

**X.**

**SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDI' 17 DICEMBRE 1970**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO FABBRI**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 10,30.

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

Abbiamo in programma l'audizione dei professori Giuseppe Guarino, ordinario di diritto amministrativo all'università di Roma; Pietro Armani, straordinario di scienza delle finanze all'università di Pisa; Antonio Pedone, ordinario di scienza delle finanze all'università di Napoli.

Per economia di tempo ritengo non sia opportuno, da parte mia, fare una premessa alla seduta odierna, se non per ringraziare vivamente i professori qui convenuti che hanno così cortesemente accolto il nostro invito: ringraziarli, soprattutto, per il contributo che daranno ai nostri lavori. Potremmo dare la parola, nell'ordine, prima al professor Guarino e poi ai professori Armani e Pedone. Dopo aver ascoltato le loro relazioni, potremo fare un'utile discussione.

Rinnovando i miei ringraziamenti, do la parola al professor Giuseppe Guarino.

GUARINO, *Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Roma*. Ringrazio il Presidente e i membri della Commissione per la benevolenza con la quale hanno voluto invitarmi a questo colloquio. Io, in materia di contabilità, ho un'esperienza che, in un certo senso, considero drammatica, e che mi pare valga la pena di raccontare. Da alcuni anni è stata costituita, presso il Ministero del tesoro, una commissione per la riforma della legge di contabilità: commissione composta da alcuni docenti di materie giuridiche, alcuni docenti esperti in materie aziendali, alcuni funzionari della Ragioneria generale del Ministero del tesoro e alcuni magistrati della Corte dei conti, e presieduta, per conto del ministro del tesoro, da un alto magistrato della Corte dei conti. Questa commissione ha iniziato i propri lavori piuttosto intensamente, cercando di individuare i grandi aggregati di argomenti che dovevano essere trattati. Il proposito era quello di individuare i punti nodali della materia al fine

di sottoporre al Parlamento una bozza di proposta per una legge delega.

La commissione ha cominciato l'indagine da uno dei punti che sembrava più pacifico, quello cioè dell'analisi dei beni pubblici. Però, subito, emerse un primo scoglio, intorno ad una questione che sembrava marginalissima, ed hanno avuto inizio una serie di discussioni che, a distanza di quattro anni, hanno completamente bloccato il lavoro della commissione.

Quale era il punto che ha suscitato le polemiche all'interno della commissione? Si stava facendo l'elenco dei beni pubblici. Nel fare tale elenco, sembrava naturale ad alcuni membri della commissione, magistrati della Corte dei conti, comprendere in esso anche i fondi di dotazione degli enti di gestione che svolgono attività di tipo imprenditoriale. Ma l'inclusione di questi beni, che formalmente appartengono ad un soggetto giuridico distinto dallo Stato, nell'elenco dei beni pubblici, avrebbe portato, nell'ambito della disciplina attuale, alla conseguenza di considerare il denaro pubblico di quei fondi denaro dello Stato: applicando quindi per gli amministratori che hanno il maneggio di tale denaro pubblico, le stesse regole che valgono per tutte le amministrazioni e per i funzionari dello Stato. La discussione fu veramente molto accanita ed interessante, perché metteva immediatamente a confronto quelle che sono le due fondamentali esigenze contrapposte che emergono in materia di contabilità.

L'alternativa, come io feci presente alla commissione, era tra arrivare ad una legge di contabilità con norme diversificate per quanti sono i rami fondamentali dell'amministrazione dello Stato (perché deve essere ben chiaro che quando si parla di inefficienza o eccedenza nei controlli, si intende affermare che il sistema dei controlli deve essere diversificato e funzionalizzato al tipo di attività che di volta in volta deve essere svolta); oppure accogliere la tendenza contraria, secondo cui c'è un sistema stabilito per quanto riguarda l'intervento della Corte dei conti, i controlli, la disciplina sostanziale sulle regole di contabilità, e questo complesso normativo

deve essere identico per tutti gli aggregati operativi.

Il contrasto, piuttosto profondo, è riemerso anche quando si sono affrontati altri problemi: ed a questo punto abbiamo chiesto all'allora Ministro del tesoro, ed attualmente Presidente del Consiglio, onorevole Colombo, di riunire la commissione per chiarire quale fosse la direttiva secondo cui ci si voleva muovere. Vi fu una riunione piuttosto intensa, in cui io esposi i termini del contrasto, nello stesso modo in cui li sto esponendo adesso, e in cui vi furono interventi dei sostenitori dei vari punti di vista; infine chiedemmo al Ministro del tesoro, di dirci quale era la direttiva rispetto ai vari modelli. Il Ministro, senza ombra di dubbio, di fronte alle due esigenze contrapposte - l'efficienza dello Stato e il controllo - affermò che si doveva avere il coraggio di puntare sull'efficienza dello Stato. Il che significava accettare l'impostazione per cui le regole non debbono essere uniformi per l'intera organizzazione dello Stato e debbono esserci corpi distinti di norme a seconda delle esigenze da soddisfare.

Poiché tuttavia di quest'opinione del Ministro si giunse subito a dare una interpretazione riduttiva, io chiesi al Ministro, sul finire del dibattito che fu molto lungo, che egli riprecisasse la sua opinione, visto che già c'erano dei dissensi sulla interpretazione. E il Ministro, resosi conto dell'importanza del fatto che il suo pensiero uscisse non equivoco dalla riunione, lo precisò in termini non dubbi, specificando che l'interpretazione da me esposta era quella che egli riteneva esatta. Malgrado questa precisa indicazione la divergenza di opinioni all'interno della commissione non ha potuto essere composta e la commissione ha finito col non riunirsi più.

Mi sono dilungato ad esporre questo episodio per dimostrare che la riforma della legge di contabilità e la rimediazione delle norme relative alla contabilità dello Stato rappresentano un problema fondamentale, anzi l'unico vero problema che dobbiamo affrontare rispetto all'organizzazione dell'amministrazione dello Stato; anche se è un problema difficilissimo a risolversi, perché si sono costituiti nuclei di potere attorno ad una serie di norme oggi in vigore, ed attualmente - in una situazione che voi mi permetterete di definire di disgregazione del potere a livello politico - vi è la tendenza di ogni organismo a rafforzare la propria posizione. Sicché il legislatore quando vorrà affrontare l'argomento sarà sottoposto a tali pressioni da rendere estremamente ridotta la sua possibilità

di influenza. Inoltre, si tratta di un problema che comporterebbe la rimediazione di alcuni dei principi base della nostra organizzazione amministrativa.

Io stesso, che pure sono stato, in varie sedi, il sostenitore di formule alternative a quelle vigenti, non posso nascondere delle preoccupazioni e delle perplessità, perché non si tratta di introdurre modifiche marginali; si tratta di andare al cuore del sistema positivo della organizzazione dello Stato, e dopo che per cento anni si sono osservati alcuni principi di organizzazione, non è tanto semplice inventare, proporre ed applicare principi di carattere alternativo.

Contrariamente infatti a quanto potrebbe apparire, la riforma della contabilità non è soltanto la riforma del bilancio dello Stato, ma è la riforma dell'amministrazione dello Stato.

Fatta questa premessa, vorrei fare un passo indietro.

Perché il problema sorge in questi termini: non la contabilità ma le contabilità, non la legge di contabilità ma le leggi di contabilità?

A me sembra che si debba risalire a quello che era lo Stato cento anni fa. Allora esso si limitava a fare i provvedimenti amministrativi, che non erano altro che esercizio di un potere autoritario. Da una parte vi era il potere autoritario dello Stato, dall'altra vi era il potere negoziale dei privati. Se si va a vedere un manuale di diritto amministrativo di cento, di cinquanta anni fa, si può constatare che tutto poggiava su questa definizione della attività dello Stato, in cui si esauriva lo svolgimento dell'attività amministrativa. Oggi invece ci sono campi nei quali lo Stato continua ad esercitare i medesimi poteri amministrativi di una volta: i poteri di polizia, di ordine, le disposizioni, le espropriazioni; inoltre però lo Stato è andato assumendo una serie di altre attività, che vanno dalla predisposizione del sistema assistenziale e previdenziale allo svolgimento di attività imprenditoriali (e prendo questi come elementi estremi evitando di ricordare tutte le posizioni di carattere intermedio).

Quindi abbiamo una gamma varissima di attività, di metodi, di tecniche, per soddisfare le varie esigenze.

Di fronte a tutto ciò che cosa accade dal punto di vista organizzativo? Che noi questi svariatissimi compiti vogliamo svolgerli attraverso una macchina che non solo è identica in tutte le circostanze, ma è quale fu

concepita in origine, quando la funzione era una sola.

Questo non è possibile!

