

XI.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDI' 17 DICEMBRE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **RAUCCI**

PAGINA BIANCA

### La seduta comincia alle 17,30.

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e contabilità pubblica. Onorevoli colleghi, ai fini di una economia del nostro tempo disponibile, che è stato ulteriormente ridotto da una animata discussione sulla legge regionale, io non intendo fare ora nessuna introduzione. Ho già parlato poco fa con gli eminenti professori che sono oggi qui, e ai quali rivolgo un vivissimo ringraziamento. Do senz'altro la parola al professor Salvatore D'Albergo, ordinario di diritto amministrativo all'università di Pisa.

**D'ALBERGO, Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Pisa.** Penso che sarebbe stato meglio disporre in altro modo l'ordine dei lavori, tuttavia a questo punto non c'è ragione di insistere su questo rilievo: invero, la partecipazione ad un dibattito comune di economisti e giuristi, richiede che l'economista anticipi l'analisi sui contenuti, e che il giurista vi faccia seguire quella sugli aspetti « formali », o per meglio dire « istituzionali », si da dare al rapporto economia-diritto una corretta impostazione metodologica.

Venendo al merito, dico subito che i problemi proposti dall'indagine conoscitiva, sono strettamente legati al significato che si dà al punto 1 del questionario, che coinvolge il valore della relazione intercorrente tra la così detta « programmazione economica » e quella che più in generale si chiama « politica economica », tenuto conto del fatto che tale contrapposizione può per un verso essere ritenuta ingiustificata, e che per un altro verso può risultare come un espediente per porre fuori prospettiva l'« aggancio » del sistema unitariamente considerato.

Che tale pericolo vi sia, appare chiaramente dalle questioni che si dibattono sulla contabilità di Stato e in particolare sul ruolo del bilancio dello Stato, nonché della relativa normativa; ed in proposito assai significativa è la sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale. Quanto più si insista sulla rile-

vata, artificiosa contrapposizione, tanto più ne risulteranno ritardate le soluzioni dei problemi di gestione del bilancio, il cui carattere di annualità è destinato a provocare effetti decisivi sulla gestione dell'economia, tanto più evidenti ed incidenti quanto più esso è improntato alla disciplina del bilancio di competenza.

Le critiche rivolte alla congruità di tale disciplina del bilancio con gli effetti della politica della spesa proposti da determinate scelte di politica economica, e gli orientamenti a mutare la disciplina del bilancio per mutare nel nostro sistema il metodo del bilancio di cassa, se di per sé colgono elementi di disfunzione di un meccanismo divenuto sempre più complesso e ingovernabile, non bastano tuttavia a risolvere problemi la cui vastità richiede l'individuazione del vero punto nodale della crisi che oggi stiamo attraversando. Per far ciò, occorre riesaminare a fondo il significato che, in termini costituzionali, è venuto assumendo lo Stato nel quadro del raccordo Governo-Parlamento, e dei poteri e delle responsabilità rispettive, tenendo conto del significato che, quindi, ha il potere politico esercitato da entrambi ai fini delle scelte di politica economica, nonché dello sdoppiamento di compiti che - in tema di bilancio - v'è tra il Governo e il Parlamento stesso.

Occorre, cioè, prendere coscienza piena delle implicazioni che su ogni problema dello Stato contemporaneo ha la compartecipazione del Governo e del Parlamento alla gestione dell'economia pubblica e privata, con la crescente riduzione che ne consegue di quella area di potere che si dice « riservata » all'esecutivo, e che viceversa l'esecutivo vorrebbe non solo mantenere ma addirittura ampliare in nome, oltretutto, di una efficienza sempre più mitica e pretestuosa.

Il fallimento della così detta programmazione, e l'astrazione del così detto « Progetto '80 », sono determinati dal fatto che non può avere un senso realmente apprezzabile un disegno previsionale elaborato da un organo di vertice - e dai suoi apparati tecnocratici - che escluda un potere di incidenza del Parlamen-

to, con lo scopo mascherato ma concretamente raggiunto di impedire una gestione globale dell'economia, e quindi un'incidenza della politica economica su tutti i rapporti essenziali allo sviluppo economico e sociale. È nominalistico e quindi ambiguo ogni richiamo alla programmazione, quando si assuma che il Parlamento deve limitarsi ad approvare disegni che mirano ad incidere solo nella dilatazione di una spesa pubblica che sia sussidiaria dei programmi di potere delle grandi imprese monopolistiche: poiché, nel momento stesso in cui si vuole in sostanza coprire l'intento di stabilire una continuità reale con il tipo di politica economica sin qui gestita dalle forze moderate, si mira ad estraniare l'organo politico fondamentale — che è il Parlamento — dalla direzione dell'economia, e quindi dalla politica nazionale.

Il bilancio, che è lo strumento di attuazione degli impegni politici assunti dal Governo in Parlamento (e, com'è noto, il Governo vorrebbe che fossero semplicemente « registrati » dal Parlamento), soffre ancor più gli effetti di una tale concezione, poiché il Governo si profila come arbitro delle decisioni politiche sancite nella legislazione e, nei risvolti delle compromissioni facilitate dai rapporti tra potere politico e potere burocratico — e, tramite ciò, dai gruppi di pressione economica —, riesce ad eludere gli impegni sui quali aveva comunque dovuto misurarsi in Parlamento.

Ne viene, allora, che anche la proposta di passare dal sistema del bilancio di competenza al sistema del bilancio di cassa o, come sembra preferibile, ad un sistema misto, sarebbe inidonea a sortire gli effetti auspicati, se non si opera un altro salto qualitativo — sul piano degli assetti costituzionali ed amministrativi —, corrispondente al salto qualitativo, di cui proprio ora si stanno tentando le prime verifiche, imposto al rapporto Governo-Parlamento dai problemi della gestione dell'economia: per realizzare, cioè, un tipo di assetto dell'esecutivo e della pubblica amministrazione che ne consentano la democratizzazione, vale a dire il controllo politico, attraverso il superamento delle barriere che fanno del momento « attuativo » il momento del « rovesciamento », anziché dell'adempimento, degli impegni.

Per fare ciò, si tratta di entrare in un quadro di valutazioni generali « alternativo » rispetto agli attuali metodi di gestione, la cui maturazione deve andare di pari passo con quello sviluppo dell'iniziativa politica che

lentamente va proponendo la realizzazione della forma di governo parlamentare nei modi più congrui alle finalità dello Stato democratico come Stato sociale. Ma ai gruppi politici e agli studiosi ad essi omogenei, incombe la responsabilità di approfondire il significato delle linee di tendenza oggi emergenti negli indirizzi od anche solo nei progetti di sviluppo economico, poiché quel che l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica in ogni caso sta focalizzando, è l'inaccettabile separazione tra pubblica amministrazione e organizzazione politica di base, nonché l'esigenza — che le innovazioni in materia di bilancio possono secondare ma non esaurire — di quel più intimo raccordo tra Governo e Parlamento da un lato, tra apparati burocratici e società dall'altro lato, rivolto a garantire che decisione democratica e controllo democratico diano alla gestione dell'economia la continuità, coerenza ed univocità indispensabili perché non vi sia contraddizione tra effetti di spesa « voluti » ed effetti di spesa « prodotti ». Se compito della Commissione di indagine è quello di arricchire la conoscenza di problemi così importanti, allo scopo di fornire criteri di analisi agli organi politici per le debite decisioni, mi sembra necessario invitare la Commissione a voler considerare il questionario sotto un profilo che permetta di aprire il discorso generale cui ho accennato, approfondendone gli aspetti nuovi e complessi, che si inquadrano nella Costituzione così come si inquadra in essa la problematica di una gestione dell'economia che muti i rapporti politici e sociali.

**PRESIDENTE.** Il professor Armando Giorgetti, docente di scienza delle finanze all'università di Padova, ha la parola.

**GIORGETTI,** *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Padova.* Sarò breve, perché oggi mi propongo soltanto il compito di illustrare il mio schema di bilancio dello Stato che, come risulta anche dai documenti elaborati dalla Commissione bilancio e partecipazioni statali della Camera dei deputati, ha riscosso autorevoli consensi; pur se talune interpretazioni del mio modello si discostano dal disegno originario: disegno, a cui peraltro la dottrina straniera ha da tempo rivolto la sua attenzione.

Riferendomi ad alcune considerazioni teoriche fatte testè dal professor D'Albergo, vorrei limitarmi a puntualizzare solo pochi concetti fondamentali di questo mio schema di

bilancio, soprattutto per evitare possibili errori concettuali e di tecnica applicativa.

Intanto questo bilancio, che ho chiamato integrato, non si sviluppa nello spazio temporale di un anno finanziario; così come non si tratta di una semplice fusione tra bilancio di competenza e bilancio di cassa. È un'altra cosa! È un bilancio che compendia (meglio, che tende a compendiare), fasi giuridiche ed operative diverse. Esso, in breve, muove da un bilancio di competenza pluriennale, in cui le entrate e le spese del periodo di gestione stabilito, sono considerate rispettivamente nelle fasi giuridiche dell'accertamento e dell'impegno. Tale bilancio pluriennale di competenza, si articola in tanti bilanci annuali di cassa, in cui le entrate e le spese, stanziare secondo caute ed attendibili previsioni di tesoreria, nelle loro fasi di riscossione e pagamento, costituiscono la realizzazione parziale degli stanziamenti di entrata e di spesa pluriennali. Specialmente per le spese in conto capitale, ritengo che questo tipo di bilancio consenta di conciliare gli strumenti di gestione dell'amministrazione statale con le nuove, mutate esigenze della finanza pubblica e quindi di disporre, secondo quanto ha osservato il professor D'Albergo, « di strumenti nuovi per esigenze nuove ». È evidente che non possiamo continuare a servirci di strumenti che non da ora hanno palesato la loro insufficienza; specie se si ha riguardo al grave problema dei residui: problema, che da fenomeno normale, direi fisiologico, del bilancio di competenza, si è trasformato in un fenomeno patologico, molto grave.

