

XII.

SEDUTA DI GIOVEDI' 28 OTTOBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

PRESIDENTE. Il Comitato di indagine sui problemi della spesa e della contabilità pubblica, cui la Commissione bilancio aveva affidato l'incarico di procedere alla concreta istruzione della indagine medesima per l'acquisizione orale e scritta di tutte le opinioni, esperienze e documentazioni necessarie e, quindi, per la elaborazione di proposte e di conclusioni da sottoporre e dibattere successivamente in sede di Commissione plenaria, riprende oggi i propri lavori, che sono stati organizzati e suddivisi in due fasi distinte e successive.

Una prima fase della indagine è stata dedicata alla audizione di pubblici funzionari investiti delle massime responsabilità nella amministrazione diretta e indiretta dello Stato (ascoltati in una serie di sette sedute, tra il maggio e il luglio 1969), nonché di professori universitari esperti nelle materie giuridiche, economiche e più propriamente tecniche, inerenti alla spesa e alla contabilità pubblica (ascoltati nella seconda decade del mese di dicembre 1970). Il Comitato ha ascoltato, dapprima, il professor Gaetano Stammati, ragioniere generale dello Stato; il dottor Giorgio Ruffolo, segretario generale della programmazione; il professor Gabriele Pescatore, presidente della Cassa per il mezzogiorno; l'ingegner Ennio Chiatante, direttore generale dell'ANAS; il dottor Alessandro Pistella, direttore generale per i miglioramenti fondiari, il professor Vitantonio Pizzigallo, direttore generale per l'economia montana e per le foreste; l'ingegner Antonio Franco, presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici; e il generale Giuseppe Giraud, segretario generale della difesa. Successivamente, hanno riferito al Comitato: il dottor Pietro Bassetti, presidente della Giunta della regione lombarda; il professor Francesco Forte, ordinario di scienza delle finanze all'università di Torino; il dottor Giovanni Landriscina, direttore generale per l'attuazione della programmazione; il professor Massimo Severo Giannini, ordi-

nario di diritto amministrativo all'università di Roma; il professor Giuseppe Guarino, ordinario di diritto amministrativo all'università di Roma; il professor Antonio Pedone, ordinario di scienza delle finanze all'università di Napoli; il professor Salvatore D'Albergo, ordinario di diritto amministrativo all'università di Pisa; il professor Armando Giorgetti, incaricato di scienza delle finanze all'università di Padova; il professor Giannino Parravicini, ordinario di scienza delle finanze all'università di Milano; e il professor Pietro Armani, straordinario di scienza delle finanze all'università di Pisa.

Contemporaneamente e parallelamente, la Commissione ha avviato una ricerca particolare, da acquisire alla indagine, affidata al professor Pietro Armani, per la ricostruzione della spesa pubblica in termini di cassa nell'ultimo ventennio; ricerca che si è ormai conclusa e i cui risultati appariranno nella pubblicazione *Analisi dei flussi di cassa nel bilancio dello Stato 1945-1970*, edita a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati.

Il 6 aprile 1971 la Camera, a conclusione del dibattito sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971, nonché sui documenti « Libro bianco sulla spesa pubblica » e correlative « Osservazioni al libro bianco sulla spesa pubblica, a cura del PRI », ha approvato il seguente ordine del giorno, a firma dei deputati La Malfa ed altri:

« La Camera,

esaminate le risultanze del " libro bianco " sulla spesa pubblica presentato dal ministro del tesoro al Parlamento il 26 gennaio 1971; preso atto della presentazione ai gruppi parlamentari, da parte del gruppo repubblicano, di un documento contenente osservazioni su detto " libro bianco ";

udita la discussione;

impegna la Commissione V (Bilancio) ad integrare e concludere, entro il corrente anno, l'indagine conoscitiva sulla spesa pubblica che essa sta conducendo, presentando

precise proposte riguardanti, in particolare, le seguenti questioni:

1) esame del rapporto tra spese correnti e spese di investimento nel bilancio dello Stato, degli enti collaterali e degli enti locali, nonché dei mezzi per limitare le prime e promuovere l'espansione delle seconde;

2) accertamento delle condizioni reali che danno luogo alla formazione crescente dei residui;

3) esame del rapporto fra creazione di base monetaria attraverso il tesoro e attraverso i canali bancari;

4) esame della possibilità di una revisione legislativa, complessiva ed unitaria, dei residui di stanziamento e degli impegni globali accumulati, come premessa ad una sistemazione normativa nuova, più coerente e più aderente alle effettive capacità di spesa della pubblica amministrazione e alla necessità di assicurare il fabbisogno per finanziare le riforme, secondo un preciso ordine di priorità e nella tutela costante dell'equilibrio monetario e finanziario;

5) esame del rapporto programma-leggi di spesa-bilancio di previsione, anche in riferimento alle conclusioni unanimesi della Commissione Medici sui problemi posti dall'articolo 81 della Costituzione;

6) possibilità dell'adozione di un bilancio di cassa di autorizzazione annuale delle entrate e della spesa dello Stato;

7) modi di attuazione delle norme del regolamento della Camera riguardanti la collaborazione della Corte dei conti all'opera di controllo, da parte delle Commissioni finanziarie del Parlamento, sulla legislazione di spesa e sulle coperture, a' termini dell'articolo 81 della Costituzione che esso comporta ».

In adempimento all'ordine del giorno La Malfa, la Presidenza della Commissione ha predisposto un nuovo programma per la prosecuzione ed estensione della indagine conoscitiva, dando inizio alla seconda fase dei lavori dell'apposito Comitato, che è risultata articolata in sette linee di ricerca, corrispondenti alle indicazioni formulate dall'ordine del giorno approvato dalla Camera. Per ciascuna linea di ricerca si è proceduto alla costituzione di un ristretto gruppo di lavoro, costituito da esperti nelle materie o argomenti specifici, con il compito, in un primo momento, di predisporre un piano di indagine per individuare la documentazione da acquisire, le elaborazioni da esperire, le nuove ricerche da svolgere e, successivamente, di elaborare e presentare precise osservazioni e con-

crete proposte. I singoli gruppi di lavoro, coordinati dal dottor Gianluigi Marozza, Consigliere addetto alla segreteria della Commissione bilancio, sono risultati così costituiti:

1) *Esame del rapporto tra spese correnti e spese di investimento nel bilancio dello Stato, degli enti collaterali e degli enti locali, nonché dei mezzi per limitare le prime e promuovere la espansione delle seconde*: professor Pietro Armani, straordinario di scienza delle finanze all'università di Pisa; dottor Osvaldo Tarquinio, Funzionario dell'Istituto di studi per la programmazione economica;

2) *Accertamento delle condizioni reali che danno luogo alla formazione crescente dei residui*: dottor Rino Onofri, Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato; dottor Simone Devescovi, Ispettore generale del Ministero del bilancio e della programmazione economica; dottor Carmelo Grasso, Capo ufficio programmazione del Servizio studi del Ministero dei lavori pubblici; dottor Renato Veneri, Ispettore generale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; dottor Mario Cimmino, funzionario a r. del Ministero dell'interno; dottor Alfonso Pupillo, Capo servizio affari provinciali e comunali della Direzione generale amministrazione civile del Ministero dell'interno;

3) *Esame del rapporto tra creazione di base monetaria attraverso il tesoro e attraverso i canali bancari*: professor Antonio Marzano, ordinario di storia e politica monetaria all'università di Roma; dottor Antonio Fazio, Capo dell'ufficio mercato monetario del servizio studi della Banca d'Italia; dottor Stefano Lo Faso, Capo dell'ufficio finanza pubblica del servizio studi della Banca d'Italia; professore Bruno Trezza, straordinario di economia monetaria e creditizia all'università di Siena; professor Gastone Miconi, Direttore generale del tesoro del Ministero del tesoro;

4) *Esame della possibilità di una revisione legislativa, complessiva ed unitaria, dei residui di stanziamento e degli impegni globali accumulati, come premessa ad una sistemazione normativa nuova, più coerente e più aderente alle effettive capacità di spesa della pubblica amministrazione ed alla necessità di assicurare il fabbisogno per finanziare le riforme, secondo un preciso ordine di priorità e nella tutela costante dell'equilibrio monetario e finanziario*: professor Manin Carabba, funzionario dell'Istituto di studi per la programmazione economica; professor Sabino Cassese, straordinario di diritto amministrativo all'università di Ancona; dottor Giuseppe Laccasaglia, Ispettore generale della Ragione-

ria generale dello Stato; professoressa Maria Teresa Salvemini, docente all'università di Roma;

5) *Esame del rapporto programma-leggi di spesa-bilancio di previsione, anche in riferimento alle conclusioni unanimi della Commissione Medici sui problemi posti dall'articolo 81 della Costituzione*: dottor Giuseppe Carbone, Consigliere di Stato; dottor Antonio Maccanico, Estensore del processo verbale della Camera dei deputati;

6) *Possibilità dell'adozione di un bilancio di cassa di autorizzazione annuale delle entrate e delle spese dello Stato*: dottor Giuseppe Carbone, Consigliere di Stato; dottor Antonio Maccanico, Estensore del processo verbale della Camera dei deputati;

7) *Modi di attuazione delle norme del Regolamento della Camera riguardanti la collaborazione della Corte dei conti all'opera di controllo da parte delle Commissioni finanziarie del Parlamento sulla legislazione di spesa e sulle coperture, a' termini dell'articolo 81 della Costituzione che esso comporta*: dottor Giuseppe Carbone, Consigliere di Stato; dottor Antonio Maccanico, Estensore del processo verbale della Camera dei deputati; professor Andrea Manzella, Consigliere della Camera dei deputati; dottor Sergio Ristuccia, Magistrato della Corte dei conti; dottor Girolamo Caianiello, Magistrato della Corte dei conti; dottor Carlo Chimenti, Consigliere del Senato della Repubblica.

