politica economica la vedrebbe più svolgersi in sede di analisi del bilancio economico nazionale (quindi di un'analisi corredata da una serie di altri documenti), sottraendo invece all'approvazione del bilancio questa funzione di analisi dello svolgimento dato agli indirizzi di politica economica complessiva da parte del Governo.

Cosa è il bilancio di cassa in questo contesto?

L'altra domanda è a proposito dei controlli, della funzione di controllo del Parlamento. Credo che in fondo il Parlamento sia nell'impossibilità di svolgere un'azione di controllo nella società attuale; né questo controllo può svolgersi in sede di approvazione dello stesso bilancio, perché anche se assumiamo, in ipotesi, un bilancio di cassa, la cosa non muta sostanzialmente in quanto è il controllo sulla gestione quello che importa, è il controllo su una macchina complessiva. In questo senso c'è la tendenza dello Stato a trasferire la funzione dello Stato ad enti pubblici o addirittura a società di natura privata, il cui possesso sia nelle mani dello Stato.

Questo pone un problema di rapporto del Parlamento nei confronti delle società a partecipazione statale, che svolgono non solo attività di produzione ma anche attività propria dello Stato. A questo punto il problema del controllo si apre e credo che sia importante una riflessione per richiamare nell'ambito del controllo di gestione anche tutto questo complesso, che è destinato ad accrescersi, della spesa pubblica.

BODRATO. Una osservazione che in parte è rivolta al dottor Landriscina ed in parte al professor Giannini. Il dottor Landriscina è mosso da una considerazione fondata, cioè dall'esigenza, per attuare effettivamente una politica di programmazione, di una gestione pubblica flessibile. Però ho avuto l'impressione che l'aver mantenuto in seguito una posizione preferenziale per il bilancio di competenza, renda in pratica impossibile attuare una politica di programmazione in una condizione di gestione pubblica flessibile. Ed anche tutto il tentativo di collegare attraverso l'adeguamento della politica su scorrimento il bilancio dello Stato a questa condizione di partenza, io credo che finirebbe inevitabil-

mente con il complicare le cose, senza portare ad una reale e concreta soluzione del problema. Cioè riteniamo che il bilancio di cassa, proprio per la sua caratteristica, sia la condizione di bilancio per una politica di programmazione flessibile; cioè, senza questo tipo di bilancio in effetti è una finzione, un gioco formale, quello di adattare i bilanci successivi all'idea della programmazione o di procedere attraverso una politica di scorrimento.

La seconda considerazione riguarda allora una necessaria specificazione di quel momento decisionale che il professor Giannini attribuisce al Parlamento in rapporto alla relazione sulla situazione economica del paese. Cioè credo, perché in questa relazione si esprima il potere decisionale del Parlamento, che si rifletta poi in atti concreti, che sia necessario qualificare in modo molto preciso questa relazione sulla situazione economica.

Essa quindi dovrebbe essere qualcosa di diverso, in qualche misura assorbente anche del bilancio di cassa, e non solo, ma assorbente anche di tutta una serie di altri elementi essenziali in ordine a quei controlli che il Parlamento potrebbe svolgere sulla base delle relazioni periodiche della Corte dei conti o di un altro organismo di controllo che potrebbe sostituire la Corte dei conti.

Vi è quindi l'esigenza di una qualificazione di questo tipo di relazione, senza la quale ho l'impressione che non sarebbe possibile ottenere quei riflessi reali che — sia pure fittiziamente — un bilancio di competenza dovrebbe, nel suo complesso, permettere.

PRESIDENTE. Questa sera il professor Giannini ha prefigurato un nuovo sistema, attraverso il quale il Parlamento possa rendersi conto della situazione delle entrate e della spesa pubblica, correlate alla situazione generale economica del paese; dal che deriva che la discussione sul bilancio andrebbe fatta su un documento diverso dall'attuale, un documento che conglobi tutta la reale situazione economica del paese.

Oggi comunque, gli unici documenti che il Parlamento ha a disposizione sono il bilancio di previsione dello Stato e la relazione previsionale e programmatica, che tiene conto anche della relazione sulla situazione economica del paese. Io ritengo che il Parlamento dovrebbe discutere — piuttosto che la relazione sulla situazione economica — la relazione programmatica, anche perché questo documento cerca di stabilire una correlazione tra la situa-

zione economica generale e il bilancio dello Stato.