Ma in questa sede non voglio soffermarmi su temi che saranno affrontati da altri colleghi. Vorrei soltanto rapidamente illustrare - riservandomi di sviluppare in seguito taluni concetti - in qual modo sia possibile strutturare ed articolare questo tipo di bilancio integrato, il quale, è bene precisarlo, non va confuso nemmeno con la legge di programmazione. Anzi, vorrei sottolineare il pericolo di una simile confusione. Pertanto, il bilancio integrato non prende necessariamente le mosse da un piano di sviluppo economico, anche perché questo può attuarsi attraverso modelli diversi di provvedimenti legislativi e di tecniche finanziarie.

D'altra parte, qualunque tipo di programmazione economica non è ancora un bilancio *stricto sensu*; né, come già notato, il bilancio integrato deve indispensabilmente collegarsi ad un piano di sviluppo in tutte le sue articolazioni. Ove un piano di tal genere sia legiferato, è desiderabile ovviamente che una

interdipendenza strumentale e funzionale si realizzi tra bilancio e piano; ma, ripeto, ciò non costituisce il presupposto condizionato per l'attuazione del bilancio integrato.

Comunque, non v'ha dubbio che le fasi preparatorie della programmazione e, quindi, i provvedimenti legislativi di legittimazione di un piano di politica economica, stiano a monte del bilancio.

Una volta, dunque, individuate e legiferate le spese che lo Stato si propone di realizzare in un prefissato periodo pluriennale, per le quali esista o sia assicurata la copertura finanziaria, saranno iscritte nel bilancio pluriennale di competenza, le spese e le entrate da realizzare in tutto il periodo considerato, (quadriennale, quinquennale: quello che sarà). Ogni anno, in relazione a quelle che risulteranno essere le disponibilità effettive di tesoreria (calcolate in base a ragionevoli e fondate previsioni), viene predisposto un altro bilancio annuale di gestione: cioè, di cassa, il quale costituirà l'articolata e graduale realizzazione annuale, di una porzione del bilancio di competenza pluriennale.

Nell'attesa di riunirci, ho ascoltato le osservazioni di alcuni colleghi sui problemi della spesa pubblica e mi è sembrato che, in fondo, tutti auspichino un sistema di bilancio dello Stato più aderente alla realtà del fenomeno finanziario.

Indubbiamente, anche il modello di bilancio da me ideato ha i suoi limiti ed esso non rappresenta certo la panacea per tutti i mali della finanza pubblica. Credo, però, che di fronte alla predisposizione di una politica della spesa pubblica, vigile e responsabile, che eviti troppo frequenti e grosse smagliature, il bilancio integrato possa rappresentare uno strumento di gestione appropriato ed efficace.

Qualora, invece, la spesa nel corso della sua realizzazione dovesse subire impreviste ed ingenti dilatazioni, i vantaggi del bilancio integrato sarebbero inevitabilmente compromessi.

D'altra parte, per fronteggiare incrementi di spesa giustificati da eventi eccezionali dovrebbe soccorrere il vecchio istituto dei fondi di riserva, adeguati al periodo pluriennale di gestione del bilancio.

A questo punto devo, però, osservare che con le attuali norme di contabilità generale dello Stato, difficilmente potrebbe operarsi la proposta trasformazione dell'attuale bilancio in quello integrato. Ritengo, pertanto, fermamente che non si possa pensare ad una qualsiasi riforma del massimo documento di auto-

rizzazione e di gestione della spesa, senza la preventiva e tempestiva modifica di talune disposizioni della legge di contabilità generale dello Stato.

È mia opinione, anche, che il dettato costituzionale non sia un serio ostacolo né alla riforma delle norme di contabilità, né all'introduzione di un modello di bilancio diverso da quello tradizionale ed antiquato.

Ma - si dice - come è possibile stanziare una spesa pluriennale, se contemporaneamente non se ne sia assicurata la copertura finanziaria? Intanto, direi che per quanto concerne il settore delle entrate e, segnatamente, di quelle tributarie, la loro previsione pluriennale, perfezionando gli attuali strumenti fiscali, può raggiungere un soddisfacente grado di attendibilità. Si tratta, perciò, di graduare e delimitare la spesa in relazione al flusso delle entrate.

Poiché, d'altra parte, il pareggio del bilancio non sempre è conseguibile, sorge la questione del finanziamento della spesa allorché essa superi (rispetto, specialmente, alla parte del bilancio pluriennale), il previsto gettito delle entrate.

In tale ipotesi, è ovvio che spetti al Parlamento ed all'esecutivo contenere la spesa nei limiti delle varie forme di finanziamento acquisibili e da gestire nel periodo del bilancio pluriennale.

A questo punto, potrei illustrare le fasi ed i modi dell'articolazione tecnica del bilancio integrato così come io l'ho ideato. Ma mi riservo, se necessario, di farlo in un successivo momento. Comunque, mi richiamo ai miei più recenti scritti sull'argomento e che sono in possesso della Commissione d'indagine.

Ad ogni modo, ritengo che uno dei maggiori vantaggi che deriverebbe dalla introduzione di questo modello di bilancio, sarebbe la eliminazione, quasi totale, dei residui passivi. Non mi soffermo a considerare il rilievo dei residui attivi i quali, anche a mio parere, non pongono problemi altrettanto gravi ed urgenti come quelli che discendono dai primi.

Per esemplificare un aspetto significativo del bilancio integrato, consideriamo una trancia annuale di spesa, stanziata nel bilancio pluriennale di competenza. Nella ipotesi che la sua gestione di cassa, prevista e realizzata nel bilancio annuale in cui è iscritta l'attuazione di tale rata di spesa, corrisponda alle predisposizioni di tesoreria, non dovrebbero risultare residui passivi. E gli scostamenti che potessero conseguire per eventuali, non impossibili differenze, tra previsione e ge-

stione quantitativa della spesa, sarebbero pur sempre di una entità modesta e relativa, in confronto ai residui passivi che oggi si formano con il sistema della competenza pura.

Tutti i saldi del bilancio annuale di cassa, dovrebbero essere iscritti « a nuovo » nei successivi bilanci annuali di gestione. Un po' cioè, come si verifica per i bilanci degli enti autarchici territoriali ed, in particolare, per quelli dei comuni e delle province.

In tal modo, giunti al secondo anno di gestione del bilancio pluriennale, risulteranno realizzate, in armonia con le effettive preordinazioni e disponibilità di tesoreria, le spese nell'ordine prioritario e quantitativo prefissato e legiferato, su proposta del Governo, dal Parlamento. E così per gli anni successivi della gestione.

Se si riconosce che l'attuale periodo annuale di gestione del bilancio di competenza è un anacronismo, soprattutto perché per certe spese d'investimento un tempo tanto breve non è talvolta neppure sufficiente per preordinarle tecnicamente e per impegnarle giuridicamente, non appare dubbio che competa, prima che ad ogni altro, al potere legislativo valutare e legiferare quelle riforme di gestione della spesa pubblica che si giudichino non ulteriormente differibili.

Con il bilancio integrato, la cui prima sezione, come ho detto, è strutturata con il sistema della competenza pluriennale, sarà possibile pervenire, proprio a motivo delle sue articolazioni annuali di cassa, a quei conguagli, integrazioni, ecc., che oggi è utopistico pretendere dall'autonomia annuale del bilancio dello Stato. Ed è inutile, mi sembra, sperare di razionalizzare quello che obiettivamente non è razionalizzabile!

Non aggiungo altro, per ora; ma mi riservo di rispondere ad eventuali osservazioni particolari che gli onorevoli commissari ed i colleghi ritenessero opportuno fare.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il professor Giorgetti per la sua relazione.

Ha facoltà di parlare il professor Giannino Parravicini, della università di Milano.

**PARRAVICINI,** *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano.* Non credevo di dover fare una relazione, ma solo di rispondere ad eventuali domande degli onorevoli membri della Commissione.

Pertanto, chiedo scusa se la mia esposizione sarà forse un po' disordinata.

A mio avviso, vi sono due grossi problemi da considerare nel nostro paese. Il primo ri-

guarda la struttura amministrativo-contabile che è invecchiata. Infatti, la sua costruzione risale al secolo scorso, e, solo in parte, è stata ammodernata, subito dopo la prima guerra mondiale. Le variazioni che si sono succedute hanno tolto, più che dato, smalto alla struttura stessa.

Di fronte a questa struttura, più contabile che amministrativa del nostro paese, abbiamo una realtà economica e sociale, che è enormemente diversa; abbiamo un altro paese, che non si riesce ad amministrare come una volta.

Il secondo problema concerne la decadenza della pubblica amministrazione, nella quale manca l'efficienza. Forse un tempo era più facile essere scrupolosi, solerti, quando i compiti erano più semplici, e più giuridici che economici. Oggi tutto è ben diverso, mentre la pubblica amministrazione segue le antiche tradizioni.

Pertanto, ancor prima di parlare dei problemi di contabilità e di bilancio, che per me sono secondari, dovremmo parlare dei grandi problemi inerenti a una revisione delle istituzioni fondamentali dello Stato.

Non vedo tanto il problema - e qui rispondo al professor D'Albergo - dei raccordi tra Governo e Parlamento, poiché siamo ad un altro livello, ci troviamo qui dinanzi ai problemi della suprema direzione della economia e della finanza del paese, dei raccordi tra organi politici. Ma al di sotto di questo problema, come si articola lo Stato? Quali sono le sue responsabilità?

Lo Stato era stato costruito per essere garante, per amministrare la giustizia, per organizzare la difesa, per attuare le comunicazioni, per diffondere l'istruzione. Questo Stato oggi deve intervenire profondamente nel campo economico e nel campo sociale. E se lo Stato non interviene, il paese si ferma, regredisce, poiché da solo non è capace di proseguire.

Quest'attività nuova, ora prevalente, non può essere racchiusa in un modo di essere che è quello della pubblica amministrazione, cioè della attività dello Stato nel senso tradizionale. Le leggi della contabilità, le leggi che valgono per la giustizia, per la pubblica istruzione, per le prefetture, non sono più valide, quando lo Stato opera economicamente, oppure interviene nel campo sociale.

In conclusione, lo Stato, nel senso di pubblica amministrazione, oggi non è in grado di operare, con sufficiente velocità, efficienza, capacità, nel campo economico e nel campo sociale. Si presenta pertanto il problema di

fondo: quello dell'articolazione della pubblica amministrazione.