Alcune esigenze sono sempre le stesse, perché quando noi parliamo di efficienza e di controllo, ci riferiamo a due concetti che erano validi anche nel 1860; e il legislatore del 1860 risolse perfettamente il problema, creando un sistema che assicurava il massimo di efficienza e il massimo di controllo rispetto al tipo di attività che veniva svolto dallo Stato nel 1860! Quindi, non è vero che nel 1860 ci si preoccupasse soltanto del controllo e non dell'efficienza: si era creato un sistema di controllo che era il più adatto, anche ai fini dell'efficienza, tenuto conto del tipo di lavoro che andava svolto nel 1860, e che, per una certa parte, continua ancora ad essere svolto oggi.

Però, quando ci si trova di fronte ad altri tipi di attività, occorre ripensare il problema del controllo e dell'efficienza in modo adeguato a questo altro tipo di attività e porsi l'esigenza dell'efficienza e del controllo, risolvendo però il problema in base alle tecniche operative di cui oggi disponiamo. Quindi, io non credo che il problema della contabilità si risolva soltanto in termini di bilancio di cassa o di competenza; o stabilendo come e se i controlli della Corte dei conti debbano essere unificati con quelli della Ragioneria; se debbano essere controlli preventivi o successivi; se il regime dei contratti debba essere quello attuale o debba essere diverso. Il punto principale è quello di distinguere le varie ipotesi sapendo, quando lo Stato opera come imprenditore, come in questo caso si assicura e si mantiene l'efficienza e si esercita il controllo; quando lo Stato opera attraverso delle organizzazioni amministrative, che non sono pubbliche amministrazioni in senso stretto ma realizzano dei servizi senza dar luogo alla costituzione di imprese, come si realizzano la efficienza e il controllo.

Rimane l'ipotesi di base, nella quale lo Stato continua ad operare ancora come pubblica amministrazione che esercita il potere autoritario, per cui possiamo largamente fare uso degli antichi modelli. Quindi non si tratta di scardinare il sistema dell'efficienza e dei controlli, per la parte in relazione alla quale esso era stato inventato e per cui può essere ancora adoperato. Quello però che assolutamente va evitato è di applicare quel modulo organizzativo in casi per i quali non va.

Noi sappiamo che si tende oggi ad andare alla taglia e al modello fatto in serie, tuttavia tutti i negozi hanno vari modelli; ciascu-

no di questi modelli si adatta ad un tipo di persona. Ora, quello che non è possibile è che lo Stato, invece di rivolgersi a tanti tipi di modelli fatti in serie, pretenda che la taglia sia unica e valga per tutti. Che cosa è accaduto storicamente? Che, data la rigidità del modello, lo Stato affida ad un sarto, di volta in volta, l'incarico di fare alcune modifiche al modello originario, che dovrebbero servire per adattare il modello alle situazioni particolari. Vengono così a crearsi una serie di enti pubblici, ciascuno dei quali non indossa, per continuare nella metafora, la propria taglia, ma un abito rappezzato rispetto al modello principale.

Abbiamo oggi circa mille enti pubblici - secondo un'inchiesta svolta dal mio istituto - ciascuno dei quali è strutturato secondo il tipo di attività che deve svolgere.

La Corte dei conti ed il sistema nel suo complesso si muovono in altra direzione: affermando che il modello deve essere unico, a questo modello si tende a riportare, nel corso degli anni, tutti gli enti. Il legislatore si affanna di volta in volta a creare enti pubblici da sottrarre all'applicazione di alcune regole e la Corte dei conti tende a riportare questi enti al modello unico. Per cui il modello finisce per non essere unico né adatto ai risultati che ci si attendono.

Il problema della contabilità non è soltanto il problema del bilancio e delle singole gestioni: è innanzitutto il problema dell'organizzazione della pubblica amministrazione. Perché si spende con ritardo e si spende male? La contabilità non è una cosa a se, ma è in funzione di ciò che lo Stato deve fare, è una parte della macchina dello Stato ed è congegnata in funzione dei risultati che questa macchina deve conseguire. Le maggiori deficienze che lamentiamo, in termini di contabilità, dipendono dalle deficienze che si hanno nell'organizzazione principale, che sta a monte della contabilità.

I residui passivi sono stati per un momento di gran moda ed oggi non se ne parla quasi più. Dopo infatti che si era scoperta l'esistenza di questi residui passivi, e che questi aumentavano via via, si è capito che non dipende dal Ministero del tesoro, né dalla Ragioneria, né dagli altri organi, se questi residui non vengono spesi; dipende invece dalle nostre procedure, che sono tali da far sì che sia impossibile, giuridicamente, spendere i residui.

Alcuni anni fa fu predisposto un altro « decretone »: si trattava di spendere mille miliardi. Fui chiamato dal ministro del bi-

lancio dell'epoca il quale mi disse che quei mille miliardi dovevano essere spesi entro sei mesi, per incentivare l'economia. Io feci presente che non c'era che una sola possibilità: attribuire i mille miliardi a funzionari i quali potessero adottare contratti sotto la loro personale responsabilità (ricevendo eventualmente una speciale indennità per compensare questa responsabilità), stabilendo inoltre che tutti i contratti fossero a trattativa privata. Un dieci per cento di questi mille miliardi sarebbe stato speso male, ma il novanta per cento, entro sei mesi sarebbe riuscito ad immettersi nell'economia. Mi si fece presente che non era il caso di parlare di questo affidamento di responsabilità, considerato anche che non ci sarebbe stato nessun funzionario disposto a prendersi tale responsabilità e che il potere politico non sarebbe stato disposto a cedere la sua partecipazione. Si propose quindi di procedere servendosi di comitati decentrati, in base alle vecchie norme, e due anni dopo i mille miliardi dovevano essere ancora spesi ed andarono ad incrementare il conto dei residui passivi.

Finché l'azione dello Stato sarà governata da certi principi cui si ispirano le procedure amministrative, non è possibile che si realizzino risultati diversi da quelli attuali. Lo Stato, come pubblica amministrazione, secondo questo modello autoritario, opera attraverso dei poteri pubblici amministrativi. Bisogna rendersi conto che questi poteri non sono la stessa cosa che in Francia, in Inghilterra, negli Stati Uniti, e in altri paesi. Infatti l'autorità che deve esercitare questi poteri è tenuta a rispettare una serie di regole di comportamento che sono state elaborate dalla giurisprudenza del nostro Stato, che valgono per la generalità dei suddetti poteri amministrativi (in quanto non c'è nessun potere, di qualsiasi tipo, che non debba sottostare all'applicazione di queste regole) e che, lo ripeto ancora una volta, sono state elaborate secondo vecchi schemi.

Quando si è cominciato a parlare di bilancio e programmazione, non si è riusciti ad evitare di farne dei poteri amministrativi. Ma istituire poteri amministrativi nell'ambito del bilancio e della programmazione ha significato mettere in gioco subito tutto quello schieramento di principi di cui si diceva, che si applicano automaticamente.

Faccio un altro esempio. Il Parlamento, a un certo punto, s'è trovato a decidere sulle modalità di spesa del fondo per la ricerca scientifica applicata alla industria; per l'erogazione di questo fondo, di 100 miliardi, si

era pensato di utilizzare l'IMI come strumento a carattere più elastico che non la pubblica amministrazione. Poi, nel corso della discussione sul progetto di legge, si è ritenuto di dover prevedere anche l'intervento di organi dello Stato, e si introdussero, a monte dell'azione dell'IMI, delle procedure amministrative: nel senso che si è stabilito che l'IMI raccoglie le domande e le trasmette al Comitato per la programmazione, che fissa una serie di principi, poi si ritorna all'IMI. Conseguenza: i dirigenti dell'IMI si sentono - e hanno ragione di sentirsi - da questa disciplina trasformati in pubblici funzionari, i quali hanno il maneggio di denaro pubblico e quindi sono nella possibilità di incorrere nel peculato o nella distrazione (che, secondo la giurisprudenza penale, si ha anche quando il giudice penale ritiene che il funzionario abbia utilizzato i fondi per qualche cosa di leggermente diverso da quella che, sempre secondo il giudice penale, sarebbe stata la giusta destinazione della somma).

Stando così le cose suppongo che, a tutto oggi, quei 100 miliardi siano ancora giacenti nelle casse dello Stato, almeno per una buona parte.

Se invece vi fosse stato il coraggio di lasciare tutto nelle mani dell'IMI, dando delle direttive a livello politico e non a livello amministrativo, ci sarebbe stata la possibilità di fare delle scelte più impegnative e certamente tutto sarebbe stato più rapido.

Quali sono dunque i principi di comportamento, le caratteristiche sostanziali del potere amministrativo discrezionale?