I gruppi di lavoro hanno ormai concluso la propria attività, rimettendo alla Presidenza della Commissione una nutrita ed analitica documentazione, che è già stata distribuita a tutti i membri del Comitato di indagine.

Nella riunione di oggi gli esperti dovrebbero brevemente riferire sull'attività svolta nell'ambito dei rispettivi gruppi di studio. Dopo di che si dovrebbe discutere circa l'ulteriore calendario dei lavori.

TARQUINIO, *Funzionario dell'ISPE*. Come è noto, la ricerca del primo gruppo di lavoro tendeva a rilevare, nel periodo 1965-70, l'andamento, in sede di competenza e in sede di cassa, delle spese correnti e in conto capitale dello Stato, degli enti territoriali (regioni, province, comuni), degli enti di previdenza e di assistenza malattia (relativamente a INPS, INAM, INAIL, ENPAS, ENPDEDP, INADEL, Federmutue, che rappresentano circa il 90 per cento della spesa totale di tali enti). Inoltre questo gruppo si riprometteva, per ottemperare ad un preciso dettato dell'ordine del giorno La Malfa, di rilevare il grado di ri-

spondenza alle intenzioni del legislatore della classificazione che si effettua nel bilancio statale tra spese di parte corrente e spese in conto capitale, anche al fine di verificare il grado di effettiva significatività economica di tale classificazione, vale a dire se le spese in conto capitale sono o no vere spese di investimento e se il significato economico del bilancio non vada rilevato con una classificazione diversa dall'attuale.

Relativamente all'andamento delle spese dello Stato, la ricerca è già compiuta. Essa ha potuto accertare l'andamento delle spese statali in: previsione (autorizzazioni di spesa); consuntivo di competenza (impegni di spesa); consuntivo di cassa (pagamenti di spesa), nei titoli I (parte corrente), II (conto capitale) e III (rimborso di prestiti). La particolarità di questa ricerca rispetto ad altre già svolte anche da organi statali consiste nell'aver considerato non già le previsioni iniziali, ma quelle rettificcate (o finali) del bilancio, e, soprattutto, nell'aver considerato i pagamenti solo in riferimento alla gestione di competenza.

Quest'ultimo fatto ha permesso di rilevare esattamente il grado di realizzazione e, per converso, quello di dispersione delle spese previste e impegnate rispetto a quelle pagate. Vale a dire: si può esattamente conoscere quanta parte di quanto previsto è stata erogata; laddove nel *Libro bianco* sui residui, ad esempio, si conosceva solo un rapporto tra tutti i pagamenti per competenza e per residui e le previsioni (o gli impegni) di sola competenza di un dato esercizio.

Da questa precisa analisi del bilancio risulta confermata (ed accentuata rispetto al *Libro bianco* sulla spesa pubblica) la tendenza dei pagamenti ad assorbire in parte corrente del bilancio più di quanto non risultasse dalle previsioni finali del bilancio; e viceversa per il conto capitale. La conferma vale per tutto il periodo 1965-70. In quest'ultimo esercizio, alla spesa corrente avrebbe dovuto destinarsi, secondo le previsioni finali, il 76,08 per cento della spesa statale complessiva mentre i pagamenti di competenza hanno rappresentato l'80,12 per cento dei pagamenti totali; alla spesa in conto capitale avrebbe dovuto affluire il 20,83 per cento della spesa prevista, mentre i pagamenti di competenza hanno rappresentato il 16,45 per cento dei pagamenti totali; alla spesa per rimborso di prestiti è andato il 3,09 per cento in previsione e il 3,43 per cento in cassa.

Nella nota, già presentata, appaiono indici che permettono, con immediatezza, di conoscere i rapporti tra previsioni finali, impegni

e pagamenti nei tre titoli del bilancio per gli anni dal 1965 al 1970. Tali rapporti sono forniti per ciascun Ministero, cosicché sarà facile individuare in quali amministrazioni avviene maggiormente il fenomeno di dispersione della spesa e quello di scostamento dalle indicazioni del bilancio previsionale.

Per quanto riguarda l'andamento della spesa degli enti territoriali, c'è da rilevare la tendenza di questi (in particolare dei comuni) di tenere il più a lungo possibile segreti i consuntivi, le difficoltà di raccolta dei preventivi, anche in ordine alla loro approvazione da parte degli organi centrali di controllo, che è lenta, la non completa attendibilità dei dati e soprattutto delle classificazioni fornite all'ISTAT, che è l'ente rilevatore. Per alcune di queste ragioni l'ISTAT si trova in notevole ritardo nella pubblicazione dei dati, che avviene nei volumi *Bilanci delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali*: a tutt'oggi, l'ultima pubblicazione riguarda l'anno 1967 ed è in bozze di stampa il 1968. I dati relativi al 1969 e al 1970 risultano, peraltro, pubblicati nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, ma quelli relativi agli impegni riguardano solo la distinzione tra spese correnti e in conto capitale (non sono evidenziate le estinzioni di debiti, che sono il parallelo del titolo III del bilancio statale); inoltre, sono provvisori per il 1969 e addirittura di valutazione per il 1970 e, quindi, scarsamente significativi; l'ultimo esercizio subisce modifiche nella *Relazione generale* per l'anno successivo e viene praticamente sconvolto alla data di rilevazione diretta, sui moduli riepilogativi con cui l'ISTAT effettua l'indagine per tutti gli enti territoriali.

I dati della *Relazione generale*, relativi alla cassa, oltre ad avere gli stessi difetti già indicati per quelli concernenti la competenza, sono classificati secondo il modello dei conti economici e non secondo quello di bilancio e, pertanto, non sono raffrontabili ai dati relativi alla competenza. È stato possibile avere dall'ISTAT dati di cassa in termini di bilancio per il 1969, ma non ancora per il 1970.

Non è possibile ottenere rilevazioni sulle previsioni finali; esistono solo (nella citata pubblicazione dell'ISTAT) dati relativi a previsioni iniziali. Tra l'altro, per il 1969 e il 1970, nella *Relazione generale* non esistono affatto dati di previsione. I dati di previsione iniziale hanno ben scarso significato in quanto riguardano bilanci non parificati dagli organi centrali di controllo, che hanno poteri notevoli di veto alle iscrizioni di spese in bilancio.

Non è del pari possibile avere i dati dei pagamenti riferiti alla sola competenza, ma solo a competenza e residui. Pertanto, i raffronti effettuati tra pagamenti, previsioni e impegni hanno il difetto di non mostrare con esattezza il grado di realizzazione o di dispersione delle spese in bilancio. Tuttavia, dai raffronti già effettuati (per gli enti territoriali si è partiti dal 1961 e successivamente si sono esaminati singolarmente gli anni dal 1965 al 1970), risulta una tendenza dei pagamenti allo scostamento dalle previsioni e dagli impegni in parte corrente al livello di quello che si rileva per lo Stato, ma a livello molto più elevato per le spese in conto capitale (nel 1968 i pagamenti hanno rappresentato l'87,5 per cento delle previsioni in parte corrente e appena il 54,3 per cento in conto capitale; relativamente agli impegni, nel 1968 i pagamenti ne rappresentavano il 91,7 per cento in parte corrente e il 65,3 per cento in conto capitale).

La considerazione conclusiva principale per gli enti territoriali riguarda però l'incerta significatività dei dati raccolti dall'ISTAT per le ragioni prima esposte. Occorre, a questo riguardo, pensare alla utilizzazione al più presto dell'ente regione per una precisa responsabilità nella raccolta e nel controllo dei dati degli enti territoriali minori. Le regioni a statuto speciale non esercitano questo compito, anche se potrebbero; occorre pertanto prescrivere tale compito in maniera tassativa alle regioni tutte, mettendo a loro disposizione i mezzi organizzativi e legislativi necessari.

Per gli enti di previdenza e di assistenza malattia il problema essenziale che si incontra nell'esaminare i bilanci consiste nel fatto che questi ultimi variano, nella loro struttura, da ente a ente. Si sta tentando, con notevole fatica e scarsa facilità di accedere a fonti dirette, di fornire dati il più possibile omogenei. I dati, a quest'oggi, sono stati quasi tutti raccolti e dovremo farne l'elaborazione. Il quadro che si comporrà, comunque, non potrà essere completo, perché mancano per tutti gli enti bilanci di previsione significativi. L'INPS effettua previsioni che fornisce al Ministero del lavoro dal 1968; ma tali previsioni hanno un carattere puramente indicativo e riguardano la situazione patrimoniale, e non la gestione finanziaria: dal 1971 è stato imposto all'INPS l'obbligo di effettuare un regolare bilancio di previsione in termini finanziari. Ma gli altri enti non hanno bilanci di previsione finanziari.

Il problema della contabilità di questi enti - che non muterà, in quanto a contabilità, al variare delle forme di gestione come potrà

avvenire con la riforma sanitaria - è di grande rilevanza. Ad essi va imposta la contabilità statale. Le argomentazioni che finora hanno giustificato la particolarità dei bilanci di questi enti non sembrano più valere. Si diceva, infatti, che essi avessero bisogno di una contabilità aziendalistica; (quella attuale, per inciso, non risponde propriamente nemmeno a questo tipo di contabilità); ma la contabilità aziendalistica poteva essere valida quando in questi enti permanevano le caratteristiche dell'assicurazione e della gestione a capitalizzazione. Oggi, fatta eccezione per l'INAIL, nessuno di questi enti ha più rilevanti caratteristiche del genere. Il sistema della gestione a capitalizzazione è scomparso per fare posto a quello a ripartizione (tante entrate per tante uscite, anno per anno, e non accantonamenti per eventi futuri); questi enti, quindi, assumono la caratteristica di enti di erogazione né più né meno come lo Stato; inoltre dipendono sempre di più dai contributi che provengono dal bilancio statale.