Una volta avevamo due livelli di operatività, un livello pubblico ed un livello privato. Successivamente, si è inserito un altro livello: quello dell'azienda pubblica, la quale può presentarsi con la veste della società per azioni, oppure con quella di ente economico. L'azienda pubblica, se si presenta come società per azioni, sfugge ad ogni legge economica, poiché sfugge a quei controlli severi che sono previsti nella legge sulla pubblica amministrazione; se si presenta come un ente pubblico economico, molte volte non ha capacità di muoversi con sufficiente velocità e con la necessaria efficienza.

Questo mi fa pensare alle agenzie di spesa. In proposito, abbiamo dei precedenti in altri Stati. Per esempio, in Svezia, il bilancio pubblico riguarda unicamente l'amministrazione pubblica in senso stretto; tutte le altre attività, che riguardino gestioni economiche o interventi nell'economia, gestioni sociali o interventi nella società, le quali possono assumere l'aspetto aziendale, sono registrate con allegati al bilancio, ed appaiono nel bilancio vero e proprio soltanto come differenza tra attivo e passivo, fra entrate e spese.

Cosa significa questo? Che le norme che valgono per la pubblica contabilità, per la pubblica amministrazione non sono le stesse di quelle che disciplinano questi enti economici. Gli enti economici si trovano in un certo modo a metà strada fra le società private e l'organo amministrativo. Ora, dovremo arrivare a questa soluzione per non eludere i problemi e per non percorrere circoli viziosi come accade, ad esempio, con i residui quando ci proponiamo di eliminarli o ridurli senza eliminare le cause della loro enorme espansione.

Il problema infatti non è quello dell'esistenza del residuo in sé. Il residuo riflette soltanto la lentezza di agire della pubblica amministrazione, incapace anche per le norme procedurali che la disciplinano a prontamente seguire i comandi del Parlamento e le attese del paese, che il Parlamento ha tradotto in leggi di stanziamento. La pubblica amministrazione non è in grado di tradurre con la velocità che è attesa i comandi del Parlamento in fatti concreti, in fatti reali. Se andiamo a vedere la composizione dei residui, notiamo che in gran parte il loro accrescimento - piuttosto rilevante - di questi tempi, è dovuto a residui di stanziamento piuttosto che ai residui di impegni. Il che significa che questo vecchio macchinone che

è la nostra pubblica amministrazione, riesce in un certo senso a stare dietro ai residui di impegni. Dove, invece, va a rilento è nell'affrontare di volta in volta tutte le nuove iniziative decise dal Parlamento e che il paese aspetta che siano attuate con rapidità.

Il libro sui residui del Ministero del tesoro, con l'introduzione del professor Ferdinando di Fenizio, ha dato modo di capire che, in fondo, i residui si sono accresciuti in proporzione alle spese, dal 30 al 50 per cento negli ultimi tempi. Se noi consideriamo che, degli attuali residui, il 40 per cento è di stanziamento e che vi è, poi, un 2-3 per cento di residui di regolazione (il che è un'altra cosa) vediamo che, in sostanza, i veri residui, quelli di impegno, sono aumentati parallelamente all'incremento della spesa.

Pertanto si potrebbe proporre di eliminare prima di tutto i residui di regolazione, che riguardano i rapporti tra lo Stato e le regioni, nei cui confronti si continuano a registrare le entrate e le spese fino a che sia tutto definito. Inoltre si potrebbero anche mettere da parte i residui di stanziamento, che praticamente non sono residui veri e propri, ma un avvertimento al Parlamento che il Governo, per cause diverse, non è stato in grado - o non ha voluto - effettuare certe spese. Questo accorgimento contabile non solo è semplice, ma risponde a una impostazione più razionale di quella che ci guida oggi. Altre sono però le questioni importanti.

In occasione di uno studio che ho fatto per il centenario della Ragioneria generale dello Stato, ho dovuto scorrere i bilanci di altri Stati, e dappertutto ho trovato i residui. Un vero bilancio di cassa esiste soltanto in Inghilterra, ma non è detto che gli inglesi ne siano contenti: essi lo giustificano soltanto col fatto che è di più facile chiusura. Il motivo mi sembra ben modesto rispetto agli inconvenienti.

Se esaminiamo altri bilanci, anche quello della Francia che vien detto di cassa, vediamo che sono tutti bilanci di cassa quando si tratta di spese correnti, ma diventano bilanci misti fra cassa e competenza quando concernono le spese in conto capitale. È superfluo rilevare che il problema del bilancio di cassa o di competenza non riguarda le spese correnti.

Il problema sorge per le spese in conto capitale. Ebbene, non c'è paese in cui non ci sia qualche cosa di simile a quanto accade in Italia. Abbiamo residui negli Stati Uniti, residui per tre anni in Germania; nella stessa Svezia abbiamo un sistema cosiddetto del riporto, perché il governo, di propria inizia-

tiva, riporta all'esercizio successivo le spese che non ha effettuato. I riporti quindi non sono diversi dai residui. Abbiamo dunque sempre lo stesso fenomeno, nel campo delle spese in conto capitale: delle spese che sono state impegnate, ma non ancora liquidate od erogate. Ed è un fatto assolutamente inevitabile, oltre che per le ragioni dette, anche perché spesso la spesa viene impegnata negli ultimi mesi, o nell'ultimo mese, dell'anno, quando l'erogazione non potrà avvenire che nell'esercizio successivo.

Ma, si dice, con un bilancio di cassa si indica con esattezza l'apporto dello Stato alla pubblica economia. Ma è ciò vero?

Facciamo un esempio: quando la spesa è impegnata per lavori pubblici e per un periodo di più anni, è proprio vero che bisogna attendere la liquidazione dello Stato perché quella spesa eserciti l'effetto economico previsto? No, perché l'operatore ha già operato coi propri mezzi, oppure finanziandosi presso le banche, altrimenti nessuno sarebbe, tra l'altro, in grado di presentare i conti delle opere che ha fatto secondo gli stati di avanzamento. Quindi la liquidazione non è altro che la sostituzione di crediti a crediti. Cioè lo Stato paga l'operatore e la banca che lo ha finanziato.

Quale aspetto della realtà economica darebbe il bilancio di cassa, in questo caso?

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Quindi il fenomeno reale è già avvenuto.

PARRAVICINI, *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano*: Sì, il fenomeno è già avvenuto.

Che cosa si può migliorare da noi in Italia?

In primo luogo si tratta di un problema di uomini e di consuetudini. Infatti non vi è nessun motivo valido perché una certa spesa debba attendere sei mesi, per esempio, alla Corte dei conti. È un modo di procedere, di operare, di agire che va modificato.

In secondo luogo bisognerebbe prevedere, come ho già detto, la formazione di agenzie di spesa, o di altri organi che non risentano delle lentezze vere e proprie della pubblica amministrazione e che quindi siano sganciati dalla pubblica amministrazione stessa.

Quindi anche lasciando il sistema statale così come è, con i suoi propri organi, bisognerebbe creare intorno a questo nucleo centrale nuovi organi operativi, cioè le agenzie di spesa.

Un esempio si può avere nell'ambito dei crediti agevolati; tra lo stanziamento da parte dello Stato delle somme per contributi agli interessi e la messa in atto del credito agevolato, esiste un organo intermedio che è il Mediocredito centrale.

Ecco la necessità, quindi, di creare degli organi intermedi, che chiamerei « parapubblici » e cioè, le agenzie di spesa; si tratta di riportare l'attività pubblica dello Stato, e in particolare quella concernente la spesa, su una posizione tale che sia in condizione di innestarsi immediatamente nel tessuto economico del paese.

Quindi in primo luogo ridurre i tempi e perciò la procedura della spesa; in secondo luogo creare delle agenzie di spesa. Ma v'è pure un terzo modo di intervento; attenersi di più alla lettera e allo spirito dell'articolo 142 della legge sulla contabilità dello Stato. È un articolo in gran parte disatteso, poiché si stanziava sempre di più di quanto ragionevolmente si può prevedere che si sarà in grado di spendere.

Questo articolo dice che quando si stabiliscono gli importi degli stanziamenti, bisogna fare attenzione, pur essendo il nostro un bilancio di competenza, a ciò che si ritiene di spendere nell'anno.

Un ultimo punto fondamentale, forse il più importante, è quello delle spese pluriennali e della interpretazione deteriorata che è stata data all'articolo 81 della Costituzione.

Se, per esempio, deve essere fatta un'opera pubblica, si indica nella legge di spesa l'intera somma occorrente, nonché gli impegni che dovranno essere assunti anno per anno, nel corso del periodo pluriennale previsto. È evidente che poi l'andamento effettivo dei lavori e delle spese potrà essere del tutto diverso da quello previsto e lo sfasamento d'altra parte è sempre in un senso, giacché mentre si può rinviare l'attuazione delle spese, mai essa può essere anticipata. Inoltre nel momento in cui si effettuano gli stanziamenti industriali ancora non sono stati formulati i progetti esecutivi, bensì si è in possesso soltanto di calcoli approssimativi della spesa complessiva. Pertanto, da un lato, vi è una imposizione rigida, assoluta, di immissioni di stanziamenti dello Stato e dall'altra dei progetti di lavori che vanno avanti per conto loro.

Nei bilanci statali di altri paesi, come negli Stati Uniti d'America, esiste invece una grande elasticità nella ripartizione annuale degli stanziamenti. Stanziata la spesa pluriennale complessiva, il Governo ha la possibi-

lità di impegnarla e di pagarla nei successivi esercizi a sua discrezione.

In Francia, poi, vi è un sistema all'apertura dei crediti: l'autorizzazione di stanziamenti di spesa si accompagna all'apertura di credito della relativa somma, sulla quale il Governo effettua i diversi prelevamenti secondo le necessità contingenti.

Si dice che il bilancio italiano è rigido, poiché l'80 per cento delle spese sono non modificabili. Ma in ogni bilancio del mondo la massima parte delle spese non può essere ridotta, poiché l'onere della pubblica amministrazione, del debito pubblico, ecc. non è riducibile.