Ed ora un quesito più strettamente tecnico: si è detto più volte che attualmente i controlli sugli atti della pubblica amministrazione sono tanti e così diversi da costituire un sistema estremamente vischioso, che provoca ritardi e disfunzioni notevoli. Come vedrebbe il professor Giannini un sistema in cui i controlli della Corte dei conti fossero contestuali con altri tipi di controllo, come ad esempio quelli tecnici? In tal modo si potrebbero, quanto meno, evitare alcuni degli attuali stadi di quell'interminabile *iter* di controllo che tutti noi consideriamo estremamente dannoso. Potrebbe, quella che ho accennato, essere una soluzione utile, sia pure in via transitoria?

Poco fa il dottor Landriscina si è mostrato piuttosto scettico circa la possibilità effettiva del bilancio di cassa di limitare certe storture, e soprattutto i residui passivi. Neppure io intendo mitizzare il sistema, comunque ritengo che il bilancio di cassa presenti notevoli vantaggi rispetto a quello di competenza. Sono d'accordo con il professor Giannini che non è il bilancio che autorizza la spesa, ma sono le leggi ordinarie, recepite poi dal bilancio; comunque ritengo che una maggiore fluidità dell'attuale sistema di erogazione della spesa pubblica permetterebbe di evitare molte storture.

Un'altra domanda, che forse esula un po' da quanto è stato qui detto questa sera, è questa: come ritiene, il professor Giannini (ed il dottor Landriscina dal punto di vista della programmazione) che, sotto il profilo contabile, della spesa pubblica, la programmazione regionale si possa inquadrare nell'ambito di quella nazionale?

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Desidero dire due parole in merito ad alcune osservazioni che mi sono venute in mente, ascoltando l'ottima relazione del professor Giannini. La sua propensione ad arrivare ad elementi di semplificazione del sistema, secondo me, è giusta e fondata.

Ho tuttavia l'impressione che egli, in guisa di chirurgo, abbia operato un po' troppo, asportando molti organi anche vitali, o che per lo meno possono essere tali. Comunque, uno sforzo di semplificazione va fatto, anche in considerazione dell'altissimo costo che paghiamo alla diffidenza.

O si instaura un regime di buona fede (e anche questo ha un suo costo) per eliminare i costi di diffidenza, stabilendo una sorta di reciproco controllo molto generico, oppure

devono essere mantenuti alcuni anche costosi controlli formali. I due casi sono, purtroppo, in alternativa.

Il problema si è posto parecchie volte in vari campi. Ricordo personalmente, ad esempio, che in campo doganale il Parlamento, da un lato, auspicava un più elastico controllo alle dogane, dall'altro, rimproverava al Governo il continuo propagarsi del fenomeno del contrabbando.

Semplificazione del sistema, quindi, ai fini di una riduzione dei gravosi oneri che il principio della diffidenza comporta.

È stato lamentato il carattere di rigidità che, progressivamente, va assumendo la spesa pubblica e, in generale, il bilancio dello Stato.

In realtà, il fenomeno della rigidità del bilancio si connette a quello contemporaneo di un orizzonte molto più vasto dal punto di vista temporale, comprendente esigenze che condizionano il bilancio dello Stato molto più di quanto non avvenisse precedentemente.

Il ragionamento dei grandi aggregati, quando avviene a lungo termine, in realtà comporta una maggiore rigidità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAUCCI

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Desidero qui chiarire un dettaglio; il bilancio di cassa è anche un bilancio autorizzativo. In sostanza, quando si fa un bilancio di cassa, si fa anche un bilancio di limiti di autorizzazioni della spesa. Tutto questo comporta, necessariamente, anche la possibilità di residui eventuali. Ma come si connette, un impegno preso con scadenza eccedente l'anno, con l'autorizzazione di cassa che avviene annualmente? Cioè, come può un ministero impegnare una spesa che ritiene necessaria, per il secondo o terzo anno successivo a quello del bilancio di cassa che lo autorizzava a spendere?

Si tratta di un altro problema che si collega a quello della conciliazione di un programma poliennale, e in genere quinquennale (che è un programma di impegni: i flussi finanziari purtroppo non sono anticipabili per un quinquennio, non è possibile prevederli per tale periodo), con i bilanci autorizzativi di cassa, annuali, impostati sulle possibilità finanziarie non soltanto dello Stato, ma anche di tutti i mercati, dei flussi finanziari, del paese.