Quanto alla rispondenza alle intenzioni del legislatore e al grado di significatività economica della classificazione adottata nel bilancio dello Stato tra spese di parte corrente e spese in conto capitale, mi sembra opportuno richiamare l'attenzione della Commissione bilancio sulla opportunità di promuovere, in un secondo momento, un supplemento ed un proseguimento della indagine sul primo punto dell'ordine del giorno La Malfa per un completo sviluppo del secondo aspetto della ricerca effettuata, secondo le linee indicate nella relazione conclusiva del gruppo di studio incaricato di approfondire i temi di cui al predetto punto dell'ordine del giorno.

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. Il mio compito è di relatore del gruppo, non di responsabile, poiché abbiamo lavorato tutti insieme e abbiamo raggiunto certe conclusioni, le quali, però, sono, evidentemente, suscettibili di ulteriore meditazione.

Come il signor Presidente ha ricordato, il secondo gruppo doveva svolgere accertamenti circa le condizioni reali che danno luogo alla formazione dei residui. Debbo subito precisare che l'espressione « formazione dei residui » è stata intesa da noi in senso più ampio, vale a dire come consistenza dei residui, la quale, evidentemente, è il risultato di un duplice processo: di formazione dei residui alla chiusura di ciascun esercizio e di smaltimento dei residui accumulati negli anni precedenti. Questa distinzione è importante, perché, men-

tre il processo di formazione non ha subito un notevole acceleramento negli ultimi anni, quello che si è prolungato, invece, è il processo di smaltimento. Il risultato, quindi, del relativo incremento dell'ammontare dei residui deriva più da questo rallentamento del processo di smaltimento che dall'accelerazione del processo di accumulazione dei residui di nuova formazione.

Ciò premesso, la prima considerazione fatta dal gruppo è la seguente. La consistenza dei residui non può essere apprezzata in modo significativo nella sua entità assoluta, in quanto, come è evidente, il fenomeno dei residui è strettamente legato all'andamento della spesa pubblica.

Un'altra osservazione preliminare è che le ricerche del gruppo si sono accentrate sui residui passivi, e cioè su quelli della spesa, per cui, d'ora in avanti, parlando di residui, mi riferirò solo a quelli passivi; il problema dei residui attivi non è stato preso in esame, ritenendo che gli elementi sui quali si concentra l'interesse dell'ordine del giorno La Malfa fossero sostanzialmente o prevalentemente rappresentati dai residui passivi.

È infatti evidente che alla lievitazione continua della spesa non può non corrispondere un ampliamento correlativo degli elementi che vi sono connessi e, tra questi, dell'entità delle somme che vanno ad alimentare il conto dei residui. Ciò significa che un corretto giudizio sulla entità del processo di formazione e di smaltimento dei residui stessi non può trascurare l'esame della loro consistenza in rapporto all'ammontare della spesa complessiva di competenza e cioè degli impegni assunti nel corso dell'esercizio.

Anche in tali termini relativi, la consistenza dei residui mostra tuttavia, negli ultimi anni, un certo ampliamento, che appare comunque nella sua reale entità più di quanto possa risultare dal confronto tra i valori assoluti. Infatti, pur presentando l'ammontare complessivo dei residui, dalla situazione alla chiusura dell'esercizio 1965 a quella a fine 1970, un aumento del 108 per cento (da 3.771 a 7.845 miliardi), la percentuale degli stessi importi rispetto agli impegni di competenza è passata dal 44,6 per cento a fine 1965 al 54,8 per cento a fine 1970, con un aumento di poco più del 10 per cento.

Il fenomeno risulta così ricondotto in termini maggiormente significativi.

Va altresì rilevato che, per quanto consistenti, queste aliquote sono sempre inferiori a quelle di alcuni periodi precedenti; basti ricordare che le corrispondenti percentuali

hanno raggiunto le misure del 92,5 per cento nel 1950-'51, del 64,1 per cento nel 1955-'56 e del 49,1 per cento nel 1960-'61. A fronte di queste aliquote sta un rapporto medio, negli ultimi dieci anni, del 48,6 per cento.

Occorre, peraltro, distinguere i residui « propri » (e cioè le spese effettivamente impegnate nel corso dell'esercizio e non giunte al pagamento al termine del medesimo) dai residui impropri o « di stanziamento » (costituiti dalle somme stanziare in bilancio, ma non impegnate e per le quali le vigenti norme prevedono la conservazione nel conto dei residui. Mentre i residui propri configurano impegni finanziari comportanti obbligazioni (anche se non perfezionate giuridicamente e in gran parte non giunte a scadenza), i residui impropri costituiscono aliquote di stanziamenti del bilancio di competenza che sono conservati sotto la denominazione di residui (e come tali trattati nel rendiconto generale dello Stato), ma che non rappresentano obbligazioni giuridiche, non avendo dato luogo ad atti formali né sostanziali di impegno.

Il compito affidato al gruppo di lavoro, la cui relazione ho l'onore di illustrare in questa sede, è particolarmente riferito ai residui propri.

Tuttavia il gruppo si è soffermato su taluni aspetti dei residui di stanziamento, indicando le norme generali che ne autorizzano l'accantonamento ed elencando tutte le disposizioni particolari di legge che, dal 1912 al 30 giugno 1971, hanno dato all'Amministrazione, in deroga alle ricordate norme generali, la facoltà di utilizzare negli anni successivi le autorizzazioni di spesa concesse per ciascun esercizio.

Limitando l'esame ai residui propri, si possono citare i dati che seguono.

Riferendosi agli ultimi anni, in particolare, il rapporto tra le somme passate a residui propri e le spese impegnate nell'esercizio di competenza, è stato nel 1968 del 14,34 per cento, nel 1969 del 12,25 per cento, nel 1970 del 14,91 per cento. Il calo del 1969 è in parte da attribuire al prolungamento di un mese dell'esercizio suppletivo disposto per quell'anno con legge. È indicativo questo elemento, perché quella proroga dell'esercizio suppletivo fu disposta per recuperare il ritardo derivante dallo sciopero dei dipendenti dell'Amministrazione finanziaria. Ciò nonostante, il fatto che un mese in più di esercizio suppletivo abbia consentito di far calare il volume dei residui quasi del 3 per cento, può offrire una idea sulla influenza di questo periodo suppletivo, che evidentemente nel termine ordinario di un mese non riesce a rag-

giungere pienamente lo scopo per cui è stato creato, e cioè quello di consentire il pagamento di spese già impegnate e quindi, in sostanza, di ridurre l'entità delle somme che vanno ad alimentare la massa dei residui.

La consistenza dei residui e cioè quella che tiene conto anche del processo di smaltimento, oltre che di quello di formazione, mostra invece un certo aumento. Il rapporto tra la consistenza dei residui e gli impegni di competenza è infatti passato dal 31,1 per cento alla fine del 1968, al 31,7 per cento alla fine del 1969 ed al 35,3 per cento, alla fine del 1970.

Quali sono le cause di formazione dei residui? Questo è un problema vasto che, d'altra parte, è stato già approfondito notevolmente nel *Libro bianco*. Nella relazione presentata sono state riepilogate le cause, e formulate talune considerazioni circa le possibili iniziative da adottare per correggere le anomalie del sistema.

Tra queste cause sono state richiamate: l'approvazione, dopo la chiusura dell'esercizio, dei provvedimenti legislativi di variazione del bilancio, che provoca il passaggio in blocco ai residui di tutti i nuovi o maggiori stanziamenti; il ricorso all'esercizio provvisorio, che provoca un ritardo generale nell'attività di spendita e concorre così alla formazione dei residui; le variazioni di bilancio con provvedimenti non legislativi, che qualche volta intervengono tardivamente e, comunque, comportano una serie di adempimenti che consentono alle Amministrazioni di disporre della spesa quando l'*iter* non offre più di procedere allo smaltimento delle somme disponibili; le « regolazioni contabili » dei tributi erariali riscossi direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna che, essendo notificate al Tesoro dopo la chiusura dell'esercizio, devono essere complessivamente definite in conto residui. Anche le procedure amministrative e contabili hanno il loro peso nella formazione dei residui.

Una misura della celerità del processo di smaltimento dei residui è fornita dalla durata della loro permanenza e cioè dalla individuazione dell'esercizio dal quale provengono. A questi fini, il gruppo ha fatto una serie di valutazioni riferite a ciascun Ministero, separatamente per ciascuna categoria economica, e ciò allo scopo di approfondire la conoscenza del fenomeno, che nel *Libro bianco* era stato analizzato, allargando ed estendendo la analisi anche ad anni successivi. Così, per esempio, su un totale di 100 lire di residui propri esistenti nella parte corren-

te alla chiusura dell'esercizio 1970, 63,5 lire provengono dal 1969 e 23 lire dal 1968; nel conto capitale, su 100 lire di residui propri alla chiusura del 1970, 13,7 provengono dal 1969 e 21 dal 1968. Dai prospetti allegati alla relazione del gruppo di lavoro potranno essere desunti elementi particolareggiati, se gli onorevoli membri della Commissione riteranno di consultarli.