Si dice che il bilancio italiano è già impegnato per molti esercizi futuri: ma deve essere così. Non esiste possibilità oggi di effettuare investimenti importanti se non guardando agli anni futuri. Il bilancio è rigido e impegnato nel futuro soltanto per la nostra consuetudine di fissare nelle leggi di spesa ripartizioni precise anno per anno.

Se si togliesse il suddetto vincolo di ripartizione allo stanziamento delle spese pluriennali in bilancio, concedendo la facoltà al Governo di introdurre nel bilancio di ogni anno le spese che è in grado di effettuare, e ritiene opportuno effettuare, vedremmo che gran parte dei motivi di rigidità del bilancio verrebbero a cadere.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Ma questo non è un bilancio di cassa?

PARRAVICINI, *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano*. Si avvicina nella sostanza, ma non nella forma. Le variazioni degli stanziamenti sono variazioni della ripartizione della competenza tra gli esercizi; il bilancio nel suo insieme, in quanto annuale rimane di competenza. E il bilancio di competenza è il solo che pone il Parlamento in condizione di controllare l'amministrazione finanziaria e di seguirla dalla sua approvazione.

Non credo vi possano essere dei bilanci pluriennali. A suo tempo ci siamo illusi di poter fare una programmazione pluriennale precisa, con entrate, spese ed investimenti stabiliti. Ma ciò non è avvenuto. La programmazione, infatti, non ha seguito la legge.

Non è possibile prevedere le spese dello Stato, in un bilancio, per più anni, a meno che non intervengano successivamente ogni anno delle variazioni, le quali però farebbero perdere ogni significato al bilancio pluriennale.

Ciò che è possibile fare e si dovrebbe fare, è semplicemente di stabilire delle direttive finanziarie per più anni, sia pure in termini politici, ma mai un bilancio pluriennale.

Che ciò sia vero lo dimostrano i danni che sono stati provocati dall'errata interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione che ne sposta l'applicazione dal bilancio in corso ai bilanci futuri.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAUCCI

PARRAVICINI, *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano*. Nell'interpretazione dell'articolo 81 c'è un errore di fondo. Ho avuto la fortuna di essere vicino ad Einaudi alla Banca d'Italia quando predispose e ottenne l'articolo 81. Ma Einaudi pensava al bilancio in corso; una volta che il bilancio è in corso, se si vogliono affrontare nuove spese subito da iscrivere nel bilancio stesso, occorre indicare la copertura.

Altrimenti sarebbe aperta la strada a presentare sempre bilanci di previsione in pareggio, con la riserva di fare stanziare poi ulteriori spese. Ma non si pensava al bilancio di domani che sarà un documento del tutto autonomo, del quale oggi non possiamo prevedere né dimensioni né ripartizioni.

Ogni bilancio è autonomo, è una scelta, un disporre immediato delle spese e delle possibilità di controllo. Ogni bilancio deve essere libero di muoversi. Quando invece, approvata una legge di spesa, che si distribuisca negli esercizi futuri, vogliamo altresì dire quali saranno le entrate che andranno a coprire dette spese, commettiamo un non senso atto inoltre a infrangere il principio dell'unità del bilancio. Che senso ha il dire che una certa quota di imposte o altre entrate andrà a coprire certe spese? Quando tutte le entrate vanno a colpire tutte le spese, e non sappiamo neppure se il bilancio futuro sarà in pareggio, avanzo o disavanzo?

Osservando l'articolo 81 in senso così estremamente rigido, e finanziariamente inaccettabile non possiamo che avere una gestione finanziaria rigida e confusa.

L'onorevole Tremelloni sa benissimo che uno degli effetti dell'articolo 81 è quello di continui mutamenti e inasprimenti disordinati del sistema fiscale. Poiché anche per lo stesso esercizio in corso, l'interpretazione prevalente è quella che intende « copertura » come « copertura fiscale » e il ricorso al credito viene escluso, il rinvio a provvedimenti fiscali futuri coordinati è considerato

inattuabile. Ogni qual volta il ministro del tesoro deve fare una spesa non ha altre possibilità che ridurne un'altra o cambiare le previsioni o dire al collega delle finanze di procurargli qualche entrata fiscale. Così si procede freneticamente a inasprire le aliquote o a congegnare nuove tasse a ripetizione.

Così il sistema fiscale si sganghera integralmente proprio per una mala interpretazione dell'articolo 81. Anzi siamo arrivati a qualche cosa di peggio; costretti dalle circostanze si è ricorsi all'accantonamento di fondi globali per provvedimenti legislativi in corso di approvazione, e si è deciso di non iscrivere nel bilancio di previsione molte spese in conto capitale, come le spese di dotazione degli enti pubblici, pur sapendo che dovranno essere effettuate. La registrazione avviene quando lo Stato si procura i mezzi con corrispondenti mutui.

Ora, a me sembra che il problema che deve essere posto non sia quello della modificazione del tipo di bilancio, da bilancio di competenza a bilancio di cassa, ma di eliminare le cause dei residui.

Nel mondo odierno, che faticosamente tiene dietro alle innovazioni, e con un'amministrazione che a fatica le segue, se noi poniamo un problema di mutamento del tipo di bilancio, noi proponiamo tra l'altro un grave sovvertimento. A quale scopo? Le spese correnti? No, perché le spese correnti, sia il bilancio di competenza o di cassa, non lasciano di norma residui. Per le spese in conto capitale, allora? Benissimo, ma si crede di vedere domani, con un bilancio di cassa, in modo più chiaro? Il fatto economico non è meglio illuminato, anzi forse lo è peggio. Per il controllo parlamentare? No, il controllo parlamentare è molto meno efficiente con il bilancio di cassa, perché nel bilancio di cassa l'impegno è preso dal Governo. Il bilancio di cassa lascia il Governo libero non solo di prendere gli impegni quando vuole, ma di trasferire e di anticipare le spese, o di non dar corso al pagamento di impegni. Il bilancio di cassa inoltre rende possibile la sovrapposizione di posto di spese e di entrate vecchie a quelle nuove, perché le somme non pagate o non rimosse nel bilancio in corso vengono stanziare negli anni successivi. Abbiamo dunque un gonfiamento innaturale del bilancio. Il problema non è in effetti di mutamento della contabilità, quanto di articolazione dell'amministrazione dello Stato e di una rappresentazione dei residui nella loro vera natura; di una interpretazione più razionale e più facile dell'articolo 81; e

di abbandonare nello stabilimento di spese pluriennali la consuetudine di indicare anche singoli stanziamenti annuali.

Sono pure convinto - e qui chiudo perché credo di aver già parlato troppo a lungo - che si dovrebbe invece agire all'interno della pubblica amministrazione, rendendo le procedure e i controlli più spediti.

Ma non credo nell'efficienza dell'accelerare i tempi dei controlli *a posteriori*, cioè del lasciare responsabilità al pubblico funzionario. Il pubblico funzionario non vuole questa responsabilità, non ha nessun interesse a volerla. Questo sistema lo espone a spiacevoli interventi giurisdizionali sul suo operato, in molti punti in cui la rigidità formale del diritto urla contro la indispensabile flessibilità dell'intervento concreto.

Non avrei altro da aggiungere, e sono pronto a rispondere alle domande che mi potranno essere rivolte.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professore Parravicini e do la parola al professore Armani.

**ARMANI,** *Strordinario di scienza delle finanze all'Università di Pisa.* Sono stato incaricato di elaborare, con la collaborazione dei miei assistenti presso l'Istituto di scienze economiche di Pisa, una ricerca che, a mio avviso, avrebbe dovuto essere stata fatta già dalla pubblica amministrazione, cioè dalla Ragioneria generale dello Stato. È particolarmente interessante, infatti, studiare non tanto alcuni movimenti annuali del bilancio statale, come in definitiva ha fatto per esempio il libro bianco del Tesoro sui residui passivi, quanto le linee di tendenza dell'andamento mensile del bilancio dello Stato, cercando di valorizzare anche - e mi sia consentito di esprimere tale giudizio politico in questa sede - una serie storica, quella dei conti mensili del Tesoro, che è estremamente importante ma trascurata dal dibattito parlamentare. Tali conti mensili consentono di vedere *a posteriori* i flussi di cassa del bilancio statale, che hanno conseguito il loro effetto economico anteriormente, ma che nondimeno rivestono una importanza notevole, in quanto rappresentano il punto di qualificazione della spesa più vicino al momento della sua realizzazione, rispetto al momento precedente della autorizzazione di competenza, il quale considera il problema della spesa pubblica soltanto all'inizio della sua fase di stanziamento.

D'altra parte, la mia ambizione era ancora maggiore nell'iniziare la ricerca sui flussi di cassa del bilancio statale: mettere a confronto i preventivi di cassa periodicamente formulati dalla Tesoreria con i consuntivi dati dai conti mensili del Tesoro. Detti preventivi periodici di cassa devono, infatti, essere predisposti dal Tesoro in base al disposto dell'articolo 5 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, all'inizio di ogni anno finanziario e devono essere riveduti con una cadenza trimestrale o spesso semestrale, per i grandi aggregati della spesa statale.

Se avessimo potuto avere tutti i dati suddetti, raffrontando la previsione di cassa col consuntivo di cassa, avremmo visto in quale misura e con quale tendenza la Tesoreria riesce a prevedere l'ammontare delle occorrenze di cassa, che saranno necessarie per un certo tipo di spesa, ed a rispettare tale previsione in termini di pagamenti di cassa. Ma ciò non è ancora possibile, data l'impossibilità di disporre dei preventivi di cassa.

Alla Ragioneria generale dello Stato mi è stato detto che i preventivi di cassa sono dei documenti interni e, non avendo pubblicazione, non vengono conservati a lungo. La cosa è estremamente spiacevole perché, a mio avviso, i preventivi di cassa del Tesoro hanno una estrema importanza, dato che si può con essi misurare in sede previsionale quale sarà il ritmo delle richieste di liquidità formulate dalla Tesoreria dello Stato nei confronti della Banca centrale.

In tal modo, si sarebbe potuto effettivamente vedere - raffrontando il divario fra previsioni e consuntivo di cassa col divario tra previsioni e consuntivo di competenza - se e in quale misura il Tesoro riesce a prevedere in anticipo e a manovrare l'accumulo e lo smaltimento periodico dei residui passivi, attività questa che il libro bianco sui residui afferma non essere materialmente possibile per la Tesoreria statale. Pertanto, penso che il Parlamento potrebbe validamente richiedere i citati preventivi di cassa, onde completare l'analisi che la mia ricerca si prefiggeva di effettuare.