Una soluzione del problema non potrà non creare, purtroppo, in luogo di semplificazioni,

interventi più complicati, una sistematica che richiede maggiori procedure, e comporterà probabilmente un multi-bilancio, una varietà di tipi di bilancio a seconda degli aspetti delle facce del prisma che noi esaminiamo.

LANDRISCINA, *Direttore generale per l'attuazione della programmazione*. La prima domanda mi è stata posta, mi pare, dall'onorevole Giancarlo Ferri: come possa il Parlamento pronunziarsi, in sede di approvazione dei bilanci, sull'articolazione annuale degli interventi previsti nel quadro programmatico, quando non ha avuto modo di esprimersi sulle scelte di lungo periodo, in cui quell'articolazione deve trovare la sua logica collocazione.

Questo problema si inquadra in quello, più vasto, del « procedimento » della programmazione economica. Il disegno di legge sottoposto a tale riguardo all'approvazione del Parlamento ha inteso appunto offrire, com'è noto agli onorevoli Commissari, una soluzione a questo problema, prevedendo la presentazione agli organi legislativi di un documento preliminare sugli obiettivi e le linee direttive del successivo programma, in modo da fornire agli organi stessi l'occasione per esprimersi tempestivamente sulla loro validità politica.

Il Progetto '80, nelle linee di questa procedura, si è proposto appunto – almeno nelle intenzioni dei suoi estensori – di offrire al Parlamento la possibilità di pronunziarsi sulle scelte di fondo da porre alla base del nuovo programma economico 1971-75. Questa pronunzia non si è avuta. Il Progetto '80 è stato pertanto assunto a base del lavoro di predisposizione del piano come semplice documento di natura tecnica da discutere con gli altri centri decisionali interessati all'elaborazione del programma, ossia con le singole amministrazioni dello Stato, le organizzazioni sindacali, le regioni.

Nella discussione sul progetto di legge, al quale ho accennato, potrà forse emergere qualche perplessità sull'opportunità di una procedura che richieda al Parlamento due pronunzie, una preliminare sugli orientamenti del piano, l'altra sulla definitiva stesura del piano stesso.

Personalmente ritengo che una tale procedura possa considerarsi utile se si ritiene che il Parlamento debba non limitarsi ad esprimere un giudizio (che sarebbe necessariamente sommario) su di un documento già compiutamente definito, ma debba in tempo utile poter influire sull'impostazione stessa del do-

cumento, indicandone le linee di fondo e valutandone la priorità degli obiettivi.

Non so se l'onorevole Ferri, accennando all'esigenza di una pronunzia del Parlamento sulle scelte di lungo periodo, abbia inteso riferirsi ad un intervento degli organi legislativi nell'*iter* della programmazione economica del tipo di cui s'è detto, o abbia invece inteso alludere all'esigenza di una verifica parlamentare più analitica che investa gli stessi dati contenuti nello schema di documento programmatico.

In questa seconda ipotesi, ritengo che il Parlamento si troverebbe nella necessità di darsi una organizzazione appropriata, tale da consentirgli di sottoporre gli elementi del programma alla verifica anzidetta, di carattere tecnico, oltreché politico. Dubito tuttavia che una tale verifica appaia necessaria e soprattutto che possa essere svolta senza appesantire in misura sensibile il già complesso procedimento della programmazione.

Essenziale, a mio avviso, è che il Parlamento possa esprimersi sull'insieme del quadro di riferimento e, in particolar modo, sulla destinazione delle risorse e sulle scelte che sono a base di questa destinazione, tenendo conto della priorità riconosciuta ai diversi obiettivi programmatici; ritengo che questa possibilità venga appunto garantita dal procedimento al quale si è accennato, tanto nella fase della predisposizione del piano, quanto in quella della sua successiva approvazione.

Si deve d'altro canto considerare che in sede di approvazione delle leggi di programma - ossia delle leggi relative agli interventi pluriennali per la realizzazione degli obiettivi del piano nei diversi settori dell'attività economica - anch'esse previste dal citato disegno di legge, il Parlamento ha occasione di esprimersi sull'articolazione di quegli interventi, sulle loro dimensioni, sul loro orizzonte temporale, restando - come si è già visto - al bilancio il compito di fissarne le *tranches* annuali di spesa.