Per valutare dettagliatamente il processo di smaltimento dei residui è stata predisposta una serie di prospetti dai quali risulta, separatamente per Ministero o per categoria economica, quale parte dei residui, provenienti da ciascuno degli ultimi esercizi, è stata pagata o eliminata alla fine del primo anno, del secondo anno, ecc. Dai prospetti ora ricordati, si trova conferma che la maggior parte dei residui viene smaltita nel primo anno. Così, ad esempio, si rileva che nel bilancio del Ministero del tesoro vengono mediamente eliminati, nel primo anno, il 76 per cento dei residui, in quello del Ministero degli esteri il 72 per cento ed in quello del Ministero dell'interno il 73 per cento. Le percentuali più basse si rilevano nel Ministero dell'industria (43 per cento) e nel Ministero dell'agricoltura (37 per cento). Comunque, eccetto questi casi limite, si può osservare che, mediamente, oltre il 57 per cento di residui è già eliminata alla fine del primo anno.

Se l'esame è fatto, invece, per categorie, si può constatare che le quote più alte nel primo anno si trovano nelle spese per interessi (90 per cento), nelle spese per il personale in servizio (77 per cento), nei trasferimenti correnti (74 per cento) e nelle concessioni di crediti (69 per cento). Le punte più basse, invece, si trovano nell'acquisto di mobili, macchine e attrezzature (12 per cento), nelle spese per beni e opere immobiliari (17 per cento) e nei trasferimenti in conto capitale (23 per cento).

Dall'esame dei singoli anni dal 1967 al 1970 si può notare un certo declino, dal quale si trova conferma che il fenomeno dello smaltimento si sta deteriorando.

Le misure suggerite dal gruppo ai fini della limitazione del volume dei residui tendono a rimuovere talune delle principali cause di formazione dei residui medesimi o ad accelerare il processo del loro smaltimento.

Tra le iniziative di carattere generale che sono state proposte possono citarsi le seguenti:

dovrebbe essere adeguatamente anticipata, rispetto alla prassi corrente, la presentazione alle Camere e l'approvazione da parte

delle stesse dei disegni di legge di variazione del bilancio. Subordinatamente, considerate le cause che provocano i ritardi nelle citate fasi della presentazione e dell'approvazione delle variazioni di bilancio, qualche vantaggio si potrebbe ottenere frazionando il provvedimento - che per una raccomandazione formulata dalle Assemblee legislative, forma oggetto di un unico atto - in due o più provvedimenti, in modo da ridurre il ritardo a poche, inevitabili variazioni;

dovrebbe essere ripristinata una applicazione dell'articolo 142 del regolamento di contabilità generale dello Stato (il quale stabilisce che « le spese debbono essere iscritte in bilancio per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'esercizio ») nel senso che gli stanziamenti dei vari capitoli, in relazione alle spese autorizzate legislativamente per un periodo pluriennale, siano commisurati alle somme che si prevede di poter effettivamente impegnare, e non a quelle che le leggi di autorizzazione alla spesa indicano per ciascun esercizio. Tale soluzione sarebbe, d'altro canto, conforme alle indicazioni contenute nella sentenza n. 1/1966 della Corte Costituzionale e nel rapporto del Comitato Paratore-Medici sull'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione;

dovrebbe essere ridotto il numero dei passaggi previsti dai piani speciali nella fase che precede l'iter vero e proprio della spesa e cioè, in particolare, in quella della programmazione operativa, che implica decisioni sui fabbisogni delle singole Regioni e sul riparto dei fondi disponibili per le specifiche esigenze;

le amministrazioni competenti potrebbero essere autorizzate, con legge, a predisporre preventivamente i progetti esecutivi di opere previste dai programmi specifici compresi nel programma economico nazionale;

dovrebbe farsi maggiormente ricorso, nella fase realizzativa dei programmi, a forme di « Amministrazioni-Azienda », conformi a modelli organizzativi, di cui esistono esempi in Italia, che siano dotati di ampia autonomia amministrativa e soggetti a semplificate forme di controllo;

dovrebbero essere riformate le norme sulla contabilità generale dello Stato, al fine di ridurre il tipo e il numero dei controlli preventivi, nonché al fine di semplificare le procedure per la scelta dei contraenti e per la stipulazione dei contratti;

taluni snellimenti potrebbero realizzarsi anche nell'ambito della normativa vigente (ad esempio: maggiore ricorso ai capitolati gene-

rali ed ai contratti-tipo, con la conseguente semplificazione della procedura di approvazione dei singoli contratti; ricorso agli ordini di accreditamento, nei casi in cui ciò sia consigliabile, oppure un aumento di tale ricorso; aumento dei limiti di spesa per la registrazione dei contratti alla Corte dei conti, ecc.).

Passo ora brevemente a richiamare gli altri due aspetti particolari della ricerca: quello relativo ai tempi tecnici di realizzazione delle opere pubbliche, e quello relativo a residui dei comuni e delle province.

Nell'indagine sulla realizzazione delle opere pubbliche si sono anzitutto individuate le principali opere che entrano nelle competenze del Ministero dei lavori pubblici, e che abbracciano un arco molto ampio di attività. Vanno dalla viabilità alle opere marittime, alla edilizia abitativa, scolastica e ospedaliera, all'edilizia pubblica e di culto, alle opere igienico-sanitarie, alle opere idrauliche, elettriche e varie.

Un finanziamento di queste opere - e la cosa è importante ai fini delle analisi fatte ulteriormente - può avvenire o in unica soluzione oppure in annualità.

Il finanziamento in unica soluzione riguarda due tipi di opere: opere a totale carico dello Stato e opere eseguite con il concorso dello Stato, pure pagato in unica soluzione, agli organismi che realizzano l'opera. Il finanziamento in annualità riguarda, invece, opere eseguite con contributi e sovvenzioni dello Stato, stanziati, in misura generalmente costante, per un determinato numero di anni.

Dall'analisi dell'andamento dei residui del Ministero dei lavori pubblici (dal 1965 al 1970) si nota che l'aumento dei residui è stato del 180 per cento, a fronte di una variazione di stanziamenti dell'87 per cento nello stesso periodo di tempo.

Per i residui della parte corrente, lo studio si è concentrato su una parte di spesa del Ministero dei lavori pubblici che, pur essendo di parte corrente, e cioè non attribuibile al conto capitale, tuttavia ne possiede i caratteri: si tratta delle opere di manutenzione e di ripristino che, non incrementando il valore patrimoniale del bene, non possono essere considerate di investimento, ma che, tuttavia, richiedono procedimenti e attività che sono del tutto analoghi e in certi casi più complessi di quelli seguiti per le spese per nuove opere, perché richiedono il ricorso a più imprese, anche a quelle di piccole dimensioni che, tutto sommato, complicano anziché facilitare l'azione dell'amministrazione dei lavori pubblici.

Fra le cause della formazione e dell'accrescimento dei residui in conto capitale, sono stati individuati gli aumenti delle aliquote delle opere a carico diretto dello Stato: è chiaro che è più difficile spendere direttamente che dare contributi per far pagare e spendere ad altri; anche per i contributi in annualità, per altro, la circostanza che l'impegno verso l'istituto mutuante precede notevolmente la somministrazione delle aliquote di contributi concorre sensibilmente alla formazione dei residui. È stato per altro osservato che la presenza di una certa entità di residui passivi « propri » non corrisponde sempre ad altrettanti lavori da eseguire. Una causa del ritardo nell'azione del Ministero dei lavori pubblici è stata poi fatta risalire alla contrazione relativa del numero del personale tecnico dello stesso Ministero: infatti, a fronte di un incremento del personale amministrativo, direttivo e di concetto, che, nel periodo dal 1960 al 1969, è passato da 100 a 129 e da 100 a 155 rispettivamente per il personale direttivo e di concetto, quello direttivo tecnico, invece, è sceso da 100 a 84, e quello tecnico di concetto da 100 a 66.

I tempi medi di realizzazione delle opere che sono stati analizzati - e qui cerco di accelerare anche i miei tempi - dalla data di finanziamento alla data di ultimazione dei lavori, ripartitamente per singole parti, come si può constatare dalle tabelle riportate nella relazione, sono stati valutati ripartitamente per opere fino a 100 milioni, da 101 a 300 milioni ed oltre 300 milioni. Questi elementi hanno dato risultati piuttosto diversi. L'indagine è stata fatta per campione ed è stata rivolta a gruppi di opere che, in alcuni casi, sono stati abbastanza numerosi, ma che in alcuni altri comprendono una sola opera, perché non si avevano disponibili elementi per ampliare il campo delle indagini.

Comunque, mediamente, per le opere marittime, nell'ordine di queste tre categorie, i tempi medi, dalla data di finanziamento alla data di ultimazione, vanno da un anno e due mesi a quattro anni e otto mesi, a quattro anni e cinque mesi. Per l'edilizia scolastica i tempi medi si aggirano intorno ai tre anni per tutte le zone ed i tipi di opere. Per le opere ospedaliere sono stati rilevati tempi di tre anni e due mesi per la prima fascia, di cinque anni e due mesi per la fascia intermedia e di tre anni e due mesi per le opere da oltre 300 milioni. Più grave, invece, è la situazione per l'edilizia ospedaliera ai sensi della legge n. 574, dove si giunge sino a cinque anni e sette mesi per la realizzazione del-

l'opera. Per le strade provinciali si toccano addirittura degli eccessi: le opere comportanti una spesa di oltre 300 milioni hanno infatti richiesto mediamente sette anni e sei mesi dalla data di finanziamento alla data di ultimazione dell'opera.

Anche i tempi per le gare sono piuttosto preoccupanti. La licitazione privata, nei campioni esaminati, ha richiesto un intervallo di tempo da 195 a 235 giorni. La trattativa privata, che pure dovrebbe essere la formula più semplice e più celere, da 155 a 170 giorni; e questo ridimensiona un po' il problema: si poteva immaginare che con la trattativa privata la procedura fosse più rapida, ma evidentemente l'economia di tempo non è poi così sensibile. L'appalto-concorso, invece, è quello che richiede di più: da 400 a 550 giorni. Vi è però da notare che l'appalto-concorso fa risparmiare all'amministrazione i tempi della progettazione.