Tuttavia, abbiamo pur sempre potuto utilizzare i consuntivi di cassa mensili, li abbiamo elaborati sul calcolatore, ottenendo alcune importanti serie storiche, dal 1945 al 1968, che, data la loro estensione temporale, da un punto di vista economico possono avere un certo significato, anche in termini di analisi congiunturale e di *trend*. Infatti, dall'andamento delle serie grezze con una serie di elaborazioni (come la deflazione e destagio-

nalizzazione dei dati) è possibile ricavare importanti correlazioni con alcuni indicatori congiunturali, come per esempio gli indici stagionalizzati della produzione industriale e i cicli generali degli affari.

In tal caso, si ha una certificazione *a posteriori* dell'incidenza della cassa statale sul ciclo e sul *trend* dell'economia del paese, ma si può nondimeno farsi un'idea anche sul momento in cui effettivamente il fenomeno è avvenuto dal punto di vista economico.

Studiando tale andamento congiunturale degli incassi e dei pagamenti totali per competenza e per residui - allo stato attuale, data la mole di lavoro, siamo giunti soltanto alla elaborazione finale dei dati degli incassi e pagamenti totali per competenze e residui, nei prossimi mesi contando di completare le elaborazioni relative ai pagamenti per ministeri, per regioni, per titoli di spesa, per classificazione economica e funzionale, nonché l'elaborazione di bilancio (previsioni, impegni, pagamenti) - si può vedere come l'andamento di questi flussi di cassa dello Stato si innesti nell'andamento della congiuntura economica, e quindi, nel *trend* dell'economia italiana.

I conti del Tesoro, avendo delle serie riferite ai ministeri, ai titoli di spesa, ai pagamenti per regioni, consentono di vedere come i flussi statali di cassa si distribuiscano nel tempo fra i vari comparti settoriali e territoriali dell'economia del paese. Ciò è abbastanza interessante, specie se si riesce a distinguere, per esempio, l'andamento di cassa delle spese di parte corrente da quello delle spese in conto capitale. Purtroppo, la serie storica dal 1945 al 1968 non si presenta sempre e in tutto omogenea, cioè priva di soluzioni di continuità. Infatti, non ho potuto realizzare un collegamento completo tra il periodo (dal 1945 al 1964) in cui l'esercizio statale seguiva il principio dell'anno finanziario (chiuso al 30 giugno) e il periodo (dal 1965 in poi) nel quale anno finanziario ed anno solare coincidono. E ciò, perché per le classificazioni di spesa, non è stato fatto il lavoro di raccordo tra il vecchio e il nuovo sistema al momento in cui venne varata la riforma conosciuta come « legge Curti » (1964).

Quindi noi abbiamo spesso questa soluzione di continuità nelle serie storiche dei flussi di cassa. Ma quando tale interruzione manca (come appunto avviene per gli incassi e pagamenti totali), si riesce ancora a procedere in una analisi economica significativa; senza contare, poi, che anche l'elaborazione delle serie in base alla classificazione economica e funzionale, può essere una indicazione

notevole, pur se possibile solo a partire dal 1965.

Da tutta questa massa di analisi emerge anzitutto una importante esigenza conoscitiva: 1) l'esigenza, cioè, come ho detto prima, della necessità di acquisire all'opinione pubblica - e prima ancora al Parlamento - la serie dei preventivi mensili, trimestrali o semestrali di cassa del bilancio statale, il che costituirebbe già in un certo senso un modo efficace di stimolare la pubblica amministrazione ad essere più precisa e regolare nella preparazione dei bilanci e nella realizzazione concreta dei ritmi di spesa pubblica. In fondo, si tratterebbe soltanto di rendere pubblici dei documenti interni già previsti dalle leggi di contabilità dello Stato;

2) la necessità di dare valore sistematico, e quindi una maggiore puntualità, alla pubblicazione dei conti mensili riassuntivi di cassa del Tesoro. Quando anche in Parlamento si vogliono fare delle valutazioni precise sull'andamento del bilancio statale, si parte dai conti mensili del Tesoro - dai consuntivi di cassa -, perché essi sono effettivamente strumenti di notevole utilità conoscitiva; però sono strumenti (e questa è stata un'altra conclusione della mia indagine) pieni di moltissimi, non dico errori, ma comunque sciatterie; e credo che le sciatterie in ogni caso siano disdicevoli in documenti soggetti a pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, specie se vogliamo migliorare gli strumenti conoscitivi utili ai fini della programmazione economica.

Per quanto riguarda le indicazioni di questa analisi nella sua fase iniziale (per la cronaca, vorrei segnalare alla Commissione che abbiamo perforato 112.507 schede per il calcolatore elettronico, pari a circa 8 milioni e 800 mila colonne di cifre; quindi, anche dal punto di vista quantitativo, direi che questa è una ricerca che per la prima volta viene fatta in Italia con pari dimensioni e, perciò, costituisce uno dei primi tentativi di uso del calcolatore per lo studio del bilancio statale), noi abbiamo ottenuto alcuni risultati indicativi, che ancora devono considerarsi provvisori perché devono essere verificati da analisi successive, ma che già rappresentano punti di arrivo assai interessanti. Una prima domanda che interessa questa Commissione, relativa ad un problema che essa si è posta nella sua indagine conoscitiva, è di vedere - a livello di andamento nel tempo - proprio qual è il ritmo di sfasamento fra competenza e cassa, prendendo i dati di tutti i ministeri sia per le spese correnti sia per quelle in

conto capitale, partendo dalla previsione iniziale, passando poi a quella risultante a seguito delle successive note di variazione in corso di esercizio, e infine passando agli impegni e ai pagamenti, per vedere il ritmo di scorrimento dei dati di spesa dalla previsione fino alla fine della sua effettiva fase di cassa.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Con cadenza annuale?

ARMANI, *Straordinario di scienza delle finanze all'Università di Pisa*. Con cadenza mensile nell'ambito di ogni esercizio finanziario: partendo dalle previsioni iniziali e tenendo conto delle note di variazione intervenute fino alla data mensile considerata, si può ottenere l'andamento mese per mese del fenomeno di sfasamento tra competenza e cassa.

PARRAVICINI, *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano*. Sono impegni, però, di competenza e pagamenti di competenza!

ARMANI, *Straordinario di scienza delle finanze all'Università di Pisa*. Certamente! Tali rilevazioni perciò consentono di conoscere il tasso di formazione e di smaltimento mensile della spesa di competenza, che è una indicazione abbastanza interessante del ritmo di smaltimento delle previsioni e degli impegni di competenza durante l'esercizio. Questo è un elemento che ha la sua importanza e che non è stato rilevato dal « libro bianco » della spesa pubblica, il quale notoriamente fa riferimento ai residui passivi accumulati solamente alla data del 31 dicembre di ogni anno.

Questo è un tipo di elaborazione dei dati di bilancio che realizzeremo nei prossimi mesi e che, a mio avviso, potrà avere un certo significato anche di palpitante attualità. Tali risultati mi riservo di fornirli alla Commissione appena pronti, perché per ora sono stati solamente rilevati i dati grezzi e bisogna che il calcolatore li rilegga tutti prima di effettuare tutti i programmi di calcolo previsti: ciò richiede un certo tempo non tanto al calcolatore, quanto agli operatori che devono guidarlo. Da questa indagine abbiamo, anzitutto, rilevato la parte di analisi di bilancio che si riferisce all'andamento mensile di ogni grande aggregato di spesa pubblica, passando poi ad una analisi congiunturale per calcolare l'andamento ciclico e di *trend* delle serie

storiche elaborate. Per esempio - e questa è una indicazione che sfonda una porta aperta: però, rappresenta pur sempre una verifica empirica che può avere la sua importanza - abbiamo osservato che il *trend* degli incassi totali supera leggermente nel tempo il *trend* dei pagamenti totali. Ciò si deve soprattutto al fatto che i pagamenti in conto residui nel medesimo periodo sono rappresentati da una curva di *trend* che quasi coincide, quasi è parallela all'asse delle ascisse. Questa mi sembra una riprova abbastanza chiara del fatto che lo sfasamento tra incassi totali e pagamenti totali dipende soprattutto dai pagamenti in conto residui: ciò significa che il minor sviluppo nel tempo dei pagamenti totali rispetto al contemporaneo sviluppo degli incassi totali, si deve soprattutto al ridotto tasso relativo di smaltimento dei residui passivi, rispetto al ritmo dei pagamenti in conto competenza, risultato a sua volta di poco inferiore a quello degli incassi. Da tale rilievo, dunque, emerge una prova indiretta nettissima del fenomeno di accumulo sempre più imponente dei residui passivi, specie in questi ultimi anni, nonché del sostanziale effetto di regolazione della liquidità immessa nel sistema economico attraverso la spesa totale, soprattutto in termini di flussi di cassa (pagamenti) rispetto all'andamento delle previsioni, risultate nello stesso periodo fortemente crescenti.

Poi, abbiamo svolto una serie di considerazioni relativamente ai collegamenti fra incassi e pagamenti totali, ed abbiamo visto che tali due serie storiche hanno sostanzialmente una equivalenza abbastanza marcata nel loro andamento: crescono o diminuiscono gli uni e gli altri pressappoco negli stessi periodi. Ciò significa che la Tesoreria ha seguito, almeno fino al 1968 una stretta e puntuale politica di cassa: essa cioè, ha avuto la tendenza a concentrare i pagamenti prevalentemente nei periodi di maggiori incassi, costituendo così l'antemurale della politica monetaria dell'Istituto di emissione.

Successivamente, abbiamo considerato i cicli specifici e li abbiamo collegati agli indicatori congiunturali, osservando sostanzialmente un andamento dei flussi statali di cassa in un senso contrario a quello della congiuntura: incassi e pagamenti aumentano cioè, nei periodi di recessione e tendono a flettere nelle fasi di espansione. Quindi, vi è una correlazione inversa fra la politica di cassa e l'andamento congiunturale, in un senso comunque che escluderebbe la presenza nel Tesoro dell'intendimento di perseguire co-

scientemente una politica anticiclica di cassa capace di coinvolgere sistematicamente gli interventi dell'Istituto di emissione.

