# XIII.

## SEDUTA DI GIOVEDI' 11 NOVEMBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **FABBRI**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 10,30.**

PRESIDENTE. Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella seduta precedente si era convenuto che oggi il Comitato avrebbe iniziato il dibattito sulle conclusioni dei gruppi di studio.

SCOTTI. A mio avviso, il Comitato dovrebbe ulteriormente approfondire taluni problemi, traendo indicazioni dalla documentazione già presentata, per rispondere esaurientemente ai quesiti posti con l'ordine del giorno La Malfa.

La prima questione attiene ai decreti di trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario: uno dei punti di tutto il discorso sulla spesa pubblica che dovrà essere modificato sarà proprio in relazione al suddetto trasferimento di funzioni. Secondo punto: il rapporto tra programmazione e spesa pubblica. Io credo che forse bisognerebbe ascoltare i funzionari responsabili del Ministero del bilancio e della programmazione, perché c'è una sorta di « rimpallo » tra questa Commissione (e la presente indagine) e l'ufficio preposto alla elaborazione del programma; e tale situazione rischia, alla fine, di non produrre niente, perché l'uno aspetta le conclusioni di questa Commissione, l'altra attende le indicazioni concernenti le scelte fondamentali da parte del programma.

Ma veniamo ai documenti sottoposti al nostro esame.

La prima questione che emerge è che la preoccupazione di fondo nostra, la preoccupazione da cui nasce questo nostro lavoro non è tanto quella giuridico-formale rispetto al controllo, al bilancio, alla sua formazione, al controllo rispetto alla spesa tradizionale della pubblica amministrazione, ma ripete un po' la preoccupazione di ridare unità sostanziale al bilancio dello Stato, cioè a tutta la spesa pubblica. (È stata più volte richiamata la nostra attenzione sulla questione dell'approvvigionamento finanziario da parte di quegli enti ai quali lo Stato ha delegato funzioni anche tradizionali o funzioni nuove). Si tratta di operare un tentativo di recuperare una unità di bilancio sostanziale più che formale, dati i rivoli attraverso cui la spesa pubblica si manifesta, soprattutto perché la stessa diventa sempre più finanziata col ricorso al mercato. Ma allora io mi domando se non sia il caso di riflettere anche in questa direzione, in relazione all'indebitamento degli enti, per esempio, a partecipazione statale.

Io non ho visto nei documenti presentati questo tentativo di riconduzione a unità sostanziale della spesa pubblica. Non esiste. Non ci si preoccupa di questo che è un problema fondamentale (poi si potrà scegliere il bilancio di competenza o il bilancio di cassa).

C'è poi il problema di tutto l'apparato delle norme che regolano la spesa pubblica, dal finanziamento alla programmazione, alla progettazione, all'appalto, all'esecuzione, al collaudo. Io credo che, se parliamo in termini di programmazione, dovremmo avere prima una programmazione, una impostazione e poi un momento di finanziamento e quindi lo scaglionamento nel tempo dello stesso. Più volte tentativi del genere sono stati fatti in quella direzione. Ricordo anche il tentativo che, nel 1959, l'onorevole Fanfani fece, quando propose il patrimonio progetti, cioè un discorso di scontare a monte una capacità di programmazione e di progettazione di insieme, scaglionando poi nel tempo il momento del finanziamento. A questo punto ha rilevanza il bilancio di cassa come effettivo controllo, dal punto di vista economico, della spesa pubblica e dei suoi effetti sul sistema economico. Ma noi oggi non siamo in grado di poter valutare nessun effetto sul sistema economico della spesa pubblica, perché non sappiamo niente di quanto, di questa spesa pubblica, si verifica e della effettiva composizione di questa spesa, per vedere un po' quali conseguenze determina sull'apparato produttivo, sulla composizione della domanda, eccetera.

TARABINI. Ma un conto è il bilancio di cassa come documento meramente statistico, di previsione meramente teorica di quello che succederà, e come allegato di un bilancio redatto in termini di competenza; un conto, invece, è il bilancio di cassa, come fatto isti-

tuzionale, come fatto giuridicamente vincolante, che non consente di erogare al di là di quelli che sono gli stanziamenti previsti in termini di spesa effettiva nel corso dell'esercizio.

SCOTTI. In quel senso mi sembra che si abbia ragione di dire che il bilancio di cassa è un bilancio che richiede note di variazioni: cioè proprio il bilancio di cassa ha senso con una pluralità di note di variazione, nella misura in cui l'andamento economico richiede una accelerazione o una decelerazione della spesa pubblica. Ma se lei, onorevole Tarabini, non ha questo come impegno giuridicamente vincolante, non può fare una politica economica di accelerazione, di manovra della spesa. Qui naturalmente siamo tutti in un momento di riflessione, quasi pensando e facendo riflessioni ad alta voce più che elaborando indicazioni: cosa che invece potremo fare quando, sulla base di un primo documento di sintesi e di proposte, si potrà vedere e fare delle scelte. Io faccio solo qualche riflessione ulteriore rispetto a questa documentazione.

LA LOGGIA. Vorrei allacciarmi all'osservazione fatta dal collega onorevole Scotti, per insistere sul tema relativo alla attuazione degli ordinamenti regionali, richiamando alla nostra comune meditazione tutta la vasta gamma di problemi che i decreti di trasferimento finiranno col determinare. Lo faccio, soprattutto, perché è opportuno dirlo in questa sede; ma credo che sia forse anche da valutare se non si debba, questo rilievo, portarlo anche in sede diversa e procedere, in concomitanza con questi decreti di decentramento, alla delineazione di alcune linee uniformi di comportamento, per singole regioni, per quanto attiene alla elaborazione della pubblica spesa e al sistema dei controlli. Io ho una certa esperienza, anche abbastanza lunga, perché provengo dall'amministrazione regionale siciliana, una delle prime costituite. È una tendenza alla quale non si è potuto resistere, per varie ragioni. Le esigenze che una società in evoluzione rende palesi sono sempre così pressanti e urgenti che non danno tempo sufficiente di meditazione.