Proposte in questo campo ne sono state fatte tante. La ripartizione dei capitoli in articoli è un punto che il relatore ha sottolineato. Ma mi permetterei di dissentire dalla proposta di deferire l'emanazione dei relativi provvedimenti al Ministero dei lavori pubblici: sarebbe piuttosto preferibile abolire il frazionamento in articoli dei capitoli di spesa.

Per le procedure di programmazione delle opere, è stato rilevato l'aumento dei tempi per le consultazioni. Quindi, si potrebbero predisporre i progetti, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della spesa. Un peso notevole viene anche attribuito all'assenza di un servizio geologico, per il quale il Ministero dei lavori pubblici deve far capo al Servizio geologico del Ministero dell'industria, con grande perdita di tempo.

Un'altra fase che comporta tempi molto lunghi è costituita dalle autorizzazioni delle sovrintendenze alle belle arti.

Negli appalti, poi, bisognerebbe evitare gli scorpori. Questo accelererebbe i lavori, però costerebbe di più, perché gli scorpori delle singole opere sono una soluzione a cui si fa ricorso per economizzare nella spesa: però agli effetti dei tempi gli scorpori ne prolungano la durata. Un altro suggerimento formulato sarebbe quello di estendere le semplificazioni procedurali disposte dalla legge n. 124 del 1965.

Brevemente, un richiamo all'indagine sui residui delle amministrazioni comunali. Qui la situazione è estremamente difficile, soprattutto per la impossibilità di avere un quadro globale omogeneo della situazione. I componenti del gruppo che si sono dedicati a questo

problema hanno fatto riferimento ai comuni capoluogo.

Per la parte corrente, in questi comuni capoluogo, su un volume di impegni per spese correnti per il 1969 di 1.200 miliardi, al 31 dicembre 1969 si dovevano ancora pagare 356 miliardi, pari al 29,2 per cento. La situazione è più grave per le spese del conto capitale. Nel 1969, sempre nei comuni capoluoghi, su una spesa prevista di 682 miliardi, ne sono stati impegnati 395 e pagati solo 69, e quindi 328 miliardi portati a residui. Le cause sono state, tra l'altro, fatte risalire al ritardo nella riscossione della quota di compartecipazione a tributi erariali e nella contrazione dei mutui a pareggio del disavanzo.

Per quanto riguarda i rimedi, anche per i comuni si pensa ad una programmazione delle spese in conto capitale. C'è una tendenza ad iscrivere in bilancio tutte le opere che si vagheggiano, non quelle che si possono realizzare. La legge comunale e provinciale non prevede i residui di stanziamento, per cui gli stanziamenti fatti in un anno, se non giungono alla fase dell'impegno, a fine d'anno dovrebbero andare in economia. Dico dovrebbero, perché molte amministrazioni comunali iscrivono tra i residui anche le somme non effettivamente impegnate.

La sistemazione di fondo della finanza locale potrebbe probabilmente facilitare tutto ed eliminare quella grossa causa di ritardi nell'azione amministrativa e finanziaria dei comuni, che è determinata dal ritardo dell'approvvigionamento dei mezzi finanziari. Le stesse quote delle entrate dello Stato devolute ai comuni arrivano con ritardo e le ultime rate vengono quasi sempre erogate già ad esercizio chiuso, quindi provocano fatalmente accumulazioni di residui attivi e passivi.

Altro suggerimento formulato è quello della revisione della legge sulle aziende municipalizzate e del potenziamento del sistema di concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti.

COLAJANNI. È stato possibile constatare una influenza della politica di cassa sulla formazione dei residui. Vorrei cioè sapere se una determinata politica di cassa può portare ad un ritardo delle spese.

ONOFRI. *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* Direi di no. Non si può parlare di una politica dei residui da parte del Tesoro, nel senso che i pagamenti sono il risultato di un processo spontaneo e affidato essenzialmente alle amministrazioni

di spesa. I mandati di pagamento dalla Corte dei conti passano al Tesoro. Per l'approvvigionamento dei mezzi la sosta alla tesoreria non supera le ventiquattro ore; se si tratta di un pagamento rilevante, forse quarantotto ore. Ma non è il Tesoro che fa politica di ritardo, di rinvio della spesa.

Comunque, sul volume dei residui credo che l'incidenza sarebbe in ogni caso minima, perché su questa incide la sola fascia di pagamenti da eseguire entro la data di chiusura dell'esercizio.

COLAJANNI. Ma i versamenti effettivi dei fondi di dotazione agli enti di gestione vengono eseguiti sempre con molto ritardo. Questi vengono portati a residui quando non viene effettuato il versamento. Quale è il processo formativo del ritardo di erogazione di una *tranche* del fondo di dotazione?

ONOFRI. *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* Non ho elementi per confermare quello che lei afferma. Normalmente l'approvvigionamento è fatto attraverso il ricorso al mercato, cioè l'iscrizione a bilancio è subordinata alla contrazione dei mutui ed una volta avuti i mutui non ci sarebbe ragione perché le relative somme debbano sostare in tesoreria.

TARABINI. Io chiederei che i dati della ricerca particolare affidata al professor Armani per la ricostruzione della spesa pubblica in termini di cassa nell'ultimo ventennio vengano sottoposti al nostro esame, perché la tesi che è riecheggiata nella domanda dell'onorevole Colajanni è espressamente e categoricamente affermata nell'intervento che fece a suo tempo il professor Armani, il quale si riservò di dimostrarne il fondamento attraverso la trasmissione dei risultati delle indagini condotte con l'aiuto del *computer*. Chiederei quindi che i risultati siano ulteriormente esaminati ed approfonditi, in modo che noi si abbia un'idea adeguata della origine e della consistenza di questa tesi.

FAZIO, *Capo dell'ufficio mercato monetario del Servizio studi della Banca d'Italia.* Per il terzo gruppo riferirò brevemente su come abbiamo impostato il nostro lavoro, su che cosa abbiamo fatto finora, e parlerò anche delle conclusioni preliminari alle quali siamo giunti.

Il nostro argomento era l'esame del rapporto fra creazione di base monetaria per conto del Tesoro e creazione per conto dei ca-

nali bancari. È un argomento che - ci rendiamo conto - ha molti risvolti di carattere tecnico economico; quindi ci siamo preoccupati, in una prima parte teorica del rapporto, di dare tutti i necessari chiarimenti, atti a comprendere gli sviluppi della parte applicata.

Qual è il discorso che si fa in questa prima parte? Che cosa è la base monetaria, prima di tutto. Anche su questo termine, c'è molta confusione in giro, anche sulla stampa, talora specializzata, dove si leggono affermazioni non esatte. La base monetaria è, sostanzialmente, la moneta legale più quelle attività che hanno caratteristiche del tutto simili alla moneta legale in quanto sono scambiabili a richiesta dei possessori in moneta legale. Cioè è moneta legale, moneta della banca centrale, più attività che i detentori possono sempre, a loro richiesta, scambiare in moneta della Banca centrale. Perché è importante questa moneta della Banca centrale? Perché è la base sulla quale poi si costruisce l'espansione della attività bancaria, dell'attività sia di raccolta di depositi, sia di concessione del credito. E si può dire che su questa moneta legale e sulla moneta bancaria si costruisce tutto il complesso delle attività finanziarie e dei finanziamenti, i quali finanziamenti sono poi quelli che permettono l'effettuazione di investimenti privati, la copertura del disavanzo del Tesoro e - potremmo dire - il finanziamento dell'estero, che può avere segno positivo o negativo a seconda dell'andamento dei rapporti della bilancia dei pagamenti. Come si alimenta questa base monetaria? Tutte le operazioni di politica monetaria (risconti, operazioni di mercato aperto, controllo dei rapporti con l'estero delle aziende di credito) non sono altro che delle operazioni con le quali si accresce o si diminuisce il volume della base monetaria. Quindi, tutte le azioni di politica monetaria (o gran parte di esse) si può ritenere che, sostanzialmente, vadano a modificare il volume della stessa base monetaria. Ecco, quindi, il ruolo centrale di questo strumento di politica monetaria.

Alcuni dei canali di formazione della base monetaria sfuggono al controllo delle autorità monetarie. Fra questi canali, una delle voci importanti è la creazione per finanziamenti al Tesoro. In alcuni momenti, il disavanzo del Tesoro, e la necessità di coprirlo con creazione di base monetaria, possono assumere valori tali da compromettere certi obiettivi di equilibrio generale, cioè portare la creazione di base monetaria a limiti incompatibili con la stabilità del sistema; oppure obbli-

gano a razionare il credito della Banca centrale ad altri settori dell'economia: nel caso specifico, aziende di credito (ecco quindi l'importanza di esaminare i rapporti fra creazione di base monetaria, per conto del Tesoro e per conto delle aziende di credito), e queste, a loro volta, razionano il credito ai loro clienti. Le aziende di credito, cioè, venendo meno il credito dalla Banca centrale, non possono far altro che ridurre il credito ai loro clienti.

Se cliente delle aziende di credito fosse il settore pubblico, che ha preso il credito dalla Banca d'Italia, non accadrebbe nulla, salvo il cambiamento delle fonti di finanziamento. Il fatto è che i clienti delle aziende di credito sono prevalentemente costituiti da imprese. Quindi, alla alterazione delle forme di creazione della base monetaria, corrisponde una alterazione della distribuzione dei finanziamenti nel complesso dell'economia. Questo è sostanzialmente il problema.