Per una serie di induzioni fatte, ho la sensazione che gli sfasamenti che si verificano nell'acquisizione delle entrate giochino un loro peso non indifferente nella realizzazione di una rigida politica monetaria anticongiunturale al livello della Banca centrale; e cioè: di aumento della copertura di cassa dei pagamenti nelle fasi di recessione ciclica, per alleggerire in questi periodi il compito e ampliare la libertà di manovra delle autorità monetarie, spesso alle prese con fenomeni inflazionistici particolarmente recidivi (specie se indotti dai costi).

Si tratta, in definitiva, di una politica che tende a realizzare i maggiori pagamenti nelle fasi di recessione ciclica, perché in esse si registra anche una espansione degli incassi.

Un'altra indicazione interessante, anche se ovvia, è quella di constatare come le previsioni rettificcate di spesa, cioè le previsioni finali - per tutto l'arco di ogni esercizio - tendano ad impennarsi nella curva a partire dagli anni intorno al 1959-1960, nel momento stesso in cui comincia ad impennarsi anche l'andamento dei residui passivi di bilancio accumulati a fine esercizio.

Abbiamo preso la serie dei residui a fine anno e la serie delle previsioni finali per ogni esercizio, ed abbiamo costruito le due curve nel diagramma. Abbiamo visto che la previsione comincia ad impennarsi più o meno nello stesso punto in cui comincia l'incremento dei residui passivi, i quali si accumulano a fine anno con ritmo sempre maggiore.

Tale indicazione è interessante, perché consente di vedere come il ritmo di accumulazione delle previsioni di spesa, specie per le spese in conto capitale e per i programmi pluriennali di spesa, si sostanzia in conseguenza dell'accumulo dei residui passivi.

Queste sono le conclusioni alle quali siamo pervenuti fino ad oggi.

Per quanto riguarda il documento elaborato dalla V Commissione (Bilancio), in relazione alla prima tornata di *hearings*, devo dire che l'ho letto attentamente. Spero di consegnare presto un documento sulla prima parte del mio lavoro, nel quale ho compiuto anche una analisi critica dei diversi suggerimenti e delle considerazioni tratte dal cenato documento della V Commissione.

A proposito dei problemi connessi al dibattito sulla scelta tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, mi sembra di poter rilevare che il professor Parravicini sia in una posi-

zione diversa da quella indicata stamattina dal professor Guarino, il quale ci ha dato una visione nettamente pessimistica della situazione. In pratica, il professor Guarino ci ha detto: il problema è a monte, anche se esistono dei problemi a valle, nella pubblica amministrazione, cioè nel riordinamento non solo delle leggi sulla contabilità generale dello Stato, ma anche della struttura stessa della pubblica amministrazione.

Invece, il professor Parravicini, anche se non nega tale realtà, mi sembra sostenga che anzitutto e soprattutto si possono fare degli aggiustamenti, sulla base della situazione esistente.

Quindi, in un certo senso, il professor Parravicini è più ottimista del professor Guarino, da questo lato.

Ora, io penso che, in un certo senso, le due posizioni si possano conciliare, perché in fondo l'evidenziamento del fenomeno dei residui in tutte le sue manifestazioni può essere la premessa per la ricerca di alcune soluzioni che permettano di sortire anzitutto effetti di periodo breve, anche se certamente la riforma di base è una esigenza concreta e indifferibile.

Da questo punto di vista, io non sarei così contrario al principio del bilancio di cassa, come sembrano essere certi ambienti qualificati. Mi rendo conto che il bilancio di cassa non risolve tutti i problemi, in quanto evidentemente se noi pensiamo di poter, attraverso l'istituzione del bilancio di cassa, trovare una bacchetta magica che modifichi automaticamente la situazione, questa è una pia illusione, perché cancelleremmo soltanto i residui passivi, ma non miglioreremmo il ritmo dei tempi reali della spesa dello Stato.

Però - e questo è anche il succo della mia ricerca - io penso che l'esistenza del bilancio di cassa - e qui lascio a voi la formula giuridico-tecnica da scegliere - possa rappresentare un elemento conoscitivo estremamente importante, che da un lato consentirebbe al Parlamento di acquisire una serie di dati che allo stato attuale gli sfuggono. Si acquisirebbero, per lo meno, dei dati precisi che consentano al Parlamento di valutare il bilancio dello Stato al momento della sua approvazione, e di stimolare la pubblica amministrazione a non ricorrere a tutte quelle pratiche giuscontabilistiche che si risolvono sostanzialmente in vere e proprie « illusioni finanziarie » per ingannare l'opinione pubblica, perché attualmente falsano, proprio per il meccanismo della competenza, le risultanze economiche e reali della contabilità statale. Certamente i residui passivi, per buona parte, rappresen-

tano una contabilizzazione di fenomeni economici scontati in precedenza spesso esistenti oggi per mere esigenze contabili. Ma resta pur sempre il fatto che la gestione autonoma dei residui finisce per risultare praticamente estranea rispetto alla valutazione politica del Parlamento, anche se nel rendiconto consuntivo resta ancora questo elenco dei residui. C'è poi la distinzione fra residui propri e residui di stanziamento, che verrebbe praticamente a cadere con l'adozione del bilancio di cassa, dando un forte contributo di chiarezza a tutto il bilancio dello Stato. Perciò, da un lato attraverso la valutazione dei dati di cassa, dall'altro attraverso meccanismi - come ha citato Parravicini - di « riporto » contabile a nuovo che sono certamente surrogati rispetto al meccanismo dei residui, ma che consentono comunque al Parlamento di ritornare su certe cifre di spesa in sede politica ad ogni nuova approvazione del bilancio di esercizio, e quindi di rivalutarle periodicamente in rapporto al loro stato di maturazione e di opportunità, si impedirebbe, sia pure psicologicamente, alla classe politica e alla pubblica amministrazione di ricorrere a tutta una serie di meccanismi noti per eludere l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (ma questo è un problema soprattutto politico, anche se ha anche emergenze amministrative!), che sostanzialmente falsano il bilancio dello Stato. Noi ormai abbiamo bisogno di un « libro bianco » della spesa pubblica per conoscere esattamente e in tutte le sue forme i volumi di spesa direttamente o indirettamente facenti capo allo Stato. Se il bilancio statale fosse chiaro, invece, non ce ne sarebbe bisogno. Noi abbiamo avuto, nella nostra storia finanziaria, altri periodi in cui i residui passivi sono emersi in misura massiccia, onde non mi sembra sufficiente la spiegazione data da alcuni del fenomeno dei residui di spesa soltanto come conseguenza del gonfiamento e dell'aumento degli interventi dello Stato. Abbiamo avuto, infatti, il periodo dell'immediato dopoguerra, dopo la seconda guerra mondiale, in cui i residui passivi hanno raggiunto addirittura il 90 per cento della spesa impegnata. Nel 1950-51 erano il 92 per cento di detta spesa, perché vi erano eccedenze di impegni accumulate nei precedenti esercizi, dovute essenzialmente allo sfasamento fra l'attesa (la promessa di spesa) e la realtà effettiva della erogazione di spesa. Quindi, nei confronti tra il periodo postbellico e il periodo attuale, sia in sede di residui propri sia in sede di residui di stanziamento, emerge in definitiva la realtà di due forme in parte

diverse di illusione finanziaria: nel primo caso per occultare praticamente forme concrete di indebitamento pubblico; nel secondo caso (specie per il gonfiarsi di residui di stanziamento) per seguire esigenze di equilibrio finanziario e monetario senza apparentemente deludere le promesse di spesa fatte dallo Stato ai beneficiari. Ma resta in entrambi i casi il fatto che, da un lato, lo sfasamento tra impegno e pagamento e, dall'altro, lo sfasamento fra promessa di spesa prevista e realtà di spesa effettivamente erogata, danno la possibilità (e questo è l'aspetto più grave che vorrei segnalare alla Commissione), ad alcuni altissimi funzionari della pubblica amministrazione, di avere in mano un potere discrezionale che addirittura sembra superare talvolta le possibilità stesse del controllo del Governo e degli organi costituzionalmente a ciò preposti.

Questo, a mio avviso, è un fatto estremamente grave perché consente, per quanto riguarda in particolare i residui di stanziamento, alla pubblica amministrazione di adottare un meccanismo di questo tipo. Si creano così una serie di stanziamenti annuali di un programma pluriennale di spesa. Questi stanziamenti annuali impongono, per l'articolo 81, quarto comma, la copertura corrispondente, ma la copertura (spesso ottenuta per indebitamento) non servirà nell'anno in cui viene acquisita l'autorizzazione di quella determinata spesa. Questo consente alla pubblica amministrazione di far affluire nel grande calderone della cassa dello Stato i fondi anzidetti, che poi vengono destinati nel frattempo ad altri impegni, che molte volte sono impieghi di parte corrente: addirittura impieghi di immediata urgenza, perché le esigenze più urgenti di cassa emergono spesso nei casi più imprevisi (calamità, alluvioni), che richiedono pagamenti altrettanto immediati.

Questo storno non impedisce, successivamente, alla quota annuale della spesa pluriennale di venire coperta; certamente lo sarà, perché, una volta preso l'impegno, lo Stato è costretto a coprirlo. Ciò crea, però, da un lato l'illusione che vi siano in un dato momento fondi di cassa disponibili, che in realtà ci sono soltanto perché sono ritardati i pagamenti di altre spese; dall'altro lato, v'è l'esigenza di rifinanziare di volta in volta, attraverso lo scorrimento di altri piani pluriennali, che nel frattempo si sono accavallati, quel determinato stanziamento annuale, la cui copertura era stata in precedenza utilizzata per altri scopi.

Poiché la pubblica amministrazione conosce molto bene i propri tempi di spesa - e la nostra indagine lo ha dimostrato rilevando cadenze periodiche di espansione e contrazione dei pagamenti in periodi dell'anno sempre generalmente uguali - ciò attribuisce ad alcuni comparti di essa un potere discrezionale, sul quale spesso, addirittura, l'organo di governo e la Corte dei conti non hanno totale possibilità di controllo. Tale fatto, estremamente grave, finisce per espropriare, in sostanza, il Parlamento di una fase conoscitiva importante nel campo della spesa statale.