Mi sembra dunque che il Parlamento, in questa sua funzione primaria di determinazione delle grandi scelte di una politica pluriennale e degli interventi per la realizzazione degli obiettivi di tale politica, sia in grado di acquisire tutti gli elementi necessari per poter valutare l'articolazione annuale degli interventi stessi e, più in generale, l'intera gestione annuale della finanza pubblica.

La seconda domanda, posta dall'onorevole Barbi, investe un problema - la ristrutturazione della pubblica amministrazione - al quale da anni si tenta di dare una soddisfa-

cente soluzione. Come ho già accennato, il Progetto '80 delinea alcune riforme sul piano strutturale che porterebbero ad una diversa articolazione dell'apparato pubblico, più aderente ai nuovi compiti che gli competono in fatto di politica di intervento nell'economia del paese. Ma indubbiamente queste riforme, ammesso che possano essere realizzate in un tempo ragionevolmente breve, non esauriranno la soluzione del problema, anche se certamente potranno agevolarlo: oltre alle questioni di ordine strutturale, si pongono infatti altre questioni di non minore importanza; si pensi alla qualificazione tecnica del personale, alla « responsabilizzazione » dei funzionari ai diversi livelli attraverso un opportuno decentramento funzionale, alla dotazione degli uffici di adeguati strumenti tecnici, dai più semplici (di cui ancor oggi molti uffici sono sprovvisti) ai più complessi, alla semplificazione delle procedure, allo sveltimento dei controlli, e soprattutto al superamento dell'antica mentalità « garantistica » che ancora è prevalente nella pubblica amministrazione, in un esasperato culto della forma, che porta sovente a perdere di vista gli obiettivi sostanziali dei singoli atti.

Sono queste le categorie di problemi che si pongono e che occorre risolvere se si vuole adeguare le strutture amministrative alle esigenze connesse allo svolgimento di una politica economica programmata.

Mi sembra che proprio l'onorevole Barbi, nella sua veste allora di Sottosegretario al bilancio, ha avuto occasione di constatare, ad esempio, in fatto di attuazione di programmi in materia portuale, quali e quante fasi si dovessero attraversare e quindi quale tempo dovesse intercorrere dal momento della decisione di intervenire nel settore al momento della disponibilità dello strumento legislativo e da questo momento a quello del concreto intervento.

Altrettanto significativa è l'esperienza compiuta in tema di edilizia scolastica: è stato necessario un anno e mezzo per poter giungere all'approvazione della norma di legge e sono occorsi tre anni per poter iniziare la realizzazione degli interventi. La complessità delle procedure, con l'innunerevole serie di passaggi e controlli che esse comportano, costituisce a mio avviso la causa principale di questi ritardi.

L'adozione di modelli di « agenzia » con funzioni di programmazione e di indirizzo, e di « azienda » con compiti direttamente operativi potrà consentire di superare le attuali difficoltà, rendendo sufficientemente spedito e

tempestivo l'intervento pubblico in campo economico, nella misura in cui ad una tale riforma di carattere strutturale riuscirà ad accompagnarsi una coerente ed appropriata soluzione dei tanti altri aspetti del problema, ai quali ho prima accennato.

Per quanto riguarda la questione postami dall'onorevole Bodrato sulla flessibilità della politica di programmazione, sulla sua compatibilità con un bilancio di competenza e sull'opportunità di una sostituzione di quest'ultimo con un bilancio di cassa, vorrei dire - rispondendo in parte anche alla domanda formulata dall'onorevole Fabbri circa l'alternativa tra bilancio di competenza e bilancio di cassa - che sono perplesso circa un passaggio immediato dall'uno all'altro sistema. Ritengo che soltanto dopo un'esperienza, nel corso della quale venissero adottati entrambi i bilanci, si potrà giungere ad una conclusione circa l'adozione definitiva di un bilancio di cassa.