Innanzitutto vi è una regola che non si trova scritta su nessun manuale ma è fondamentale. E cioè, poiché il Consiglio di Stato esercita il controllo esclusivamente sui documenti, tutto ciò che avviene nella pubblica amministrazione deve essere documentato cartolarmente, altrimenti non esiste! L'amministrazione può svolgere la più attenta delle istruttorie, parlando con Tizio, Caio, Sempronio, compiendo accertamenti, ecc., ma tutto questo non significa nulla se non risulta da documenti, da un verbale, che è un atto pubblico che fa fede fino a querela di falso, per cui se, per caso, in esso, ci si è dimenticati di riprodurre un'affermazione e tutto, poi, nella parte decisionale, poggia su quella affermazione, non c'è nulla da fare, perché ciò che conta non è la verità, ma è il verbale che è stato redatto!

Quindi la cartolarità del sindacato comporta la cartolarità dell'operato della pubblica amministrazione.

La seconda componente che incide sull'operato dell'amministrazione è quella delle responsabilità, sia contabili sia penali, fatte valere dai vari organi: responsabilità fondate sulla cartolarità. Nella pubblica amministrazione le cose funzionano attualmente in modo che tutto è condizionato dai tempi necessari per il passaggio delle varie carte da un ufficio all'altro. Da molto tempo io propongo che si faccia una indagine per seguire concretamente una pratica. Prendiamo, per esempio, una qualsiasi pratica amministrativa, per cui sia necessario sentire il parere preventivo di una commissione, che poi debba andare al concerto di un altro ministero, e infine alla Corte dei conti, e seguiamo l'incidenza di due o tre regolette di amministrazione sulla sorte di questa pratica.

Loro sanno benissimo che quando c'è una commissione (non voglio fare riferimento a fatti o persone) vi è prima di tutto una grossa difficoltà per riunirla: e ogni membro che si aggiunge alla commissione allunga i tempi di riunione.

In genere, si può ritenere che la necessità di attendere il parere di una commissione, porta via un paio di mesi: quando è una commissione sollecita!

La commissione, poi, deve stendere un verbale (perché senza verbale è come se non si fosse mai riunita) che viene trasmesso alla autorità amministrativa e deve fare tutta la trafila fino ad arrivare al ministro; e infine quando il ministro l'ha firmato il documento è in grado di riprendere il proprio *iter*. Tutto questo sul piano formale, perché poi in realtà gli interessi in gioco, soprattutto per i grossi problemi, si muovono per vie non formali, non cartolari, attraverso cui influiscono effettivamente sulle decisioni.

Comunque, quando il provvedimento dopo il passaggio da un ufficio all'altro, è stato finalmente firmato dal ministro e vistato dalla Ragioneria, esso finisce insieme ad altri in mezzo ad una pila di carte che attende di essere trasmessa alla Corte dei conti.

Il funzionario competente, che sa che la Corte dei conti non apporrà il visto prima di cinque o sei mesi, ha una reazione istintiva che allunga i tempi di spedizione. Se in tutta questa trafila, alla fine si scopre che nel verbale che è stato approntato è stato commesso un errore o che la determinazione del ministro non è perfettamente congrua rispetto a quello che risulta dal verbale della commissione, il tutto viene annullato e senza che ci sia la prova del contrario. Vi è stato, a questo proposito un caso che definirei tragico: una

commissione di concorso per primario ospedaliero, aveva stabilito un certo criterio per la graduatoria. Pare però che il segretario, favorevole al secondo candidato, maliziosamente, questo criterio lo dimenticò al momento di scrivere i verbali. Nessuno pensò a rileggere parola per parola tutti i verbali, e nonostante che la commissione chiedesse di essere chiamata a giurare, il secondo diventò primo. Nel quadro della riforma ospedaliera, se si trasformeranno tutte le case di cura in ospedali, cioè in organizzazioni amministrative, bisognerebbe tenere conto di queste conseguenze; invece temo che nell'impostare questa riforma si prescinderebbe totalmente dal considerare questi aspetti.

C'è un'altra caratteristica da sottolineare: i nostri poteri amministrativi sono tutti finalizzati ad uno specifico risultato di carattere giuridico. La dottrina amministrativistica, da circa trenta anni, ha elaborato il concetto di procedimento, rispetto al quale si distingueva fra il singolo provvedimento e un procedimento più complesso nel quale tutto concorreva a produrre un certo risultato finale. Questo risultato però non è quello complessivo che il legislatore aveva in mente disponendo per esempio che si stanziasse ed erogasse una certa somma in un determinato arco di tempo. L'intento del legislatore per esempio poteva essere quello che si spendesse una certa somma per grandi aggregati di lavori pubblici, o per l'incremento della attività industriale, o altri obiettivi di questo tipo. Il procedimento amministrativo invece riesce soltanto a considerare unitariamente il gran numero di provvedimenti che debbono concorrere a quel risultato parzialissimo che è l'attribuzione all'appaltatore Tizio o Caio di un contributo. Mentre nel quadro generale quello che il legislatore ha in mente non è assolutamente considerabile dal punto di vista amministrativo; anzi, se l'amministratore lo tenesse presente commetterebbe un abuso di potere. Quando si sono stanziati i miliardi della GESCAL, pareva che questa legge andasse veramente verso il corretto uso delle leggi urbanistiche vigenti e quindi verso lo sviluppo della costruzione di case di tipo economico e popolare. Per realizzare questo scopo il legislatore pensò di far obbligo a che le somme stanziaste fossero erogate soltanto nell'ambito della legge n. 167, approvata qualche tempo prima e che sembrava un'ottima legge.

Senonché i piani urbanistici necessari per l'attuazione della legge n. 167 non c'erano, perché richiedevano una procedura amministrativa estremamente lunga e complessa; e

quindi tutti i miliardi attribuiti alla GESCAL non si potevano spendere, non perché la GESCAL non funzionasse (cosa che peraltro può anche essere verosimile, ma io non ho elementi né a favore né contro per affermarlo) ma perché il collegamento alla legge n. 167 bloccava tutto. Le varie procedure amministrative, d'altra parte, sono isolate l'una rispetto all'altra: ogni amministratore cammina per il suo binario e non può guardare a quello accanto. La giurisprudenza amministrativa è nel senso che, se il titolare di un potere si preoccupa di quello che dovrebbe fare l'organo competente in una materia affine alla propria, commette eccesso di potere.

Quasi sempre, per esempio, confluiscono sullo stesso territorio i poteri urbanistici e i poteri paesistici. Ma se, nell'esercizio del potere urbanistico, ci si occupa di quello paesistico, o viceversa, si rischia la illegittimità del provvedimento amministrativo. Se infatti si tratta di applicare la legge sulla tutela del paesaggio, si può tener conto soltanto di quella legge e delle finalità che le sono proprie. Quindi, per quanto riguarda lo Stato, ciascun funzionario ha l'obbligo di guardare esclusivamente quello che gli appare da sotto il proprio cappello. L'unico momento in cui si dovrebbe valutare quello che è visibile da sotto tutti i vari cappelli, per la realizzazione di un disegno complessivo, dovrebbe essere quello del legislatore. Ma il legislatore non può, quando fa le leggi con tanto anticipo rispetto alla realtà, avere in mente tutti i possibili collegamenti.

Altro elemento da considerare. Nell'ambito del procedimento amministrativo, sia pure limitato a risultati settoriali, cioè a risultati puntuali che non possono tener conto dei risultati globali che ha in mente il legislatore, non c'è nessuno che si occupi dei tempi del procedimento. Ora, tutto, nell'economia contemporanea, è fondato sui tempi! L'economicità di qualsiasi attività è inversamente proporzionale al tempo nel quale quella attività deve essere svolta. Nella pubblica amministrazione, non solo manca il quadro d'insieme, non solo si tiene conto soltanto dei risultati particolarissimi, ma manca ogni considerazione del fattore tempo: la dimensione tempo è giuridicamente estranea al nostro ordinamento positivo e se un funzionario ne volesse tener conto e pur non avendo ancora raccolto tutti gli elementi ritenesse di dover agire tempestivamente ed emettesse il provvedimento, incorrerebbe in un eccesso di potere clamoroso. La conclusione che si deve trarre da questo stato di cose è che le nostre

procedure amministrative sono tutte in funzione della produzione di singoli risultati giuridici, mentre oggi quello che serve, ai fini dello sviluppo dell'attività economica e sociale del paese, sono i risultati globali in termini di prestazione effettiva, che invece è estranea - per definizione - al sistema amministrativo in vigore.

Se queste considerazioni di carattere generale appaiono persuasive, io credo si possa convenire che il problema non è soltanto quello della riforma della legge di contabilità, e che d'altra parte lo stesso legislatore si trova il più delle volte nella condizione di chi crede di parlare con una Ferrari e parte invece con una « 500 ». Il legislatore cioè individua certi obiettivi, stanziava per realizzarli determinate somme, e poi si trova di fronte ad uno strumento che non riesce a muoversi con la necessaria tempestività ed efficienza.