Tentando di interpretare lo spirito dei richiedenti per questo tipo di analisi, ci si è riferiti sostanzialmente agli anni 1969 e 1970. Infatti è in questi anni che i problemi oggetto dell'indagine si sono manifestati in tutta la loro importanza. Abbiamo, comunque, fatto precedere l'analisi particolareggiata degli anni 1969-70 da un'analisi di medio periodo riferita all'ultimo decennio e l'abbiamo accompagnata da un'ampia documentazione statistica; emerge chiaramente che il 1969 e il 1970 si presentano, a questo riguardo, con caratteristiche particolari. Il 1963 presentava degli aspetti, per qualche misura, simili: non abbiamo, però, ritenuto di approfondire molto il caso del 1963; quello che si è detto per il 1969-70 vale, sia pure in misura più limitata, anche per il 1963.

Che cosa è avvenuto e che cosa abbiamo descritto nel nostro rapporto per quanto riguarda gli anni 1969-70? Nel 1969-70 si è avuto il fenomeno di una notevole espansione del disavanzo di cassa del Tesoro, ma ciò è avvenuto in un contesto molto particolare, in un contesto, cioè, in cui si stava abbandonando la politica di stabilizzazione del corso dei titoli a lungo termine, perseguita per tre anni, perché stavano venendo meno certe condizioni: tra l'altro i livelli dei tassi esteri si stavano innalzando in misura senza precedenti nella storia degli ultimi 60-70 anni, con conseguenti fenomeni di fuga di capitali all'estero. Nel 1969, inoltre, ci si avvicinava a certe condizioni di piena occupazione dei fattori, anzi si manifestavano delle pressioni inflazionistiche per cui i motivi che avevano spinto le autorità monetarie ad operare una

politica di mantenimento di bassi livelli dei tassi stavano ormai venendo meno.

Nel momento in cui si passa da un livello di tassi di interessi più basso a un livello di tassi più elevato è pressoché impossibile collocare titoli a lungo termine sul mercato: o, per lo meno, si possono collocare dei titoli a tassi che già anticipano il raggiungimento del livello massimo a cui si intende arrivare. I risparmiatori sono, infatti, estremamente restii ad acquistare titoli in un momento in cui c'è l'aspettativa di almeno dei tassi: è questo un fenomeno facilmente osservabile in epoche e situazioni diverse.

Il disavanzo del Tesoro nel 1969 fu già di dimensione elevata. Date alcune rigidità nelle emissioni di titoli per il finanziamento dei piani di spesa pluriennali, questo disavanzo doveva essere finanziato o con titoli a lungo termine o con la creazione di base monetaria. Ed allora, si poneva il dilemma o di aggravare la crisi del mercato dei capitali e il costo dell'indebitamento del Tesoro o di creare base monetaria in misura eccessivamente elevata e, quindi, alimentare alcuni fenomeni inflazionistici incipienti. La fuga dei capitali in questo anno ha paradossalmente aiutato a risolvere il problema, alleviando la pressione inflazionistica derivante dall'acquisto di titoli pubblici da parte della Banca d'Italia. In sostanza, nel bilancio della Banca centrale sono aumentate notevolmente le attività sul Tesoro, ma ciò ha trovato compenso nella diminuzione delle attività sull'estero. Un tale movimento compensativo, però, è possibile fino a che si dispone di un livello sufficiente di riserve.

Il problema si è aggravato notevolmente nella prima metà del 1970, in cui permanevano condizioni critiche nel mercato dei capitali e in cui il disavanzo del Tesoro, in particolare nei primi tre-quattro mesi dell'anno, ha raggiunto limiti senza precedenti. Una serie di fattori esaminati nel rapporto hanno causato questo fenomeno. I prezzi aumentavano ad un ritmo annuo del 10 per cento, le fughe di capitali continuavano; tra l'altro, in primavera c'è stata di nuovo una restrizione monetaria negli Stati Uniti che si è fatta risentire su tutti i mercati europei. Con ulteriore innalzamento dei tassi è stato quindi necessario contenere ulteriormente il credito al sistema bancario.

Il sistema bancario, che nel 1969 aveva continuato ad estendere i suoi crediti al sistema privato, si è visto costretto a ridurre in parte l'espansione dei suoi impieghi. Dai dati della Centrale dei rischi si è visto che hanno

risentito di questa riduzione soprattutto le aziende di minori dimensioni.

La ripartizione dei crediti fra le varie categorie di clienti, che nel 1969 era rimasta inalterata, nel 1970 si è alterata in favore delle imprese di dimensioni più grandi; cioè le imprese di maggiori dimensioni hanno continuato ad essere soddisfatte in misura sufficiente, mentre quelle di minori dimensioni sembrano aver avuto una stasi.

Tra l'altro, si è avuta nell'estate 1970 una speculazione sulla lira che ha portato ad altre difficoltà temporanee (si era cioè ripresa una politica fortemente espansiva verso la metà dell'anno, che poi è stata interrotta per la crisi dell'estate). La situazione si è potuta ristabilire normalmente soltanto verso la fine dell'anno.

Il problema che si è posto in quel periodo è il seguente: essendo difficilmente manovrabile il valore del disavanzo di cassa del Tesoro, nonché il suo andamento nel corso del tempo, quale mezzo tecnico avrebbe potuto aiutare la gestione della politica monetaria nel corso di questi anni 1969-1970?

Ci sembra di poter trovare la risposta nella creazione di un ampio mercato di titoli a breve termine. In sostanza, c'è una necessità di copertura di disavanzo del Tesoro. Se il Tesoro emette solo titoli a lungo termine, ha la scelta tra titoli a lungo termine (obbligazioni o buoni del Tesoro poliennali) e moneta legale. Quindi accetta l'inflazione, o accetta un forte aumento dei tassi. L'aumento dei tassi a lungo termine significa gravi perdite sul mercato dei capitali, con conseguenti distorsioni nei flussi di risparmio.

La possibilità di un più ampio ricorso alla emissione di titoli a breve termine consentirebbe di scaricare gran parte dell'aggiustamento sui tassi a breve termine. Si potrebbero pagare tassi elevati per un breve periodo, limitare l'aumento dei tassi al comparto del breve termine e tentare di superare la crisi in questa maniera.

Una delle proposte avanzate dal gruppo degli esperti, quindi, è quella di far sì che, in date situazioni, sia possibile far ricorso alla copertura del disavanzo del Tesoro in misura sostanzialmente più ampia del passato, mediante emissione di titoli a breve termine. È facile, però, rendersi conto che questa è una soluzione di ripiego, soltanto temporanea; in ogni caso infatti, se il Tesoro ha delle necessità che superano le possibilità del sistema economico, non è questione solo di tassi a breve e a lungo termine, ma è necessario far sì che la domanda di beni e servizi

da parte del Tesoro sommata alla domanda di beni e di servizi da parte dei privati, non superi la possibilità di offerta del sistema economico.

L'unica alternativa, quindi, è quella di avere delle previsioni dell'andamento di cassa del Tesoro e poter incidere eventualmente sulla formazione di questo andamento di cassa in maniera più efficace di quanto non sia stato possibile fino a questo momento. Rimarrà sempre un problema di distribuzione di questo disavanzo nel tempo, cioè questo disavanzo potrebbe essere distribuito in maniera molto accidentale nel corso del tempo (ad esempio all'interno di un anno), e danneggiare ugualmente il mercato dei capitali. Ma anche a questo si potrebbe porre rimedio con la creazione del mercato dei titoli a breve termine.

LACCESAGLIA, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. Il tema proposto al gruppo a nome del quale parlo riguarda i residui di stanziamento, cioè quella particolare categoria di residui a fronte dei quali, uscendo dalla ortodossia propria del bilancio di competenza, non è maturato ancora alcun obbligo nei confronti dei terzi. Sono residui che traggono origine, in via generale, dal secondo comma dell'articolo 36 della legge di contabilità generale dello Stato, che prevede appunto la possibilità di conservare, alla fine dell'anno, in bilancio, e quindi trasferire nel conto dei residui, le spese in conto capitale non effettivamente impegnate. In via particolare, essi traggono origine da tutta una serie di disposizioni, vuoi contenute nella legge di bilancio, vuoi contenute in leggi di carattere particolare, che hanno esteso questa facoltà anche a spese di parte corrente.

Il gruppo di lavoro ha innanzitutto cercato di individuare i termini del problema, procedendo ad una serie di rilevazioni sulla consistenza di tali residui. Sono state elaborate diverse tabelle con riferimento agli ultimi dati di cui si dispone: quelli al termine dell'esercizio 1970, cui si riferisce l'ultimo consuntivo; a quella data i residui di stanziamento ammontavano a 2.790 miliardi, circa il 35 per cento del totale complessivo dei residui passivi.

Si è fatta, quindi, un'analisi di questi residui passivi per ministeri e, come era logico attendersi, è risultato che la maggior parte di essi si concentra nei ministeri di carattere tecnico: lavori pubblici, agricoltura, trasporti, anche se quote cospicue esistono a carico di altri ministeri.

Questi residui sono stati analizzati, successivamente, in riferimento agli anni di provenienza; cioè, dello *stock* complessivo dei residui al 31 dicembre 1970, si è rilevata quanta parte è attribuibile alla gestione 1970 e quanta parte, invece, deriva dalle gestioni precedenti. All'incirca, la metà del volume complessivo dei residui di stanziamento è attribuibile alla gestione 1970. Le quote calano man mano che si risale nel tempo: quasi 800 miliardi provengono dal 1969, e quote decrescenti per gli anni precedenti.