Ma si tratta di accertare quali caratteri debba avere un bilancio del genere. L'onorevole Tremelloni ha sottolineato l'esigenza che un tale bilancio abbia valore di autorizzazione alla spesa. Come ho già accennato nella prima parte della mia esposizione, credo che, almeno in un primo tempo, il bilancio di cassa non dovrebbe avere un tale carattere, che porterebbe forse a ridurre anziché ad accrescere l'elasticità della manovra finanziaria dello Stato; esso dovrebbe soltanto costituire la base per la verifica circa la compatibilità dei prevedibili flussi di entrate e di spesa con le esigenze di equilibrio del sistema sui piani monetario e finanziario, onde trarne indicazioni per una valutazione della componente pubblica nel quadro della formazione e della destinazione delle risorse e quindi indicazioni in tema di gestione della finanza pubblica. Ad una maggiore elasticità e manovra della spesa pubblica si dovrà far fronte, forse, con altri strumenti amministrativi e legislativi (legge di finanza, fondi congiunturali, ecc.).

Occorre considerare, a tale proposito, che la determinazione, a livello aggregato, della dimensione globale della spesa pubblica, compatibile con l'entità delle risorse di cui si prevede la formazione, dovrebbe essere compiuta, all'incirca, sei mesi prima dell'inizio del periodo al quale ci si riferisce. Avremmo quindi una indicazione basata su previsioni di ordine congiunturale che andrebbero a coprire un periodo di 18 mesi. Ora, se questa indicazione venisse inserita in un bilancio di cassa inteso come documento da sottoporre, assie-

me alla relazione previsionale e programmatica, all'esame del Parlamento in modo da dare a quest'ultimo la possibilità di valutare, in un quadro generale, un certo tipo di indirizzo di politica economica, ritengo che il bilancio di cassa verrebbe a svolgere una funzione assai utile, anzi necessaria.

Se viceversa quella determinazione del volume globale della spesa pubblica, basata su previsioni proiettate per un periodo di 18 mesi, si volesse inserirla in un bilancio di cassa inteso come documento di autorizzazione alla spesa, ritengo che correremmo il rischio di rendere ancor più rigida, di quel che già è, la manovra della spesa pubblica, e più in generale l'intera gestione finanziaria dello Stato, riducendone ulteriormente la capacità di adattamento alle esigenze via via emergenti nella realtà economica del paese.

Infine, per quanto riguarda l'ultima considerazione dell'onorevole Fabbri, circa il rapporto fra programmazione nazionale e programmazione regionale per quanto concerne il settore della spesa, ritengo che il problema, oggetto già di ampie discussioni, non sia stato ancora sufficientemente approfondito. Penso che in particolare meritino un'attenta riflessione le conseguenze che potranno derivare dall'applicazione della legge finanziaria regionale, che prevede - com'è noto - quattro fonti di finanziamento per gli interventi che faranno capo alle regioni.

Sarà necessario definire e analizzare al più presto i complessi meccanismi che la legge prevede in questo campo, il comportamento dei diversi canali del finanziamento regionale ed i problemi che potranno emergere nei rapporti fra l'attività di spesa regionale da un lato (talora impostata su basi annuali, talora su basi pluriennali) ed il bilancio dello Stato ed il programma economico nazionale dall'altro.

GIANNINI, *Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma*. L'onorevole Ferri ha sollevato un problema molto importante, quello dell'efficienza dei controlli. Si può senz'altro essere d'accordo sul fatto che questo è il problema principale dei nostri tempi. Vorrei, a questo proposito, ricordare un'esperienza che a me è sempre sembrata fondamentale: incaricata di studiare il complesso dei controlli federali esistenti negli Stati Uniti, la commissione Hoover concluse proponendo la soppressione completa di tutti i controlli, in considerazione del fatto che il costo del controllo (costi diretti ed indiretti) non è giustificato dai risultati, in quanto ri-

mane sempre un grande probabilità che molte cose sfuggano. La conseguenza di questa relazione fu la trasformazione degli organi di *audit* in organi di controllo di gestione, con il recepimento di tutti quei sistemi che sono suggeriti dai manuali di tecnica aziendale.

Il problema è quindi molto grosso, comunque deve rimanere fermo quanto dicevo prima, e cioè che è necessaria l'introduzione di tecniche differenziate, perché noi sappiamo benissimo che quanto viene fatto al centro, per lo Stato, poi finisce per trasferirsi quasi automaticamente sulle regioni e sugli altri enti pubblici. Quindi, una volta che si sia decisa la soppressione del sistema di controllo statale, uguale provvedimento va preso per le regioni e comunque per gli enti parastatali. Tutti sanno che uno dei primi obiettivi delle regioni è quello di eliminare il controllo della Corte dei conti, così come è oggi previsto, controllo che — si sostiene — è del tutto inutile, data la modernità che si vorrebbe dare ai nuovi enti regionali.