Ciò, non per responsabilità dei singoli funzionari, ma perché è il sistema nel suo insieme che porta a queste conseguenze! E questo è il punto che certamente va tenuto presente in ogni discorso sulla pubblica contabilità.

Vi sono tuttavia singole parti del sistema relativo alla contabilità che sono da prendersi in considerazione particolare.

Quando parliamo di riforma della contabilità, gli aggregati da considerare sono, oltre alle procedure amministrative, i contratti, i controlli, il bilancio. Per il bilancio ci sono qui altri specialisti, ed io non mi pronuncio. Però per i controlli e i contratti qualche parola va spesa.

Il nostro sistema dei contratti oggi è completamente modificato in relazione alle modificazioni intervenute nella struttura dello Stato. Il contratto, una volta, era un mezzo attraverso il quale lo Stato si procurava delle forniture; e il risultato era esclusivamente quello di procurare al miglior prezzo possibile, un certo prodotto. Oggi invece il contratto non serve soltanto per le forniture, ma diviene anche il maggiore stimolatore della economia, in quanto lo Stato opera a supporto dell'attività economica generale. Se quindi lo Stato, in questo suo ruolo, agisce più lentamente, tutto il processo economico viene ad arrestarsi. Il contratto - nei vari paesi del mondo - ha questo carattere di strumento principale di incentivazione della economia. Spesso si protesta contro i fondi di dotazione degli enti pubblici in Italia: ma in altri paesi, negli Stati Uniti per esempio il denaro pubblico che va agli organismi industriali, è mille volte di più di quello che

va oggi in Italia agli stessi organismi, ed è erogato sotto la forma del contratto di ricerca e del contratto per forniture e commesse allo Stato. I nostri paesi europei non saranno mai in grado di arrivare alle stesse cifre di intervento pubblico nell'economia che si raggiungono attraverso le forme contrattuali usate negli Stati Uniti, e di realizzare lo stesso tipo di appoggio dell'autorità centrale, del Governo, all'economia. Comunque, sia pure in misura enormemente inferiore, il contratto in tutti i paesi del mondo svolge questa stessa funzione.

Quindi come possiamo continuare ad applicare al contratto le regole che sono state predisposte quando il contratto serviva soltanto per acquistare, per esempio, l'arredamento degli uffici dell'amministrazione?

Oggi il contratto deve servire a portare tempestivamente i denari dello Stato nel circolo economico, nel momento e nella quantità necessarie.

L'impostazione secondo cui ancora oggi è visto il problema dei controlli e la posizione della Corte dei conti nel nostro ordinamento aggravano la situazione. Il concetto originario del nostro ordinamento era quello da un lato di una spesa pubblica contenuta in limiti rigorosi, dall'altro del prelievo fiscale che serve soltanto per alimentare lo Stato, e quindi valeva il principio che meno si spende e meglio si opera; e il principio inoltre che ciò di cui ci si deve in primo luogo preoccupare è impedire che ci siano ruberie, disordini, che il denaro dello Stato venga mal speso.

Oggi però l'importante è spendere, realizzare con sufficiente tempestività un certo volume di interventi, e il sistema dei controlli deve essere funzionale a questa esigenza. Accade invece che ancora dalla Corte dei conti o da altre parti si chiedono più rigidi controlli in nome dei vecchi principi. E la Corte dei conti riesce gradualmente a consolidare la sua posizione; ci sono stati due o tre momenti nella vita del nostro paese in cui questo è avvenuto in maniera determinante. Quando si è fatta la Costituzione, la Corte dei conti ha chiesto di essere menzionata nel testo costituzionale, e il costituente si dichiarò d'accordo, inserendo una norma che intendeva prendere atto di uno stato di cose già esistente. Ma entrando nella Costituzione quella norma cambiava e non era più quella che il costituente pensava che fosse: con essa si faceva della Corte dei conti un organo di rilevanza costituzionale, incaricato di esercitare il controllo finanziario.

La Corte dei conti sostenne che, in base alla norma della Costituzione, i suoi poteri non erano più quelli che si ricavavano dalle leggi in vigore, ma che ne veniva determinata una competenza di carattere generale discendente direttamente dalla Costituzione. Poi c'è la questione del controllo finanziario sugli enti, concepito in modo differenziato dal legislatore: controllo per gli enti di un certo tipo, in un modo; controllo per gli enti di un altro tipo, in un altro modo. La Corte dei conti, invece, sostiene di dover esercitare il controllo in pari misura e con pari intensità per tutti gli enti che gestiscono denaro pubblico.

Tuttavia malgrado l'incidenza che si vorrebbe dare a questo tipo di controllo, le relazioni che la Corte dei conti presenta al Parlamento sull'attività degli enti sottoposti al suo controllo non hanno per lo più quel valore che loro si attribuisce, anche nell'opinione pubblica.

La Corte dei conti infatti è un organo composto essenzialmente di magistrati e che, per un filone interno istituzionale, ha dato maggior rilievo al carattere magistrato (una volta era composta di ragionieri). Il che significa che l'organo chiamato ad esercitare un controllo contabile, finanziario, sull'attività pubblica, nel nostro paese è composto da personale che evidentemente ha competenza essenzialmente nella materia giuridica.

Io trovo che questo sia un *handicap* gravissimo della Corte dei conti. Ancora più grave perché ha fatto sì che la Corte dei conti rafforzasse la tendenza atomistica propria del nostro sistema amministrativo. Una volta infatti trasferito il controllo dal piano del sistema finanziario-contabile al piano giuridico, il controllo stesso tende a diventare corrispondente alle procedure amministrative della cui struttura atomistica si diceva prima; il che fa sì che la Corte dei conti ritenga di dover svolgere il proprio ruolo guardando soltanto ai singoli provvedimenti amministrativi, dando luogo, a volte, a soluzioni che sono contraddette anche dal Consiglio di Stato e comunque sono opinabili.

Inoltre c'è da dire che la Corte dei conti, in relazione alle norme che le assicurano alcuni poteri su determinate procedure amministrative, tende a ritenere che quelle stesse procedure debbano essere applicate a qualsiasi altro organismo pubblico, al fine di poter giustificare l'estensione del proprio controllo giuridico anche ad essi. La Corte dei conti quindi opera oggi come il più forte degli elementi riduttivi all'unità del nostro si-

stema positivo, opera cioè in senso opposto alla soddisfazione di quelle esigenze di diversificazione nell'apparato amministrativo su cui mi sono soffermato all'inizio del mio intervento.

Ecco perché a mio parere le relazioni della Corte, pur essendo fatte da persone egregie, non hanno spesso grande utilità: perché, per quanto concerne i profili di carattere giuridico, arrivano con enorme ritardo, e per quanto concerne quello che serve allo Stato, cioè i risultati complessivi dell'azione amministrativa, la Corte dei conti non può dire assolutamente nulla; anzi sotto questo aspetto l'intervento della Corte produce effetti negativi e paralizzanti.

Prendiamo ancora una volta un esempio concreto. Nel 1957-1958, in uno di quei momenti gravi della nostra economia, l'ANMI si trovava in condizioni disastrose. Il legislatore, già intervenuto una prima volta, non aveva ottenuto grandi risultati; intervenne allora una seconda volta, trasformando l'organizzazione di prima in una diversa organizzazione, e decidendo di dare all'ANMI un certo apporto. Poi, poiché non vi erano altre disponibilità nel bilancio dello Stato, ma c'era l'INPS che aveva un fondo disponibile, lo Stato diede disposizioni all'INPS di concorrere per il 25 per cento.

Ci sono lettere del ministro del tesoro, del ministro del lavoro, del ministro delle partecipazioni statali, che invitavano il Consiglio di amministrazione dell'INPS a fare uso dei propri poteri e a sottoscrivere il 25 per cento.

Queste, naturalmente, erano direttive dei ministri, ma la responsabilità della deliberazione l'ha dovuta prendere il Consiglio di amministrazione dell'INPS, che, valutata la situazione e sulla base del fatto che i tre ministri vigilanti avevano dato una precisa direttiva e che lo Stato interveniva per il 75 per cento, ha ritenuto - sia pure dopo aver lungamente discusso - di aderire all'invito. Conclusione: nel 1970 la Corte dei conti, ha chiamato in giudizio di responsabilità tutti gli amministratori di allora, alcuni dei quali, come accade per persone di nomina governativa, si trovano oggi a svolgere altre attività. Alcune di queste persone sono anche note per la loro autorevolezza e per come hanno amministrato oculatamente i denari dello Stato. Comunque, tali persone sono state chiamate in giudizio perché ripaghino alla Corte dei conti 800 milioni; non solo loro, ma anche i loro eredi.