Particolarmente utile è sembrata anche l'analisi del processo formativo di questi residui di stanziamento, che si è fatta ponendo a raffronto i residui medesimi con le spese da cui essi traggono origine. Si è visto che, mediamente, dal raffronto fra impegni e residui di stanziamento per l'ultimo triennio 1968-1969-1970, il 10 per cento delle spese impegnate nell'anno affluisce al conto dei residui. Naturalmente la percentuale varia sensibilmente a seconda che ci si riferisca alle spese correnti ovvero a quelle in conto capitale; nel conto capitale la percentuale sale a un terzo circa della spesa: si è, infatti, sul 32-33 per cento. Se questa analisi viene riferita ai singoli ministeri, allora appare ancora più evidente il contributo che alla formazione dei residui di stanziamento deriva dalle amministrazioni che hanno compiti prevalentemente tecnici: si constata, ad esempio, che, per i lavori pubblici, oltre la metà (circa il 60 e per qualche anno anche più del 60 per cento) delle spese impegnate rifluisce nei residui di stanziamento.

Rilevati questi elementi di carattere generale, il gruppo è passato a considerare i tipi di spesa cui i residui di stanziamento si ricollegano. È risultato, al riguardo che oltre la metà dei residui di stanziamento è attribuibile a spese relative a piani di sviluppo: al 31 dicembre 1970 ammontavano a circa 1.200 miliardi i residui di stanziamento che derivavano da tali piani.

Di conseguenza, è sembrato opportuno al gruppo di lavoro accentrare l'esame proprio su questi piani, scegliendone i più importanti sotto questo profilo, e cioè: il piano di sviluppo dell'edilizia scolastica e universitaria, il programma di sistemazione delle strade classificate tra le provinciali, il secondo piano di sviluppo agricolo, il programma di opere portuali ed il programma di opere straordinarie nell'Italia centro-settentrionale.

Per ciascuno di essi è stata redatta una « scheda » intesa a porre in evidenza, una volta individuati i termini generali del piano,

i nodi giuridici, economici ed amministrativi che emergono esaminando i tempi e i modi di attuazione dei piani stessi. In tale contesto, il gruppo si è soffermato a considerare, per ciascun piano, lo stato di attuazione al 31 dicembre 1970.

Si è così rilevato che per l'edilizia scolastica e universitaria, su un complesso di autorizzazioni di spesa al 31 dicembre 1970 di oltre 850 miliardi relativi alla sola edilizia scolastica, si hanno residui di stanziamento per 600 miliardi. A questa quota, verosimilmente, si dovrà aggiungere la nuova autorizzazione di spesa del 1971, che, in gran parte, rifluirà nei residui di stanziamento: le somme pagate a tutto il 1970 sono state poco meno di 30 miliardi e i residui propri non hanno raggiunto i 220 miliardi. Per l'edilizia universitaria, su un totale di autorizzazioni di spesa, fino al 1970, di 167 miliardi, si avevano pagamenti per 30 miliardi, quasi 87 miliardi di residui propri, e 50 miliardi (in cifra tonda) di residui di stanziamento: una situazione quindi leggermente migliore di quella dell'edilizia scolastica. Per le strade classificate tra le provinciali, si è rilevato che, su un ammontare di stanziamenti di 370 miliardi, al 31 dicembre 1970 figuravano residui di stanziamento ancora per poco meno di 60 miliardi. Per le opere portuali, su autorizzazioni per complessivi 90 miliardi, si erano avuti pagamenti per circa 46 miliardi; altri 20 miliardi risultavano già utilizzati e quindi, figuravano tra i residui propri; invece risultavano ancora inutilizzati, giacenti fra i residui di stanziamento, 24 miliardi. Per le opere di sviluppo nel Centro-nord, i residui di stanziamento, al 31 dicembre 1970, ammontavano a poco più di 100 miliardi, esattamente 108. Per il secondo piano di sviluppo dell'agricoltura, infine, a fronte di stanziamenti per complessivi 813 miliardi, al 31 dicembre 1970 ne risultavano pagati 422; impegnati effettivamente ed affluiti al conto dei residui propri, 190 miliardi; e residui di stanziamento per 201 miliardi.

Rilevata questa situazione, il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno procedere, sulla base di un questionario appositamente formulato, ad ulteriori accertamenti presso le Amministrazioni interessate, soprattutto lavori pubblici e agricoltura. Mancano ancora le risposte del Ministero dell'agricoltura. Sono pervenute, invece, quelle del Ministero dei lavori pubblici; e, sulla base di queste risposte, il gruppo sta conducendo un ulteriore esame per opportuni approfondimenti della materia.

Comunque, pur con la riserva di tali approfondimenti, gli elementi finora emersi hanno consentito al gruppo di formulare già talune riflessioni di massima. Quali sono?

Una prima riflessione riguarda gli aspetti procedurali del problema. Si è constatato in genere che i rallentamenti che si rilevano nelle procedure derivano molte volte dalla necessità, avvertita dal legislatore, di provvedere ad una programmazione di settore per la definizione dei singoli obiettivi di spesa.

Questa programmazione di settore, importante in genere una procedura di carattere particolare, il più delle volte non si è sostituita alla procedura normale, ma si è aggiunta ad essa, appesantendo, quindi, i termini di esecuzione della spesa.

Sotto un altro aspetto, quello di ordine economico e finanziario, si è constatato che questi piani, il più delle volte, sono finanziati con il ricorso al mercato e che la spesa è iscritta in bilancio subordinatamente al reperimento dei mezzi di copertura. Tutto ciò genera un meccanismo di estrema rigidità tra le due parti del bilancio, per cui, mentre dalla parte dell'entrata si ha una immediata realizzazione dei mezzi che vengono acquisiti al bilancio, gli effetti da parte della spesa ritardano enormemente. In più è da tener presente che l'emissione di questi prestiti molte volte si concentra a fine anno: è solamente nell'ultimo periodo dell'anno che si emette la maggior parte di tali prestiti, il che determina la materiale impossibilità per le Amministrazioni - non disponendo tempestivamente della somma - di promuovere le varie procedure all'inizio dell'anno: ciò ritarda ulteriormente la esecuzione di queste spese che vanno, in massima parte, a finire nel conto dei residui di stanziamento.

Una terza riflessione investe taluni aspetti contabili del problema, aspetti che si ricollegano al fatto che le leggi che autorizzano queste spese ne contemplanò di solito anche la ripartizione per esercizi finanziari. Le spese stesse sono, di conseguenza, recepite dal bilancio nei termini di tale ripartizione, in contrasto con quello che è un principio fondamentale del bilancio di competenza, principio recepito dalla stessa legge di contabilità generale dello Stato (articolo 142 del Regolamento), che è quello di iscrivere in bilancio le somme che effettivamente si ritiene di poter impegnare nell'anno. Questo principio ha trovato applicazione nel nostro bilancio fino all'immediato dopoguerra, allorché gli stanziamenti di questo tipo erano commisurati alle effettive possibilità di azione dell'Amministra-

zione. Se invece lo stanziamento si commisura a ciò che la legge stabilisce debba essere di pertinenza dell'anno, si possono creare delle difformità che portano alle lamentate conseguenze.

Queste, brevemente, le riflessioni del gruppo che meritano tuttavia ulteriore approfondimento.

TARABINI. Ritiene giuridicamente impossibile l'iscrizione in bilancio della spesa prima che venga acquisito il ricavato del prestito? L'iscrizione in bilancio avviene solo dopo che il prestito è stato emesso, ma giuridicamente non dovrebbe essere impossibile operare la iscrizione della spesa ancor prima dell'acquisizione dei mezzi di copertura.

LACCESAGLIA, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. Il nostro bilancio è di competenza e nella tematica del bilancio di competenza la copertura va assicurata a tale livello: è necessario cioè garantire l'equilibrio tra spesa ed entrata già nella fase cosiddetta « di diritto », il che porta ad iscrivere queste somme in bilancio dopo o quanto meno contestualmente al momento in cui i mezzi risultano effettivamente acquisiti.

Ciò non toglie - trattasi di una opinione strettamente personale - che l'iscrizione di queste spese non possa essere anticipata al momento iniziale del bilancio, vincolandone però l'assunzione dell'impegno all'atto dell'effettiva realizzazione della copertura. A ciò potrebbe provvedersi in vario modo: ad esempio, accantonando le somme in un fondo dal quale operare gli storni a favore dei capitoli specifici di spesa dopo l'acquisizione dei mezzi di copertura. Non so, però, quanto questa procedura possa risultare utile ai fini di accorciare i tempi di esecuzione della spesa.

TARABINI. L'iscrizione preventiva in bilancio darebbe una visione più completa e generale.

LACCESAGLIA, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. Risponderebbe meglio al criterio della universalità del bilancio. Invece di lasciare - come è consuetudine ora - questa fascia di spese fuori dal bilancio, all'inizio dell'anno, la si porterebbe dentro...

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. A questo accorgimento i ministri del tesoro, ad un certo momento, hanno

pensato di ricorrere per diminuire il disavanzo, almeno temporaneamente.

PRESIDENTE. Però i ministri del tesoro hanno anche assunto l'impegno, di fronte al Parlamento, in occasione della illustrazione della relazione previsionale e programmatica, di riportare queste spese subito in bilancio. Ricordo che quando parlò a questo riguardo, l'ultima volta, l'allora ministro del tesoro (e ora Presidente del Consiglio) Colombo, e successivamente anche, nello stesso anno, il ministro Ferrari Aggradi, fu espresso impegno formale di riportare tutto, anche questi fondi ricercati sul mercato dei capitali, in bilancio.