Il problema va quindi così impostato: introduzione di un controllo che abbia per oggetto la gestione, in una qualsiasi delle forme tecniche conosciute; però distinzione tra le diverse specie di attività dei poteri pubblici. Perché? Perché esistono in primo luogo attività di natura imprenditoriale, alle quali si giustappongono attività che, pur non avendo natura strettamente imprenditoriale, tuttavia sono regolate secondo moduli privatistici. Facciamo un esempio: le ferrovie dello Stato hanno un'attività imprenditoriale; l'ENEL non ha questo tipo di attività, ma è pur sempre regolato secondo moduli privatistici. E questo è il primo gruppo. Poi ne abbiamo un secondo (ad esempio: attività delle amministrazioni della scuola, della sanità, ecc.), composto dai servizi pubblici, resi in forma pubblicistica e non imprenditoriale o privatistica. Infine abbiamo quelle attività dei pubblici poteri che sono delle funzioni in senso proprio: espropri, attività degli uffici finanziari, ecc.

È possibile, dunque, un controllo che si rivolga all'efficienza di queste così varie amministrazioni, data la fondamentale tripartizione delle attività dei pubblici poteri? Direi di sì, ma deve trattarsi di un controllo differenziato, perché è chiaro che un complesso di controlli su uffici come quelli del Ministero delle finanze non ha niente a che fare con controlli di efficienza sugli uffici delle ferrovie dello Stato. Nel primo caso è sufficiente un controllo annuale, nel secondo no. È ne-

cessario un controllo periodico del tipo di quello che subiscono in altri paesi le imprese private, controllate in forme che, se introdotte nel nostro paese, sarebbero forse da molti ritenute contrarie alla Costituzione.

Così vista la cosa, il problema del controllo di efficienza non è disgiunto da quello del controllo di gestione; anzi, quest'ultimo rappresenta la forma più moderna per effettuare il controllo di efficienza. Naturalmente, non illudiamoci sulla facile adottabilità di un tale controllo: ad esso sarebbero contrarie tutte le amministrazioni, visto che un signore che va a guardare tutte le carte, per vedere come è stato fatto o eseguito un certo contratto, rappresenta, se non altro, un deterrente notevole all'interno dell'amministrazione.

Vorrei ora passare ai quesiti posti dall'onorevole Scotti. Il primo riguarda l'elasticità della manovra della spesa pubblica. Questo problema mostra in modo tipico l'interconnessione tra i cinque elementi che ho indicato nella mia esposizione iniziale. Non vi è dubbio, infatti, che un bilancio di cassa consente una maggiore elasticità di manovra della spesa pubblica nella misura in cui esso è affiancato — come è stato di recente proposto in Inghilterra — da una serie di fondi di manovra che non hanno in partenza una destinazione (come i nostri fondi di manovra), ma che diventano successivamente disponibili con un atto congiunto del Governo e dell'apposita Commissione parlamentare di controllo. In questo modo sono facilmente rimediabili le carenze previsionali proprie del bilancio di cassa. Cosa questa che è possibile anche con un bilancio di competenza, però attraverso meccanismi più complicati, come le leggi di variazioni, i decreti presidenziali di impinguamento dei fondi e così via.

Quindi, tra gli strumenti di cui disponiamo per rendere più elastica la manovra della spesa il più adatto mi sembra proprio il bilancio di cassa. Naturalmente perfezionato, cioè con in più una previsione globale di tutti i proventi dello Stato. Certo, se si accettasse il concetto che il bilancio di previsione dello Stato — così come verrebbe a ridursi — sarebbe semplicemente un documento di previsione aziendale e di carattere dipendente, esso perderebbe gran parte della sua importanza. Però mi chiedo se, proprio in questo settore, l'esperienza degli enti pubblici economici non debba considerarsi particolarmente significativa: tutti sappiamo che gli enti pubblici economici solo negli ultimi anni hanno cominciato a fare dei bilanci di previsione, in conseguenza di una serie di

interventi della Corte dei conti, o meglio dei ministeri vigilanti, sollecitati dalla Corte dei conti. Ora questi bilanci di previsione sono dei bilanci aziendali di previsione, cioè non hanno i caratteri giuridici del bilancio dello Stato, anche se per un fenomeno di vischiosità giuridica, sono sottoposti all'approvazione del ministro di controllo e del ministro del bilancio (controlli inutili, perché né il ministro di vigilanza né quello del tesoro dispongono degli strumenti tecnici per conoscere, in via previsionale, ciò che figura nel bilancio dell'ente pubblico).