Ora io trovo che una vicenda di questo tipo è esemplare per farci capire qual è il tipo di

controllo che viene esercitato, e i risultati che esso rischia di produrre. Primo: quello di gettare il discredito su un organismo pubblico che mai come in questo caso aveva operato su precisa direttiva del Governo; secondo: quello di disincentivare gli amministratori, perché nessuno si assume più responsabilità se sa che a distanza di anni può essere chiamato a giudizi di questo tipo; terzo: quello di mostrare chiaramente quale è il tipo di controllo che può essere svolto dalla Corte dei conti e quali ne sono i limiti.

Non c'è dubbio: le ruberie vanno eliminate, il controllo deve essere effettivo; ma il controllo deve essere adeguato al tipo di attività che, volta per volta, viene svolta. Non possiamo considerare tutti alla stessa stregua, non possiamo ritenere che chi si assume una pesante responsabilità di decisione, che deve essere adottata in un certo momento, malgrado i possibili margini di errore, venga parificato, ai fini del controllo, al funzionario il quale ha un potere ben definito che si esercita al di fuori di esigenze di urgenza, interferisce soltanto su un singolo rapporto e per il quale la norma stabilisca delle disposizioni esatte. Sono due cose assolutamente non comparabili.

Io non vorrei aggiungere altro, perché mi pare di avere già troppo abusato della pazienza degli onorevoli commissari.

Vorrei solo dire che in questo grosso lavoro di rimeditazione dell'organizzazione dello Stato bisogna tenere presente che il problema da affrontare è molto grosso. E vorrei aggiungere due cose: la prima si riferisce al fatto che oggi si sta tentando, con grandi sforzi, di introdurre nell'amministrazione dello Stato l'adozione di calcolatori elettronici. Fino a questo punto però i calcolatori non hanno fatto molto, sia perché la loro applicazione è stata limitata, sia perché le procedure amministrative sono ancora prevalenti rispetto ai sistemi elettronici. Se riusciremo però ad ampliare l'uso dei calcolatori, può darsi che questo rapporto si capovolga. Cioè, mentre fino ad oggi è risultato che gli ordinatori sono scarsi, perché è ancora prevalente la disciplina fondata sulle vecchie procedure, quando la loro presenza sarà più massiccia, si potrà arrivare alla sostituzione delle vecchie procedure.

Secondo punto: quando diciamo che la Corte dei conti parte dal presupposto che suo compito fondamentale sia impedire un uso illecito del pubblico denaro ciò accade perché essa tiene conto di un principio, su cui tradizionalmente è costruito il nostro ordinamento amministrativo: cioè che ogni potere sia eser-

citato proprio per un certo fine e non per fini diversi. Cioè nel nostro Stato accade come in quelle vecchie famiglie nelle quali il padre prendeva lo stipendio e ne faceva tanti piccoli mucchi: uno per pagare l'affitto, uno per le spese di casa, eccetera; senza che ci fosse possibilità di scambio fra i vari gruzzoletti. Il bilancio preventivo è appunto questo: in ciascun cassetto si mette una somma e da qui essa non può più uscire. Questo perché il nostro paese ha avuto sempre la preoccupazione di rendere autonoma l'azione della pubblica amministrazione nei confronti del potere politico. Tant'è vero che si contrapponeva la nostra pubblica amministrazione, al sistema delle spoglie in vigore negli Stati Uniti, dove il potere politico poteva nominare tutti i suoi dipendenti oppure mandarli via tutti, e quindi praticamente amministrare come meglio avesse ritenuto.

Per questa ragione da noi c'è un sistema di pubblico impiego del tutto distinto dal rapporto di tipo privato, che assicura una stabilità ed una indipendenza. Oggi per assicurare l'efficienza nell'operato amministrativo, per introdurre efficaci moduli o schemi alternativi, dobbiamo abbandonare questa situazione. Ciò che si propone, in sostanza, è di adottare un sistema in cui le responsabilità siano attribuite, a titolo personale, ai singoli funzionari, in modo che tutto possa funzionare senza controlli, con poteri amministrativi più liberi come quelli che ci sono in Inghilterra o negli Stati Uniti.

Una soluzione di questo tipo non è tuttavia esente da pericoli. Oggi la disgregazione del potere politico è tale - e lo dico non senza esitazione - da far sì che i componenti lo strato politico siano indotti a tal punto a curare e rafforzare la propria posizione di potere, per poter resistere alle pressioni esercitate da tutti gli altri, da far assistere al fenomeno di forti pressioni di singoli, a tutti i livelli del potere, per rafforzare la propria posizione individuale o di corrente.

Sotto una così forte pressione che gradualmente si espande - dall'esterno questo fenomeno appare come una sorta di cancro inarrestabile - pur volendo molti di noi suggerire la sostituzione di formule più elastiche di organizzazione amministrativa, dobbiamo essere timorosi che, nel momento in cui si eviti il grave danno dell'inefficienza amministrativa, non si dia maggiore spazio a queste tendenze disgregatrici, che vengono dall'alto, che non dipendono dalla volontà dei singoli, ma dall'agire di linee di forza inevitabili. E io sarei

molto preoccupato di facilitare in qualche modo questo fenomeno non tanto per le conseguenze a livello di amministrazione, bensì per quelle che si avrebbero a livello di classe politica. Perché se la classe politica ha questa possibilità di agire e di espandersi per settori, la sua divisione, che oggi è già così accentuata, diventerà un fattore irreversibile, e l'irreversibilità di questo fenomeno farà sì che il momento decisionale politico si blocchi; sicché, paradossalmente, mentre noi ci preoccupiamo di adottare regole per una più agile funzionalità dell'amministrazione, la disgregazione già esistente nel potere politico troverebbe motivo per espandersi e lo strumento, pure di per sé più agile, diventerebbe utilizzabile esattamente in senso contrario a quello voluto.

Infatti al livello decisionale si avrebbe un enorme frazionamento della volontà. Prima ho fatto l'ipotesi della « 500 » e della Ferrari: bene, possiamo creare la Ferrari, però a quel momento troveremo dieci persone che contemporaneamente vorranno entrare nella Ferrari, che si contenderanno il posto di guida e finiranno con l'ottenere il risultato di arrivare più tardi che se fossero partiti con la « 500 ».

Questo può valere come conclusione, ma anche come corollario di quello che ho detto al principio. La macchina dello Stato è assolutamente unitaria: come le norme sulla contabilità sono legate alle procedure sull'amministrazione, così le norme sull'amministrazione sono collegate all'assetto del potere politico e alla reale ed effettiva conformazione della volontà politica in un determinato momento storico. Non illudiamoci che queste varie fasi siano scindibili, e stiamo attenti a valutare se al fondo la Corte dei conti non esprima un'esigenza che, pur contrastabile sul terreno tecnico amministrativo, debba tuttavia essere tenuta presente sotto quest'altro profilo.

Ho concluso e ringrazio della cortese attenzione.

**PRESIDENTE.** Il professor Armani avendo un impegno non può fare adesso la sua relazione: chiede di poterla fare nel pomeriggio. Prima però di dare la parola al professor Pedone per la sua relazione, la seduta verrà brevemente sospesa per permettere agli onorevoli colleghi di partecipare alla votazione in aula.

**La seduta, sospesa alle 12,10, riprende alle 12,30.**

**PRESIDENTE.** Do la parola al professor Antonio Pedone, ordinario di scienza delle finanze all'università di Napoli.

**PEDONE, Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Napoli.** Vorrei iniziare sintetizzando brevemente alcune considerazioni sui documenti e sul questionario che mi sono stati trasmessi. Direi che i motivi indicati per giustificare un'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica mi sembrano rilevanti, però li definirei soltanto casuali e di facciata. Cioè, i due argomenti che sono stati identificati, l'avvento della programmazione da un lato, e il fenomeno dei residui passivi dall'altro, secondo me, sono dei problemi che esistono sì, ma non sono quelli fondamentali: sono soltanto dei sintomi di un fenomeno molto più grave (e se ne sarebbero potuti trovare anche altri, altrettanto significativi), cioè il fenomeno della perdita di significato del bilancio dello Stato in generale.

Quindi direi che anche un certo disinteresse per i problemi del bilancio dello Stato è profondamente giustificato, a mio parere. Giustificato non solo dall'avvento della programmazione, che sposta certamente molte delle scelte decisionali dal bilancio dello Stato al documento programmatico; non solo dalla presenza dei residui passivi, che fanno perdere ogni significato ai dati del bilancio di competenza che si approva; ma anche da altri indici, dei quali ci si potrebbe chiedere perché il Parlamento non si sia anche occupato. Per esempio, la non corrispondenza, almeno fino all'esercizio scorso, tra previsioni di entrata ed entrate accertate o previsioni aggiornate a fine esercizio. Anche qui c'è uno sfasamento, e non è un problema di residui.