LACCESAGLIA, Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato. C'è un altro elemento da tener presente. Bisogna ricordare i criteri di applicazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, che in effetti condizionano questa materia. Sulla base di tali criteri, le somme derivanti da prestiti vengono iscritte in bilancio nel momento in cui l'entrata si è effettivamente realizzata: il che condiziona, naturalmente, anche la iscrizione della spesa.

MANZELLA, Consigliere della Camera dei deputati. Al nostro gruppo di lavoro era affidato il compito di studiare i modi per la migliore attuazione concreta di quelle norme dei nuovi regolamenti parlamentari che, per la prima volta, delineano un tramite abbastanza corrente e preciso fra Camere e Corte dei conti.

Si ricorderà che i principali articoli del Regolamento della Camera che qui vengono in questione sono tre. Il primo, che costituisce la norma chiave del nuovo sistema, è l'articolo 148, che attribuisce al presidente di Commissione o al presidente di Gruppo parlamentare, tramite il Presidente della Camera, la potestà di richiedere alla Corte dei conti informazioni, documenti e notizie nei limiti delle competenze a questa attribuite dalle leggi vigenti. Il secondo articolo, il 149, riguarda la procedura per il controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati. Il terzo, il 150, riguarda quello che, per ora, viene un po' considerato un relitto storico, e cioè le procedure relative alla registrazione con riserva.

Il primo esame ha dunque riguardato l'ambito di operatività dell'articolo 148 del Regolamento della Camera, cioè la maniera per rendere concretamente effettivi quei po-

teri di stimolo che Commissioni e Gruppi hanno in ordine ai poteri acquisitivi della Corte dei conti nei confronti della pubblica amministrazione.

I parametri della ricerca erano due: da un lato questa norma regolamentare, dall'altro, le norme del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. In primo luogo, abbiamo svolto un'analisi sul possibile rendimento attuale, cioè sulla possibile attivazione di poteri che già la Corte dei conti ha, anche se inoperanti. In secondo luogo, una volta verificato il limite di estensione di tali poteri, ci siamo proposti il tema delle possibili riforme legislative.

L'esame dei poteri acquisitivi della Corte è stato condotto, innanzitutto, in relazione al problema - ben noto alla Commissione bilancio - di poter fornire al Parlamento, durante la discussione delle leggi di spesa, una fonte di cognizione sulla copertura finanziaria diversa da quella governativa e in alternativa ad essa.

Le linee di soluzione di questo problema sono state individuate facendo capo agli articoli 16 e 21 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti. L'articolo 16 consente alla Corte dei conti di acquisire presso le amministrazioni documenti e notizie; l'articolo 21 offre alla Corte dei conti la disponibilità delle scritture in possesso delle Ragionerie centrali presso i singoli ministeri. Utilizzando, appunto, questi strumenti normativi, sembra possibile stabilire un rapporto corrente tra Camere e Corte dei conti per un accertamento dei termini dei problemi di copertura e di disponibilità finanziaria.

Vi è però, un limite all'utilizzo di queste possibilità normative. Ed esso è costituito dal fatto che queste norme sono correlate a precise facoltà della Corte dei conti e, in particolare, alla potestà di controllo del bilancio *ex-post*. Che cosa si chiede ora? Si chiede, in un certo senso, qualcosa che si può definire un controllo *ex-ante* sulla gestione del bilancio.

Nonostante che la configurazione costituzionale del rapporto Camere-Corte dei conti appaia perfettamente conforme a tale tipo di rapporto, vi è però, di fatto, la possibilità e il pericolo che, una volta estesa l'interpretazione di questi poteri della Corte, si arrivi a certe resistenze da parte delle Ragionerie centrali e delle amministrazioni interessate. Ecco, quindi, l'opportunità di porsi anche nella prospettiva di una riforma legislativa, che precisi questi aspetti nuovi dell'attività

della Corte e i corrispondenti obblighi delle Ragionerie e delle amministrazioni pubbliche.

La soluzione del problema, sul piano pratico, si lega poi agli ammodernamenti meccanografici che stanno per essere introdotti presso la Ragioneria generale dello Stato. Com'è noto, la Corte dei conti ha già in funzione un suo centro elettronico che però sta per essere superato, come capacità tecniche, dall'impianto che, a quanto ci consta, la ITALSIE ha costruito presso la Ragioneria generale dello Stato.

È evidente che le possibilità della Corte dei conti di far fronte alle richieste conoscitive del Parlamento sono ora collegate al successo di un intervento parlamentare presso il ministro competente, affinché le nuove apparecchiature elettroniche, di cui è fornita la Ragioneria, abbiano dei terminali presso la Corte. In tal modo, l'istituto sarà effettivamente in grado di fornire al Parlamento gli stessi elementi conoscitivi, o per lo meno la stessa base di valutazione finanziaria, di cui dispone il Governo.

Per quanto riguarda, poi, la pratica strutturazione presso la Corte dei conti di questo centro di collegamento con il Parlamento, si pensa alla costituzione di un apposito ufficio, fermo sempre restando il criterio della collegialità, secondo il quale responsabile dei rapporti con il Parlamento non sarà mai il singolo magistrato preposto all'ufficio, ma il collegio nella sua interezza.

Lo stesso ordine di problemi si pone sostanzialmente per quanto riguarda l'acquisizione di documenti e altri dati conoscitivi. Vi è anzi da dire che, in base alle norme in vigore, la Corte ha già la disponibilità dei titoli di spesa e dei rendiconti, oltre a poter accedere, in forza dell'articolo 16, presso le amministrazioni pubbliche per l'acquisizione di documenti. Questa possibilità può, però, incontrare limiti in resistenze formalistiche basate sulla presunta incompetenza della Corte. Naturalmente, in via di prassi, si potrebbe stabilire, in un certo clima politico, un atteggiamento di collaborazione delle amministrazioni interessate. Se si dovessero, però, manifestare irrigidimenti e difficoltà, si dovrebbe allora pensare ad una riforma legislativa, che esplicitamente assegnasse alla Corte quel carattere di strumento ispettivo compreso nella disponibilità del Parlamento, che si desume dalla stessa Costituzione: uno strumento che operi su impulso parlamentare, oltre che di propria iniziativa, in una concezione in un certo senso alternativa a quella tradizionale.

Per quanto riguarda l'articolo 149 del Regolamento della Camera e il controllo sugli enti sovvenzionati, si sono individuati tre ordini di problemi.

La prima questione, che ha già suscitato, anche in sede parlamentare, critiche e contrasti, è quella circa il tipo di controllo sulla gestione che la Corte dei conti conduce. Deve essere un controllo di efficienza o di mera legittimità? Com'è noto, ci sono state polemiche, sia quando la Corte si è attenuta a meri parametri di legittimità sia quando ha travalicato gli stessi. La linea di soluzione di questo problema sembra ancora quella di rendere la Corte dei conti strumentale al Parlamento, nel senso che l'istituto decisamente imbocchi la via del controllo di efficienza, da condurre, per altro, secondo parametri precisati in sede parlamentare.

La seconda questione si appunta sulla constatata frammentarietà di questi controlli sulle gestioni. Si tratta, spesso, di una stanca ripetizione annuale di rilievi atomistici e a volte poco significativi, perché non tengono conto del contesto settoriale in cui l'ente opera. La prospettiva di superamento passa, anche qui, attraverso uno stretto collegamento con l'attività delle Camere; attraverso atti di impulso del Parlamento nei confronti della Corte dei conti: perché il controllo sulla gestione dei singoli enti si traduca in un controllo su settori di enti, in modo da conferire maggiore incisività ai rilievi della Corte.

Ultima questione è quella concernente i decreti di assoggettamento o di individuazione degli enti da sottoporre a controllo: decreti di competenza del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Questa insoddisfacente situazione potrebbe risolversi radicalmente con modifiche legislative, ma sembra intanto possibile pensare a forme di intervento delle Camere presso il Governo per l'assoggettamento al controllo della Corte di enti attualmente esenti da detto controllo.

L'esame del gruppo di lavoro ha infine riguardato l'articolo 150 del Regolamento della Camera, sulla registrazione con riserva. È noto che da almeno dieci anni registrazioni con riserva non se ne fanno più. Concorrono a questo fenomeno vari fattori. Il primo è lo stesso numero e la frammentarietà degli atti sottoposti al visto, che impedisce una individuazione dell'attività politicamente più significativa; in secondo luogo, le pressioni che, in via informale, avvengono sulla Corte dei conti per evitare le registrazioni con

riserva; in terzo luogo, la sfiducia degli stessi magistrati della Corte dei conti nell'inviare al Parlamento provvedimenti destinati soltanto all'archivio.

Il nuovo Regolamento ha segnato una convincente linea di rivalorizzazione di questo istituto. Rimangono, però, due problemi che rinviano a riforme legislative di non poco momento. Il primo è quello di ridurre all'essenziale gli atti sottoposti al controllo preventivo della Corte, limitandoli agli atti veramente fondamentali nella vita dell'Amministrazione, cioè a quelli per i quali un rifiuto di registrazione è il sintomo di una tale disfunzione nell'ordine normale amministrativo da richiedere un'assunzione di responsabilità politica. Il secondo è un tema ancor più generale: quello delle garanzie di indi-

pendenza della Corte dei conti. Come si sa, sono di fronte alle Camere iniziative legislative dirette a creare tali garanzie anche attraverso formule di presenza parlamentare.

PRESIDENTE. Abbiamo così esaurito la illustrazione dei lavori compiuti e della documentazione al riguardo presentata dai gruppi di studio incaricati di assistere il Comitato nelle ricerche di cui ai singoli quesiti posti con l'ordine del giorno La Malfa.

Nella prossima riunione il Comitato potrebbe affrontare il dibattito sulle conclusioni dei gruppi di studio. Se non vi sono osservazioni, così può rimanere stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,30.