Effettivamente si pone il problema (sollevato sempre dall'onorevole Scotti) del rapporto Parlamento-Corte dei conti. Direi che occorre far bene attenzione al fatto che i controlli di gestione, nel nostro sistema positivo, non sono codificati da alcuna norma, ma non sono vietati, onde, per esempio, l'IRI li attua nel proprio interno, in modo informale, in base al potere di cui dispone quale ente pubblico di controllo delle finanziarie, e delle società in indiretta partecipazione.

Per cui non sono una novità, dal punto di vista sostanziale, nel nostro paese; senza dire che sono in uso in molte costellazioni di società private, da parte delle società principali nei confronti delle cosiddette controllate.

È certo che un controllo di gestione dovrebbe investire anche gli enti pubblici e le società private in partecipazione; naturalmente bisogna stare attenti all'organo che esercita questo controllo: se infatti è ammissibile che tale controllo sia esercitato da un organismo, come la Corte dei conti, sullo Stato e su un ente pubblico di servizi, è molto difficile estenderlo, sempre da parte della Corte dei conti, ad un ente pubblico economico o ad una società privata controllata. Probabilmente occorrerebbe un apposito organismo presso il Ministero delle partecipazioni statali, fatto di tecnici che conoscano bene la vita delle società; non si possono trovare questi quadri nell'ambito della Corte dei conti, essendo personale ad altissima retribuzione, data la rara qualificazione, ed agli oneri per una *équipe* di questo genere potrebbe provvedere solamente un organismo pubblico apposito, fuori dei contesti amministrativi ordinari.

Una volta introdotto, un controllo del genere dovrebbe diventare di carattere globale, e non dovrebbero esserci organismi con diverse competenze in materia di controlli. Questo per quanto riguarda la spesa.

Vi è poi il controllo sugli atti, dal punto di vista della legittimità e del merito: ma

esso investe problemi differenziati ente per ente, amministrazione per amministrazione.

L'onorevole Bodrato ha inoltre sollevato la questione del momento decisionale del Parlamento. Siamo sempre nell'ambito delle interconnessioni del sistema: quando si può pensare che debba intervenire questo momento decisionale? Dicevo sulla relazione sulla situazione economica, mi si è fatto osservare che si potrebbe intervenire meglio sulla relazione previsionale e programmatica: è questione di diritto positivo; invero penserei ad un nuovo tipo di « relazioni », in cui le « relazioni » oggi esistenti potessero essere fuse, perché, così come sono, l'una racconta i fatti, e l'altra i modi in cui si vuole intervenire. Spesso non c'è connessione fra le due. Che oggi cadano in momenti diversi, è un fatto cui si può ovviare: non vi sono impedimenti di ordine naturale alla creazione di una nuova specie di relazione.

FERRI GIANCARLO. Quella generale è soppiantata dall'altra della Banca d'Italia.

Dovremmo discuterne una con il bilancio di previsione dello Stato, ma questo non lo discutiamo mai: quindi !...

GIANNINI, *Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma*. Appunto per questo dalla lettura della relazione sulla situazione economica si apprendono tante cose, però non si sa mai cosa fare.

Ho così risposto alle osservazioni del Presidente Fabbri, relative alla relazione previsionale.

Sempre il Presidente Fabbri chiede se si possono fondere i controlli contabili con quelli tecnici. È un problema complicato che forse comporta soluzioni diverse a seconda del tipo di controllo tecnico: in alcuni casi si potrebbe senz'altro far questo, ma veramente siamo a livello di problemi di revisione della legge sostanziale, cioè problemi di lungo raggio, in quanto vi si dovrà arrivare passando attraverso l'esperienza delle regioni.

L'esperienza della composizione del collegio dei revisori dei conti, e dei sindaci che assistono all'amministrazione di alcuni enti, si è rivelata molto positiva, e si va generalizzando, essendosi rivelata efficace, quantomeno, come strumento di informativa. Si faccia però attenzione al fatto che ha un ambito molto limitato, perché riguarda solo le deliberazioni dei consigli di amministrazione, e non riguarda (per enti che erogano servizi, come quelli di previdenza sociale) le attività. Ecco

il grosso problema del controllo di attività di organismi di questo tipo.