In questo caso si può pensare che ci possa essere un interesse del Parlamento, o almeno del Governo, a finanziare un volume abbastanza rilevante di spese utilizzando a fine esercizio le maggiori entrate. Comunque, anche questa non corrispondenza fra entrate previste e previsioni di entrata aggiornate, svuota di ogni significato l'approvazione del bilancio. Quindi, ci sono molti motivi per occuparsene. Ma, direi che, oltre questi motivi occasionali, alcuni dei quali ricordati nel documento trasmessomi come oggetto dell'indagine conoscitiva, vi sono, a mio parere, due altri grossi motivi: uno di carattere formale e uno di carattere sostanziale.

Il motivo di carattere formale riguarda la scarsa chiarezza (e lo scarso significato) nel modo con cui vengono presentati molti dei ri-

sultati di bilancio. È chiaro che, finché il bilancio dello Stato serviva soltanto a dar conto di interventi dello Stato per fornire certi beni o servizi pubblici che dovevano garantire il funzionamento del mercato esso poteva essere presentato in un certo modo, quel modo cioè che consentiva di valutare le scelte effettuate a livello di Governo rispetto a quel fine relativamente semplice, e comunque unitario. Se i fini che oggi si attribuiscono al bilancio sono molteplici, probabilmente avremo diversi risultati ai quali dovremo riferirci per dare una valutazione dell'azione pubblica rispetto a quei fini. Se consideriamo, ad esempio, che il bilancio può essere uno strumento di politica anticongiunturale a breve, noi dovremo riferirci a certi risultati, a certe variazioni nel livello, nei saldi e nella struttura di bilancio che, alle volte, non sono neppure presentati nei documenti, peraltro ben elaborati, della Ragioneria generale. Lo stesso accade se noi vogliamo fornire valutazioni di efficienza della spesa pubblica; anche in questo caso, dovremo richiedere una diversa classificazione e presentazione dei risultati del bilancio. Non si tratta solo di un problema di riclassificazione, anche se gli aspetti tecnici sono importanti. È certo un motivo di carattere formale, ma direi di estrema importanza, quello per cui appare giustificato non dare più al bilancio, nella sua attuale formulazione, la posizione centrale che aveva prima, come documento fondamentale delle scelte di politica economica del Governo.

C'è poi un motivo sostanziale. Esso è rappresentato dalla ridotta importanza di fatto del bilancio dello Stato, come documento centrale della politica economica governativa. Le cause di questo ridotto peso del bilancio statale sono molteplici. Innanzitutto, la riduzione nella quota di risorse che viene gestita attraverso il bilancio dello Stato rispetto all'ammontare complessivo delle risorse che viene gestito dalla pubblica amministrazione nel suo complesso. Al proposito, basta guardare un po' i dati del dopoguerra: se prendiamo i conti consolidati della pubblica amministrazione, e li confrontiamo con quelli dello Stato o dell'intera amministrazione centrale, vediamo che il peso del bilancio dello Stato, anche al netto dei trasferimenti, è andato progressivamente diminuendo, a causa della espansione più rapida delle altre componenti della pubblica amministrazione (enti locali, enti previdenziali). Questo significa che, anche qualora si disponesse di una formulazione significativa del bilancio dello Stato, quindi anche se esso fosse formulato nei termini più idonei per

fornire un giudizio sulle scelte che vengono effettuate in tale sede, rimarrebbe sempre il fatto che tali scelte riguardano di fatto solo una parte dell'ammontare dei mezzi controllati dalla pubblica amministrazione nel complesso.

Un'altra delle cause della riduzione sostanziale dell'importanza del bilancio dello Stato è rappresentata dall'accrescersi e dall'estendersi (per motivi che non mi soffermo a descrivere, ma che sono insiti nella stessa struttura economica, nell'organizzazione e nelle tecniche impiegate in un'economia moderna) degli interventi di carattere diretto, extra-bilancio, da parte dello Stato. A questo proposito, il professor Guarino ha ricordato poco fa che, se le funzioni assegnate all'intervento pubblico si estendono, non si può pretendere una regolamentazione unitaria, e così equiparare, ad esempio, la gestione dei fondi di dotazione delle imprese pubbliche con la gestione dei beni pubblici tradizionali.

Una terza causa della ridotta importanza del bilancio di previsione dello Stato, dal punto di vista sostanziale, direi che consiste nella crescente influenza che la situazione economica generale esercita sui risultati finali di bilancio. Cioè, oggi, certe strutture di spesa e di entrata sono diverse da quelle prevalenti alcuni anni fa; si potrebbe dire che, nel complesso, sono state introdotte o si è accresciuto il peso di certe forme di entrata e di spesa più « elastiche ». Basta pensare ai trasferimenti commisurati a certe situazioni economiche, o ai diversi sistemi di imposte commisurate ai redditi e al valore degli scambi. Ne deriva che i risultati del bilancio vengono a dipendere dalla situazione economica, e non è soltanto il bilancio che influisce direttamente sulla situazione economica. Si tratta, quindi, di tener conto di questo aspetto nella formulazione del bilancio statale. Si può ricordare che proprio la considerazione di questo aspetto ha portato a tutta una serie di modifiche nella presentazione e nell'uso del bilancio federale negli Stati Uniti d'America, durante l'amministrazione Kennedy.

Tutte queste cause, che sono un pò più numerose di quelle indicate nel documento elaborato dalla segreteria, ma che ritengo importanti, portano a far sì che il bilancio dello Stato in quanto tale, il bilancio dell'amministrazione centrale, abbia perduto molto del suo significato. Per cui, tutti i problemi che poi si pongono con riferimento a tale bilancio - ad esempio, bilancio di competenza o di cassa, accrescersi dei residui passivi, eccetera - hanno la loro importanza, sì, però

secondo me, vanno ridimensionati e vanno visti necessariamente nel quadro più generale delineato più sopra.

Cosa ne deriva? Anche su questo punto cercherò di sintetizzare a causa del poco tempo ancora disponibile, limitandomi a rispondere brevemente a certe domande specifiche contenute nel questionario.

Un punto fondamentale è quello dei rapporti tra bilancio dello Stato e altri documenti, che il Governo o alcuni ministri sono tenuti a presentare al Parlamento. Su questo aspetto non vorrei soffermarmi a lungo, ma solo richiamare alcune proposte, che insieme ad alcuni colleghi si è cercato di elaborare, in ordine al coordinamento dei tempi di presentazione dei vari documenti governativi in materia economica. Un tale coordinamento mi pare l'unico modo per cominciare a ridare significato al bilancio dello Stato.

Attualmente, la connessione tra bilancio dello Stato e relazione previsionale e programmatica (che viene presentata al Parlamento entro il 30 settembre) non presenta alcun vantaggio pratico mentre è alla origine di numerosi inconvenienti. Nelle nostre proposte si suggeriva di spostare la data di presentazione del documento previsionale e programmatico al periodo marzo-aprile, congiuntamente alla relazione generale sulla situazione economica del paese, alla relazione sullo stato di attuazione del programma, alla relazione programmatica del Ministero delle partecipazioni statali e alla relazione sull'attività di coordinamento del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno. Si riteneva altresì desiderabile che i due documenti a carattere settoriale - quello del Ministero delle partecipazioni statali e quello del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno - e la relazione sullo stato di attuazione del programma fossero presentati non come relazioni autonome, ma come collegati agli altri documenti. In definitiva, si proponeva un duplice raggruppamento dei documenti da presentare al Parlamento, distinguendo due aspetti dell'informazione che il Governo deve offrire: documentazione sulla situazione economica da un lato, bilancio consuntivo e preventivo dell'azione pubblica dall'altro.

I vantaggi derivanti da un coordinamento dei vari documenti secondo le linee indicate sarebbero non solo di carattere tecnico, e possono così descriversi:

a) si potrebbe sottoporre all'attenzione del Parlamento una visione globale della situazione economica, in quanto verrebbero contestualmente presentati tutti gli elementi in-

formativi e valutativi riguardanti l'evoluzione passata dell'economia e i risultati dell'azione pubblica;

b) con il raggruppamento suggerito si eviterebbero le svariate duplicazioni e sovrapposizioni che oggi si rilevano nei diversi documenti mediante una specializzazione dei due principali (relazione generale e relazione previsionale e programmatica), alle cui esigenze potrebbero essere resi funzionali gli altri documenti da allegare;

c) verrebbe in tal modo anche formalmente ribadita la necessità di unità e inscindibilità dei fini e degli strumenti dell'azione economica pubblica nei diversi campi di intervento e la responsabilità centrale nella gestione della politica economica dei due ministri che presentano la relazione generale e la relazione previsionale e programmatica;

d) verrebbero alleggeriti e coordinati i compilati degli uffici, che devono oggi redigere più volte e in tempi diversi i documenti da presentare al Parlamento;

e) sarebbe infine possibile consentire un notevole snellimento dei lavori parlamentari, rendendo al tempo stesso più incisivo e penetrante il controllo delle assemblee; mentre si libererebbe il Parlamento dall'onere di procedere ogni due mesi circa ad un dibattito, necessariamente generico o parziale, sulla situazione economica, verrebbero offerti al suo giudizio tutti gli elementi necessari per una discussione fruttuosa circa le direttive di politica economica del Governo. E nei quali appunto il bilancio dello Stato assumerebbe un preciso significato.