Occorre, tuttavia, intendersi sui limiti di tale affermazione. La pubblica amministrazione deve certamente avere suoi margini di discrezionalità e di operatività, ma il Parlamento deve avere nel contempo la possibilità di conoscere e di controllare tale discrezionalità.

Quando, invece, i deputati e i senatori devono approvare il bilancio di competenza, non hanno alcuna possibilità di valutare gli effettivi movimenti della cassa statale, anche se essi sanno perfettamente che il documento del bilancio di previsione viene elaborato sei mesi prima e che quindi, è un fatto formale, in gran parte privo di contenuto reale, al quale finiscono fatalmente per dare poca importanza in sede di discussione generale, nella misura in cui si rendono conto dello scarso significato concreto delle cifre di entrata e di spesa autorizzate. Comunque, questo è un problema di organizzazione e struttura tecnico-giuridica del bilancio, che esula dalle mie competenze.

Dal punto di vista economico-finanziario, d'altra parte, desidero segnalare il problema dei cosiddetti « impegni globali », sui quali si è anche soffermata la relazione della Corte dei conti nel 1969.

Tale fenomeno ha cominciato ad emergere dal 1965, ma ha avuto importanza soprattutto nel 1969. In tale anno, infatti, si è avuto un esercizio suppletivo, di due mesi più lungo cioè del normale. In questi due mesi abbiamo osservato un minor incremento dei residui di stanziamento in conto capitale a fine anno, dopo i vari accertamenti e aggiustamenti fatti sulla struttura del conto residui a fine esercizio.

Dall'esame dei dati elaborati sui residui prima della chiusura del rendiconto, ho notato che il conto dei residui di stanziamento per le spese in conto capitale a fine 1969 era notevolmente più ampio di quello poi consacrato nelle cifre finali, mentre in queste ultime è

aumentato di molto l'ammontare dei residui propri del conto capitale rispetto ai valori precedenti gli aggiustamenti definitivi.

Mentre, dunque, i residui propri del conto capitale a fine 1968 erano 1.598 miliardi, a fine 1969 diventano 2.156 miliardi. Viceversa, i residui di stanziamento del conto capitale, che dal 1967 al 1968 erano saliti da 1.383 a 1.784 miliardi, passano dal 1968 al 1969 a 1.814 miliardi. Tale notevole ma diverso aumento (maggiore per i residui propri che per quelli di stanziamento) dipende da una prassi che si è sviluppata nell'ambito della pubblica amministrazione, di effettuare, per le spese in conto capitale, l'impegno attraverso il cosiddetto sistema dell'impegno globale o generico.

L'impegno è l'identificazione di una obbligazione dello Stato verso i terzi, che devono beneficiare della spesa pubblica o effettuare le controprestazioni ad essa corrispondenti; quindi, se non si identificano i terzi, l'impegno non esiste in termini economici e nemmeno in termini di sostanza giuridica. Ma, ciò nonostante, si è ricorsi al sistema dell'impegno globale.

Per esempio, nella parte terza della relazione della Corte dei conti per il 1969, vi è descritto il caso di un impegno effettuato sulla base del decreto ministeriale del 16 novembre 1968, relativo al contributo INCIS per alloggi a ufficiali e sottufficiali di pubblica sicurezza. Tale impegno è stato formulato con le stesse parole della norma di legge istitutiva del capitolo, e cioè con dizione estremamente generica e globale, tale da non individuare i terzi destinatari specifici della erogazione.

Ciò consente alla pubblica amministrazione - dato che la Corte dei conti non ne rifiuta la registrazione - di trasferire la voce di spesa citata dal conto dei residui di stanziamento al conto dei residui propri in conto capitale. Ma, in realtà, si tratta sempre di residui di stanziamento nella sostanza, mascherati da residui propri per impedirne o procrastinarne il passaggio in economia. Con tale espediente il volume di residui di stanziamento finisce, dunque, per figurare inferiore ai dati effettivi, quali apparirebbero in assenza di questi abili artifici contabili.

È questo, perciò, un ulteriore elemento di illusione finanziaria, che emerge dall'intero meccanismo del sistema del bilancio statale.

Nella relazione della V Commissione si è detto, poi, che il sistema del bilancio di cassa, lasciando scoperta - soprattutto per quanto riguarda il rapporto fra programma e bilancio - una certa area di intervento, farebbe

trasferire una serie di decisioni di spesa dal potere legislativo a quello esecutivo. A mio avviso, ciò si verifica già nella realtà, proprio a causa delle illusioni finanziarie cui ho fatto cenno.

Avrei altre cose da aggiungere; le esporrò per iscritto nella memoria preannunciata che invierò alla segreteria della Commissione.

**PRESIDENTE.** Il professor Parravicini ha chiesto la parola.

**PARRAVICINI,** *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Milano.* Ringrazio il professor Armani che ha messo in luce alcune mie considerazioni; ciò anche perché tra Armani e me vi è una contrapposizione. Armani sarebbe sostenitore di un bilancio di cassa mentre io sono propenso a mantenere un bilancio di competenza corretto in alcuni suoi sfasamenti.

Riconosco che il bilancio di competenza non ci dice con chiarezza la realtà della situazione finanziaria. Però sarebbe una illusione - una illusione forse finanziaria anche questa - pensare che ce la dia il bilancio di cassa; anzi su troppi punti ci dice molto meno del bilancio di competenza. Col bilancio di competenza, attraverso la visione che questo può comportare, noi sappiamo quali sono gli impegni legislativi che lo Stato ha assunto. In un bilancio di cassa noi vediamo soltanto quelle spese che il Governo ritiene di fare in base a leggi di esercizi precedenti: a leggi di spesa cui il Governo può attingere, ma può anche non attingere.

Quindi noi non abbiamo la visione delle leggi di spesa, mentre gli impegni possono essere assunti dal potere esecutivo a suo piacimento. D'altronde i mali del bilancio di competenza non è che vengano a cessare col bilancio di cassa. Col bilancio di cassa c'è la visione di quello che il potere esecutivo ritiene di pagare, non di quello che è stato predisposto esso faccia. Molto più opportuno sarebbe che al bilancio di competenza, con quelle revisioni che ho detto, si accompagnasse una previsione di cassa analiticamente formulata, in modo che si possa vedere cosa lo Stato intende e può fare. Ma il bilancio in sé non può che essere uno; la previsione di cassa non può che avere la natura di documento di conoscenza e di intervento.

Sarebbe anche opportuno - e non è difficile a farsi - che per almeno i maggiori progetti, le maggiori iniziative, lo Stato presentasse documenti unitari dei progetti stessi,

secondo il sistema americano. Ma sempre il documento complessivo, quale documento politico-giuridico, non può che essere un bilancio di competenza. Accanto a questo bilancio, l'amministrazione pubblica dovrebbe essere invogliata, spinta, a presentare anche un documento di previsione di cassa, in modo da consentire al Parlamento e all'opinione pubblica di vedere come lo Stato opera e come è in grado di operare.

**D'ALBERGO,** *Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Pisa.* A conferma di quanto avevo accennato all'inizio del mio intervento, devo dire che le analisi compiute dai colleghi economisti rafforzano non solo il criterio metodologico sopra rammentato, ma stimolano nella direzione da me proposta l'accentuazione di un impegno di ricerca che accomuni il potere politico e la scienza, in vista di proposte di estrema importanza ed urgenza.

È evidente infatti che, se è possibile la disfunzione della politica dell'esecutivo che passa per gestione del bilancio, essa è dovuta a quel processo di distacco che - in nome di una falsa concezione dell'«autonomia» amministrativa - consente agli apparati di vertice di «sostituirsi» al potere politico, favorendo l'adozione di scelte che in concreto sovvertono l'indirizzo politico maturato in Parlamento.

Stiamo assistendo ad un processo politico-culturale che - di fronte all'accentuarsi dell'intervento dei pubblici poteri nell'economia - opera una pericolosa mistificazione, in quanto si va sostenendo che sarebbe in atto una «amministrativizzazione» del Parlamento, in correlazione appunto con l'estendersi ed articolarsi del ruolo politico che ad esso è tipicamente proprio, mentre è vero proprio il contrario; nel senso che, a misura che lo Stato diviene protagonista della gestione dell'economia e che quindi si dilata la dimensione di potere del Governo e del Parlamento - in un raccordo che va, come s'è accennato, condotto in termini più corretti - correlativamente diminuisce la giustificazione dell'autonomia, non solo del Governo, ma anche della pubblica amministrazione, coinvolta in un processo che potremmo dire - per usare nominalismi correnti - di «costituzionalizzazione», cioè di inglobamento in un'area nella quale opera l'incidenza di poteri, che devono essere sottoposti al controllo politico diretto, e non indiretto (e quindi nullo).

Occorre far cadere il muro che separa l'azione amministrativa, che ha contenuto

economico, dall'azione politica che fissa gli obiettivi economici all'apparato amministrativo, poiché solo in tal modo sarà possibile dare un valore unitariamente avanzato al ruolo e al funzionamento dello Stato, e al tempo stesso misurare il comportamento dei soggetti economici interessati all'intervento dei pubblici poteri nell'economia, sia nei rapporti instaurati con gli organi del potere politico - sufficientemente visibili - sia nei rapporti con gli organi del potere amministrativo, totalmente oscuri ed assolutamente incisivi. Se è in un momento « democratico » (Parlamento, però rinnovato nella dimensione effettiva del suo ruolo) che si ritrova comunque la giustificazione degli indirizzi politici e delle scelte di politica economica, deve essere pur sempre in un momento democratico la dimensione e la collocazione di una amministrazione che « esegua » la volontà politica, corrispondente alle esigenze di sviluppo economico di cui sono protagonisti non solo determinati soggetti economici (grandi imprese monopolistiche), ma anche le forze sociali che della gestione pubblica dell'economia dovrebbero essere beneficiarie.