Del controllo delle regioni ho parlato prima.

Vorrei ora rispondere all'onorevole Tremelloni. Egli ha ben ragione quando dice che la nostra legislazione è motivata da fatti di diffidenza. Certamente: se si vedono, ad esempio, le istruzioni per i servizi del Tesoro, esse formano un volume così grosso da equiparare le dimensioni di un codice civile; le istruzioni per i servizi postelegrafonici, sono di oltre settecento articoli; non so come facciano gli impiegati a conoscerle.

TREMELLONI, Presidente della Commissione bilancio. Tutto ciò comporta un costo altissimo!

GIANNINI, Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma. Per servizi di natura privatistica, adottiamo soluzioni privatistiche: è una cosa sensata, altrimenti resteremo sempre in preda a questo meccanismo infernale che macina carte e registra atti sui registri più impensati di questo mondo.

Per quanto riguarda i residui, in relazione ad un bilancio di cassa, dirò che quest'ultimo, giuridicamente, non ha residui. Li può avere in senso contabile, non giuridico.

Il residuo è quella parte del capitolo di spesa per cui non è intervenuto nessun impegno, oppure per cui non è intervenuto l'atto di liquidazione della spesa. La legge di contabilità, infatti, distingue nettamente fra atto di impegno ed atto di liquidazione. Ora una volta che cada il meccanismo, la cerniera su cui riposa il bilancio di competenza, cioè la rigidità delle assegnazioni per oggetto e per tempo, per cui anche se si paga due anni dopo è sempre il bilancio di due anni prima che sopporta l'imputazione della spesa, non ci sono più residui, almeno nel particolare senso della nostra legislazione. Accade invece che un certo capitolo si è chiuso con un attivo, che si trasferisce o no, a seconda dei casi, nel bilancio successivo; restano eliminati tutti gli adempimenti formali che devono svolgere gli uffici provinciali del Tesoro voce per voce, per poi inviarli alla Ragioneria centrale del Ministero del tesoro, poi alla Ragioneria generale del tesoro, la quale fa raccolta di tutti

questi atti, redige un documento, lo invia alla Corte dei conti che lo discute.

Qual è infatti l'utilità pratica di tutto questo enorme dispendio di energie? In realtà serve solo per sapere che sul tale capitolo ci sono alcune somme che non sono state spese.

A questo punto vorrei osservare che una cosa è il problema del rapporto tra il bilancio di cassa e i residui, altra cosa è il problema sostanziale, che è stato sollevato da varie parti, circa le ragioni per cui si formano i residui.

Le ragioni sono tante, ma molto importante è il fattore tecnologico, che al giorno d'oggi è tale che i tempi per la realizzazione di attività o di opere, se eseguite da privati, sono fino a dieci volte minori che se eseguite dallo Stato; basti pensare che oggi per costruire un edificio non grande occorrono circa sei mesi, mentre nel 1890 occorrevano circa tre anni. Quindi si comprende come la legge di contabilità poteva andare bene in quel periodo, in quanto si facevano tanti stanziamenti nel bilancio di competenza, per quanti erano gli anni di previsione per l'esecuzione dell'opera; invece oggi, dato il progresso tecnologico, i sei mesi che occorrono per costruire un edificio, sono enormemente più brevi dei due anni che ci vogliono per arrivare alla registrazione da parte della Corte dei conti del decreto che liquida la spesa. A questo punto occorre porsi la seguente domanda: è eliminabile tutto questo? Evidentemente le opinioni possono essere molto diverse, e anche gli strumenti d'intervento possono essere molto diversi, però il problema è più di riordinamento della pubblica amministrazione, che di riordinamento della spesa pubblica in quanto tale; qualsiasi strumento che contribuisca a semplificare la pubblica amministrazione indubbiamente serve allo scopo.

PRESIDENTE. Possiamo concludere i lavori della seduta odierna, anzitutto rivolgendo un vivissimo ringraziamento al professor Giannini e al dottor Landriscina per il contributo veramente importante che hanno dato ai lavori del nostro Comitato.

Avverto che domani ci saranno due sedute, una alle ore 10 ed una alle ore 16,30.

La seduta termina alle 19,50.