Amesso che sia accolta questa o una analoga proposta, che, a mio parere, rappresenta una condizione fondamentale per ridare significato al bilancio statale, diviene rilevante la scelta del tipo di bilancio che andrebbe contenuto in questi documenti. Su questo punto, le proposte della Commissione Medici vanno prese in attenta considerazione, sebbene la loro eventuale accettazione presenterebbe alcuni problemi notevoli. Innanzitutto, un riferimento al programma quinquennale per quanto riguarda le previsioni di entrata, richiede - sempre che si voglia tener conto dell'articolo 81 della Costituzione - che le previsioni contenute nel programma quinquennale siano sufficientemente dettagliate ed attendibili. Anche qui non mi soffermo su alcuni aspetti di carattere strettamente tecnico, connessi alla possibilità di effettuare tali previsioni; vorrei solo ricordare che l'economia italiana è un'economia aperta agli scambi con l'estero - e quindi quello che succede all'este-

ro si riflette necessariamente e pesantemente sulla situazione economica interna - ed è anche un'economia in rapida trasformazione, la quale nei prossimi cinque anni muterà radicalmente certe strutture anche profonde. In tali condizioni, è estremamente difficile fare delle previsioni che siano puntuali e forniscano elementi sufficienti a soddisfare i requisiti richiesti dalla sentenza della Corte per quanto riguarda le previsioni destinate alla copertura di certe spese pluriennali. Sarebbe inoltre, secondo me, un errore fare queste previsioni in un documento programmatico, immaginando che tale documento possa fornire una dettagliata indicazione dell'intera traiettoria dell'economia italiana dal 1971 al 1975. Sarebbe assurdo richiederlo.

In sede di programma, infatti, l'attenzione è concentrata sull'azione del bilancio nell'intero periodo cui si riferisce il programma (per esempio, un quinquennio); cioè, in quella sede interessa conoscere innanzitutto la disponibilità complessiva di risorse sull'intero periodo e programmare la loro ripartizione tra i diversi impieghi nello stesso periodo. In tema di spesa pubblica, ad esempio, il programma prevederà, oltre l'ammontare assoluto e le varie fonti di finanziamento, anche la sua ripartizione per settori di intervento ma sempre riferendosi all'intero quinquennio. Il programma potrà anche contenere la distribuzione temporale delle voci di spesa e di entrata nei vari sottoperiodi, per esempio per ciascun anno di quinquennio, ma ciò avrà carattere puramente indicativo; in caso diverso, significherebbe voler rinunciare alla possibilità di impiegare il bilancio come strumento di politica anticongiunturale. Riconoscere questo fatto non significa sacrificare gli obiettivi fissati dal programma; questi vanno realizzati pienamente ma sull'intero quinquennio, non potendo invece predeterminarsi rigidamente *a priori* la distribuzione anno per anno. Ciò è impossibile proprio perché nel nostro sistema economico il comportamento di certe variabili ha una notevole importanza ed è sottoposto al controllo delle autorità responsabili della politica economica; basti pensare alle decisioni di politica economica prese in altri paesi e alla loro influenza sui nostri rapporti economici internazionali, o alla politica sindacale con le sue conseguenze sul livello dei salari e della domanda.

Da quanto ho detto, deriva la mia risposta alle prime domande del questionario diffuso dalla segreteria: il riferimento al programma per l'indicazione della copertura delle spese non può avere il significato che ha nelle pro-

poste della Commissione Medici. Che non possa avere quel significato è confermato da un altro motivo di carattere tecnico — che non riguarda il contenuto che dovrebbe avere il documento programmatico e il bilancio dello Stato — e cioè dalla difficoltà di fare previsioni sufficientemente corrette delle entrate per ciascuno degli anni compresi nel periodo del programma. Infatti, per verificare la possibilità di effettuare previsioni di questo tipo, occorrerebbe conoscere bene le determinanti nel tempo delle varie voci di entrata. Dai risultati di alcune approfondite ricerche statistiche condotte in Francia, negli Stati Uniti e in altri paesi europei, si ricava proprio che, mentre le previsioni di entrata complessiva su periodi piuttosto lunghi (come un quinquennio) appaiono di più facile determinazione, la previsione corretta della distribuzione dell'entrata complessiva in sottoperiodi relativamente brevi è estremamente difficile. Non posso affermare che ciò risulti provato anche per le previsioni di entrata del bilancio statale italiano, proprio perché non conosco l'esistenza di analoghe ricerche riferite all'Italia; ma credo che, se effettuate, esse confermerebbero la maggiore difficoltà di elaborare tecniche soddisfacenti per una previsione della distribuzione temporale delle entrate più che per la previsione del loro ammontare complessivo sull'intero periodo del programma.

L'altra domanda del questionario, circa la preferibilità del bilancio di cassa o di quello di competenza, richiederebbe una troppo lunga risposta e soluzioni diverse secondo il punto di vista dal quale si affronta l'argomento. Senza ripetere i ben noti argomenti a sostegno delle due tesi, mi pare si possa affermare che, dal punto di vista della valutazione degli effetti economici, interessano prevalentemente i risultati di cassa. In particolare, per quanto riguarda gli effetti sulla disponibilità di mezzi di pagamento quello che interessa è certamente il risultato di cassa. Questo però non comporta, a mio parere, che il significato dell'approvazione del bilancio aumenti passando da un sistema di competenza a un sistema di cassa.

I due sistemi, tra l'altro, non sono incompatibili. Quello che occorre conoscere non consiste soltanto nei risultati di competenza o nel risultato complessivo di cassa annuale; ciò che occorre è poter seguire periodicamente, ad intervalli non troppo lunghi, l'intera attività di prelievo e di erogazione dell'intero settore pubblico mediante l'elaborazione, ad esempio su base trimestrale, della situazione di cassa dell'intera pubblica amministrazione. Perciò,

senza voler sminuire l'importanza della discussione sull'approvazione del bilancio come documento di autorizzazione e sulla fase delle entrate e delle spese alla quale convenga riferirsi, mi pare che quel che si dovrebbe richiedere in ogni caso è la possibilità di una verifica periodica interannuale della situazione di cassa dell'intera pubblica amministrazione, perché dati annuali riferiti alla sola attività dello Stato, anche se di cassa, non basterebbero a fornire elementi sufficienti per un giudizio sulla politica economica seguita dalle autorità. Occorre però, ricordare che l'elaborazione di documenti di cassa completi e a periodicità interannuale presenta difficoltà che vanno al di là, anche in questo caso, dei problemi specifici del bilancio dello Stato.

In sostanza, il significato dei dati di bilancio non dipende soltanto dalla fase dell'entrata e della spesa cui essi si riferiscono — soprattutto quando si possano rilevare relazioni sufficientemente stabili tra le diverse fasi delle entrate e delle spese — ma anche dalla comprensività del bilancio stesso. È chiaro, ad esempio, che nella misura in cui si può autorizzare un'impresa pubblica a finanziarsi sul mercato per una determinata cifra o, alternativamente, si può accrescere il fondo di dotazione per lo stesso ammontare, questo modifica i risultati di bilancio. In un caso avrò un aumento della spesa, e, a parità di entrate, del disavanzo; nell'altro caso, non avrò alcun riflesso sul volume della spesa e del disavanzo.

Ora, nella misura in cui si accresce questa possibilità di influenzare l'attività economica con strumenti diversi dal bilancio (per esempio, autorizzando altri enti o imprese pubbliche a fornirsi di mezzi finanziari, al di fuori del bilancio, ricorrendo direttamente al mercato finanziario interno o addirittura a quello internazionale), si riduce il significato di una discussione sui risultati o sui saldi del bilancio dello Stato, sia che siano espressi in termini di competenza sia in termini di cassa.

C'è, infine, sia pure in prospettiva (anche se non molto lontana) la riduzione di significato dell'approvazione del bilancio da parte dei Parlamenti dei singoli paesi della CEE derivante dalla attuazione di una politica economica e monetaria comune, così come prospettato dal piano Werner.