Ne consegue che, come sarà necessario rivalutare la democrazia esaltando il rapporto maggioranza-minoranza e quindi il collegamento Governo-Parlamento, così è indispensabile non solo dare i correttivi opportuni alla disciplina del bilancio per conferire anche a tale riguardo una coerente impostazione al ruolo degli organi costituzionali dello Stato; ma anche dar luogo a nuove procedure amministrative, che realizzino confronti immediati con gli organi della pubblica amministrazione, i cui effetti si muoveranno in una duplice direzione, assecondando in primo luogo l'esigenza di democraticità e di certezza nel confronto tra scelta politica e attuazione amministrativa, e assegnando in secondo luogo al bilancio una capacità effettiva di esprimere la portata dell'impegno di spesa, voluto nel contesto di una politica economica che abbisogna di strumenti validi per non risultare un vaniloquio, o una mistificazione.

GIORGETTI, *Ordinario di scienza delle finanze all'Università di Padova*. Il professor D'Albergo ha, tra i concetti espressi, formulato talune proposte riguardanti la gestione del bilancio su cui concordo e che avrei io stesso precisate se egli non mi avesse preceduto. Tuttavia esse mi sono di stimolo per lo studio della riforma del bilancio che sto conducendo da anni. Mi limiterò, pertanto, a qualche considerazione con cui concludere

il mio intervento in questa interessante discussione.

Da taluni colleghi ho inteso ripetere le note critiche al bilancio di competenza; e da parte di altri al bilancio di cassa.

È pacifico che questi due strumenti della gestione finanziaria statale, intesi nel loro significato tradizionale, non rispondono alle esigenze di uno Stato moderno e, quindi, non possono soddisfare quelle necessità a cui si è riferito D'Albergo.

D'altra parte, non mi sembra accettabile neppure la tesi sostenuta dal professor Paravicini di conservare il sistema del bilancio di competenza, seppure completato e corretto da uno stato di previsione della gestione di cassa. A parte il problema dell'annualità dell'attuale bilancio dello Stato, da cui deriva l'insufficienza del periodo di gestione per le spese che si presumono più produttive per la collettività (cioè per le spese d'investimento), vorrei chiedere al professor Paravicini, anche in relazione a quanto sottolineato da D'Albergo, quale valore economico e quale contenuto ed efficacia giuridica avrebbe un semplice documento contabile, sottratto al sindacato degli organi costituzionali, in cui fosse esposta la gestione di cassa e che, grosso modo, corrisponderebbe agli attuali preventivi di cassa trimestrali, sui quali si potrebbero fare interessanti osservazioni.

Inoltre, se si vuol ricondurre la gestione di tutta la finanza sotto l'egida ed il rigoroso controllo parlamentare e degli altri organi dello Stato, è indispensabile il rispetto del principio della universalità della materia del bilancio: almeno per quelle gestioni che ad esso fanno carico; pur non escludendo la utilità di nuove forme di amministrazione, come ad esempio le cosiddette agenzie: da inserire, però, in un contesto istituzionalizzato e coordinato di tutta la gestione della finanza statale.

A mio avviso, per risolvere alcuni dei maggiori problemi della spesa pubblica e del bilancio, non v'è che guardare ad una simbiosi, da coordinare sotto l'aspetto giuridico, economico e tecnico, tra il sistema del bilancio di competenza e quello di cassa e riferibile ad un periodo di tempo che, nella parte di competenza, trascenda l'anno solare; in maniera da coprire un arco temporale adeguato alle mutate esigenze di previsione e di amministrazione della spesa pubblica.

Non oso affermare che questa sia la soluzione migliore; ma penso che sia una soluzione da non respingere *a priori*, e per la cui attuazione i tempi sembrano maturi.

Non è più possibile andare avanti con leggi e strumenti inadatti e della cui insufficienza è indice anche la palese insoddisfazione della pubblica opinione e la lentezza e le difficoltà dell'apparato amministrativo centrale e periferico.

D'altro canto, con gli strumenti giuridici e tecnici di cui attualmente disponiamo, non è neppure possibile impedire certi eccessi di potere; per cui avviene, talvolta, che nelle fasi di attuazione della gestione finanziaria taluni organi dello Stato, anche perché premuti da obiettive condizioni di necessità, siano essi a decidere, in ultima istanza, se fare o non fare una determinata spesa, oppure se ritardarla.

Se mi è permesso, vorrei concludere raccomandando alla autorevole attenzione di questa onorevole Commissione la considerazione dei molti aspetti e delle complesse difficoltà della gestione della spesa pubblica. Nessuno, certo, si nasconde le non facili condizioni in cui opera l'amministrazione finanziaria dello Stato; ma, proprio per questo, i problemi vecchi e nuovi che essa pone devono essere affrontati e risolti in una visione unitaria e coordinata, anche per quanto concerne il sindacato politico ed altresì il controllo di legittimità e di merito, che la legge affida agli organi dello Stato e la cui efficacia e tempestività devono corrispondere allo sviluppo quantitativo e qualitativo dell'entrata e della spesa.

ARMANI, *Straordinario di scienza delle finanze all'Università di Pisa*. Vorrei completare la mia esposizione con alcune osservazioni. Anzitutto, il professor Parravicini ha parlato di affiancare ad un preventivo di cassa un preventivo di competenza migliorato, che dovrebbe mantenersi in vita. Però, bisogna tener presente che con questo sistema noi manteniamo in vita la gestione autonoma dei residui, ed io penso che ciò potrebbe avere riflessi giuscontabilistici non trascurabili (non ho la possibilità di valutare il problema), mentre sostanzialmente si potrebbe eliminare la gestione dei residui - quanto meno la parte dei residui passivi di stanziamento - utilizzando delle forme più o meno diversamente organizzate di « riporto » a nuovo. Io penso che il « riporto » potrebbe risolvere molti problemi e credo che consentirebbe al Parlamento di conseguire una visione più chiara e completa del bilancio statale, anche ritornando successivamente sulla valutazione degli stanziamenti effettuati nei precedenti esercizi.

Occorre segnalare anche che il gonfiamento dei residui di stanziamento, generalmente attribuito al fenomeno delle spese in conto capitale, specie pluriennali, ha finito per interessare persino (e in misura non trascurabile) le spese correnti. Ciò è avvenuto perché, da parte della pubblica amministrazione, attraverso una interpretazione molto ampia e troppo generosa del secondo comma dell'articolo 36 della legge di contabilità, si consente di utilizzare il meccanismo dei residui di stanziamento anche per alcuni tipi di spese correnti, in particolare per le spese destinate a trasferimenti correnti (cioè periodici e continuativi). Infatti, vediamo che nei residui passivi vi sono circa 350 miliardi di residui di stanziamento per trasferimenti non effettuati ad enti pubblici (casse di enti ospedalieri, enti previdenziali, ecc.: questa, tra l'altro, è una delle ragioni del disavanzo degli enti previdenziali) nel settore delle spese correnti. Quindi, c'è anche una distorsione dell'articolo 36, secondo comma, della legge di contabilità da eliminare.

Io penso, dunque, che la gestione dei residui potrebbe essere ridimensionata notevolmente attraverso la concessione del meccanismo del « riporto » per le spese non erogate di un anno nei confronti del bilancio preventivo dell'esercizio successivo, in modo da consentire al Parlamento di rivalutare periodicamente queste spese, specie se si tratta di spese che oggi danno luogo a residui di stanziamento, nonché di effettuare anche per esse degli aggiornamenti e delle cancellazioni, ove fosse necessario. Ricordo un precedente storico a questo proposito. L'8 maggio 1851 il Conte di Cavour - ministro delle finanze nel gabinetto costituzionale del d'Azeglio - presentando il bilancio piemontese al Parlamento Subalpino, si pose proprio lo stesso problema odierno dell'accumulo patologico dei residui passivi (si noti quanto è vecchio il problema!) connessi ai bilanci degli anni precedenti, e chiese al Parlamento - non ricordo ora esattamente tutti i particolari tecnici di quello storico precedente - di fare una complessa serie di aggiustamenti e di cancellazioni, proprio in relazione a fenomeni di residui di stanziamento che erano andati emergendo, e corrispondenti ad impegni che lo Stato non aveva la possibilità di soddisfare o che erano scritti solo sulla carta. Quindi, c'è la possibilità di sistemare questo settore, eliminando, o quanto meno riducendone, la dimensione patologica. Il precedente citato ci incoraggia, appunto, in questo senso.

D'altra parte - e termino - la conoscenza del fenomeno della cassa consentirebbe di rendere più realistica la previsione di competenza. Quindi, non è interesse soltanto del Parlamento conoscere sistematicamente e periodicamente certi dati di cassa per ragioni di scelta in tema di politica del bilancio, ma è suo interesse conoscerli altresì per concedere autorizzazioni di spesa che siano più vicine alla realtà, il che, in fondo, consente di costruire un bilancio più facilmente convertibile in flussi di risorse economicamente significanti.

BIANCHI GERARDO. Non so se, data l'ora tarda, sarebbe opportuno un mio intervento. Mi limito a dire che veramente siamo stati lieti di ascoltare queste così importanti relazioni, e specialmente il « processo » al bilancio di cassa fatto, da diversa angolazione, dal professor Parravicini e dal professor Armani. Questo spinge tutti noi della Commissione a trovare seriamente delle soluzioni, alcune delle quali sono state accennate in linea generale dal professor D'Albergo. Soluzioni magari non perfette; magari un bilancio inte-

grato, ma che dia una maggiore documentazione di quella che è la vita dello Stato tradotta in fatto concreto.

PRESIDENTE. Data l'ora tarda proporrei di rinviare i nostri lavori a dopo le feste natalizie.

Ringraziamo vivamente per il contributo veramente prezioso fornito alla Commissione di indagine da parte dei professori universitari intervenuti ai nostri lavori e ci riserviamo di convocarli nuovamente, in occasione della discussione generale che si svilupperà sui temi illustrati oggi. Qualora i professori non potessero intervenire di persona, li preghiamo fin d'ora di inviarci per iscritto le risposte alle eventuali domande che gli onorevoli membri della Commissione riterranno opportuno proporre.

Colgo l'occasione per dare i più cordiali auguri per le prossime feste ai professori universitari intervenuti, nonché agli onorevoli colleghi della Commissione ed al solerte segretario.

**La seduta termina alle 20.**