Se poi mi è consentito commentare brevemente la relazione del professor Guarino, vorrei fare un'osservazione a proposito delle norme di controllo, sebbene io, su questo argomento, non abbia una particolare competenza;

e cioè, vorrei osservare, a proposito di quello che diceva il professor Guarino, che sono pienamente d'accordo che occorra semplificare le procedure per accelerare la spesa. Però, direi che, in questo caso occorra preliminarmente adeguare la pubblica amministrazione. Cioè: è vero che il sistema dei contratti, negli Stati Uniti, funziona, ma funziona perché la pubblica amministrazione è in grado di controllare, nella sostanza e nel merito, oltre che nella forma, i rapporti con le imprese alle quali si rivolge. Ho dei dubbi che la pubblica amministrazione italiana sia in grado di fare altrettanto. D'accordo quindi sullo snellimento e la riduzione dei controlli formali, che costituiscono una remora, un allungamento, danno luogo agli inconvenienti derivanti dall'annullamento dopo un certo periodo di tempo di decisioni di spesa già prese; però, direi che finché la pubblica amministrazione non è in grado - perché poco fornita di tecnici e di economisti e perché organizzata in un certo modo - di controllare sostanzialmente, questo snellimento potrebbe essere estremamente pericoloso. E del resto lo stesso professor Guarino, alla fine delle sue considerazioni, metteva in guardia contro la possibilità dell'insorgere di pericoli derivanti da uno snellimento o da una molteplicità di leggi di contabilità di Stato, nel nostro sistema. Pericoli che io vedo non solo sotto l'aspetto politico cui lui accennava, a causa della molteplicità delle correnti e del contrasto di interessi, secondo me inevitabili, ma anche per la incapacità tecnica, allo stato attuale, della pubblica amministrazione di introdurre dei controlli sostanziali. Si può, in proposito, pensare a soluzioni in parte alternative. Si accenna in vari punti dei documenti che ci sono stati trasmessi a una discussione sul fondo progetti, e alla applicazione di metodi tipo PPBS nella pubblica amministrazione in Italia; mi pare che questa sia una via alternativa da seguire, anziché affidarsi soltanto a quella di allentare i controlli formali.

Un ultimo punto, che riguarda una specie di *leit-motiv* che guidava alcune considerazioni del professor Guarino, cioè la constatazione del tentativo di conservare accanitamente dei margini di potere in una situazione di disgregazione del potere politico. Dal punto di vista dell'economista, le considerazioni che si potrebbero fare sono in parte diverse, e cioè il tentativo di arroccarsi su parti molto limitate di potere rappresenta una reazione a una tendenza all'accentramento sempre più deciso del potere sostanziale.

Nell'economia italiana, si può rilevare, confrontando la situazione attuale con quella dell'anteguerra o addirittura prima della prima guerra mondiale, che c'è stato un rapido processo di accentramento del potere decisionale in materia economica in pochi organi; e, quindi, l'arroccarsi su piccole posizioni di potere, rilevato dal professor Guarino, può essere soltanto una reazione alla tendenza generale verso una concentrazione di potere.

Sarebbe interessante esaminare in questo quadro la progressiva perdita di significato del bilancio dello Stato come documento economico fondamentale per la politica economica del paese.

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto sentitamente il professor Pedone. Ora, siccome abbiamo poco tempo a disposizione, direi che, se qualche collega vuol fare qualche domanda, la faccia in forma il più possibile concisa, e pregherei anche i signori relatori di voler rispondere concisamente. Mi spiace che non abbiamo maggior tempo a disposizione. Le prospettive aperte dalla relazione del professor Guarino, soprattutto, ma anche quelle aperte dalla relazione del professor Pedone, ci porterebbero ad una discussione molto approfondita e molto lunga. Cercheremo di ovviare a ciò, nel caso in cui, per il futuro, la competenza dei relatori potrà essere ancora utile - come lo sarà certamente - con un nuovo incontro o con rapporti epistolari, per rispondere a eventuali domande. Pregando, per ora, di scusarci per questa scarsità di tempo, do la parola a chi vuole fare qualche domanda o osservazione.

**RAUCCI.** Signor Presidente, io concluderei così, con le due interessanti relazioni. Se affrontassimo un discorso approfondito in questo momento, ci troveremmo di fronte alla necessità di una diagnosi molto ampia della situazione della pubblica amministrazione, che evidentemente sollecita un dibattito vasto, per vedere, come diceva il professor Guarino, quali sono le modifiche di carattere operativo che si dovrebbero apportare. D'altra parte ci troviamo anche di fronte ad una relazione estremamente interessante del professor Pedone, che pure richiede un approfondimento. Il tempo per fare questo tipo di discussione non c'è. Francamente, a questo punto, io vedrei meglio la possibilità di un incontro successivo, dopo aver letto i resoconti di queste relazioni e delle altre che abbiamo in programma, in modo da poter svolgere una discussione di merito che sia più puntuale.

MUSSA IVALDI VERCELLI. Io volevo suggerire un altro metodo. Cioè questo: cerchiamo di vedere se nella nave dei vari modelli ce ne sia qualcuno che sia più funzionale degli altri, in modo che non ci sia un divario fra diligenza da un lato ed aereo a reazione dall'altro. Vorrei cioè sapere se è possibile, senza fare una *tabula rasa* completa, vedere quali sono i modelli più adatti per il nostro ordinamento, senza che questo si risolva in una semplice trasposizione di modelli da altri paesi.

DI LISA. Vorrei prospettare l'opportunità di riunire collegialmente tutti coloro che abbiamo interpellato in modo che tentino fra di loro una sintesi dei vari problemi e delle varie possibilità di soluzione, così che sia possibile un confronto tra la nostra esperienza parlamentare e questo risultato di sintesi frutto della elaborazione collegiale. Mi pare a questo punto che se dovessimo seguire la traccia delle diagnosi che ci sono state fatte dovremmo discuterne lungamente, per poi doverle esaminare in sede di specifica competenza della Commissione bilancio per quanto riguarda i controlli del Parlamento. Comunque anche oggi dovremmo cercare, con semplicità e rapidità, di fare - anche in previsione di una futura riunione collegiale come quella che ho suggerita - uno sforzo di sintesi delle diverse opinioni emerse da questo incontro.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. La riunione collegiale degli interpellati è già stata prevista, proprio perché riteniamo di dover trarre, attraverso una o più riunioni della Commissione, spunti e sintesi per un largo dibattito.

DI LISA. In ogni caso, prima ancora di questa riunione, sulla scorta delle relazioni, vorrei dire che come legislatore e come commissario, ho ricevuto da questa riunione una buona impressione anche perché stavolta mi sembra che ci si sforzi di non risolvere tutto con il lavoro disarticolato ed accademico di altre volte. Vorrei per questo chiedere ai professori che sono stati interpellati di darci anche risposte particolari al questionario che abbiamo loro sottoposto. Ritengo infatti che sarebbe inutile e dispersivo fare interventi adesso, mentre il nostro lavoro potrebbe essere maggiormente proficuo nel momento in

cui potessimo esaminare risposte precise a problemi così stimolanti.

PRESIDENTE. Prima di dar conto delle osservazioni espresse e delle proposte avanzate, vorrei chiedere di concludere definitivamente la seconda parte della ricerca. Abbiamo comunque già in programma di fare il punto della situazione per verificare gli ulteriori sviluppi da dare al nostro lavoro. Alla terza fase delle audizioni sono più direttamente interessati il ministro del bilancio, quello del tesoro, e uno o due dei ministeri della spesa. Come ho già ricordato, lo scopo di questa nostra indagine è quello di tendere al concreto: cioè fare in modo che il Parlamento possa dare un apporto concreto e determinante alla riforma del nostro sistema, e dopo la relazione del professor Guarino cominciamo a vedere più chiaramente le cose. Il professor Guarino ha affermato che non si tratta tanto di modificare la legge sulla contabilità, in quanto su queste norme si regge tutto un ordinamento statutario da rivedere, e questo ci fa temere che la nostra impresa possa andare in porto. Comunque, siccome il compito che ci siamo prefissati è quello di portare un contributo ad una riforma della contabilità dello Stato, all'approvazione dei bilanci, all'ordinamento dei programmi, nel fare il consuntivo di questo nostro lavoro dobbiamo vedere come ulteriormente sviluppare tutto questo. Dovremo vedere cioè se abbiamo bisogno di ulteriori audizioni e di un confronto a questo scopo e allora decideremo se - invitando nuovamente gli interlocutori - sarà possibile avere un nuovo incontro. Quello che dobbiamo proporci è di andare alla terza fase di audizioni con ipotesi già delineate. Non dobbiamo dimenticare che questa nostra indagine ha già mosso qualcosa: il libro bianco sulla spesa pubblica è stato determinato da questa indagine. Già il fatto che si sia costituita, per iniziativa del Ministro Colombo, la famosa commissione di cui parlava il professor Guarino, è anche frutto di questa nostra indagine, che volevamo già fare nella scorsa legislatura e che abbiamo concretato in questa. Concludiamo ora senz'altro, ringraziando i nostri interlocutori per il contributo che hanno dato e per quello che eventualmente daranno in avvenire.

**La seduta termina alle 13.**