Vi è la tendenza, intanto, ad estendere nelle singole regioni (così come abbiamo fatto noi) la legislazione esistente nello Stato. L'inconveniente è quello di far nascere organismi nuovi (che dovrebbero essere impostati su concezioni e basi nuove, rispondenti ad esigenze di snellezza, con maggiori possibilità di partecipazione democratica alle decisioni e alle scelte della spesa pubblica) con criteri vecchi, con l'aggravio di una struttura fatiscente, di un organismo vecchio, non rispondente alle esigenze nuove, moderne, di snellezza, di rapidità, tali da consentire che le spese, una volta deliberate, raggiungano le finalità cui sono dirette. E spesso la rispondenza tra la finalità della spesa e la realtà obiettiva è piuttosto scarsa. Cioè spesso noi vediamo che spese destinate a raggiungere determinati obiettivi non raggiungono gli obiettivi per i quali erano state destinate.

Se noi vogliamo che le regioni si autoorganizzino in questo campo, senza che ci sia alcuna direttiva generale che assicuri, nell'ambito della compagine statale, una certa uniformità di indirizzo per quanto attiene alle procedure di deliberazione, di esecuzione e di controllo della spesa, noi ci troveremo sempre di fronte ad una gamma indefinita di variazioni, di divergenze, di differenze, che renderanno quasi impossibile avere poi una visione unitaria e globale dell'andamento della spesa pubblica nel paese.

Il problema non si pone soltanto per quello che attiene alla effettuazione della spesa nei settori che sono stati considerati dalla nostra ricerca, cioè in particolare quello dell'agricoltura e quello dei lavori pubblici, che sono già amministrazioni di spesa cui affluisce la maggior mole di mezzi pubblici; ma attiene anche ad altre amministrazioni le cui funzioni sono in via di trasferimento alle Regioni, ed attiene poi a tutta quella parte della spesa pubblica per la quale lamentiamo, già in sede nazionale, le difficoltà di controllo globale dei residui, cioè tutta la spesa pubblica del bilancio dello Stato e che non sempre a questo bilancio è riconducibile.

Ora le Regioni si apprestano a costituire società finanziarie che danno luogo a società anonime, rispetto alle quali avremo le stesse difficoltà (forse anche aggravate) di controllo, già riscontrate nell'amministrazione pubblica in generale.

Questa materia diventa scottante per il fatto che, una volta create le regioni, tutti questi canali di spesa vanno al di fuori e al di là di una visione globale del bilancio dello Stato e quindi della finanza pubblica; rappresentano un grosso rischio e, se il Parlamento non agirà tempestivamente attraverso norme di indirizzo, che dovrebbero essere rapidamente formulate e rapidamente emanate anche con la procedura del decreto-legge, io credo che ci troveremo di fronte a situazioni che comunque oggi non possiamo ignorare.

Uno sguardo a queste cose non sarebbe male che lo dessimo. Un accenno a queste cose, almeno come richiamo di responsabilità, come richiamo a comune meditazione per dettare alcune norme di indirizzo, dovremmo pur darlo. Dobbiamo dare uno sguardo soprattutto alla materia del controllo sugli enti pubblici, in particolare sugli enti pubblici che svolgono attività economica. Noi approviamo i fondi di dotazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali: questi enti sono titolari di contributi così detti ordinari dello Stato, ma di questi enti noi vediamo soltanto il rendiconto. Lo Stato provvede alla creazione dei fondi di rotazione sotto forma di anticipazione della tesoreria con obbligo di restituzione, ma i relativi controlli sono esercitati in modo non sempre uniforme e non sempre corrispondono ad una certa linea di indirizzo.

Forse una parola anche su questo argomento dovremmo dire, perché credo che ciò rientri nel senso dell'ordine del giorno La Malfa.

TARABINI. Chiedo scusa di non aver potuto prendere visione di alcuni elaborati, a causa di impegni sopravvenuti, che non mi hanno consentito di occuparmi della materia. Mi aggiornerò successivamente e mi permetterò, se ne è il caso, di prendere contatti diretti con i funzionari. Mi limiterò, ora, a fare alcune notazioni sulle cose che ho esaminato.

Innanzitutto debbo dire che mi pare che il lavoro svolto sia molto pregevole. Tra le altre cose, per esempio, ho trovato estremamente utile quell'elenco di leggi che autorizzano l'utilizzo di spese in tempi successivi, che troviamo a pagina 11 e seguenti dell'elaborato indicato con il numero 2/A. Penso che alcuni dei rimedi che sono stati proposti, come quello dell'utilizzo da parte del Tesoro della facoltà di cancellare dalla gestione residui le somme che non sono state impegnate, rappresentino rimedi platonici, velleitari, che non hanno fondamento politico serio. In che senso? Nel senso che la resistenza da parte dei dicasteri interessati sarà tale che, di fatto, il Tesoro sarà nella impossibilità di esercitare una simile facoltà.

A pagina 21 dello stesso documento, poi, si dice che l'adozione del criterio di quantificare in bilancio la spesa riferita a una determinata annualità, in relazione al prevedibile grado di impegno della spesa stessa, è stata superata, accantonata, con un voto del Parlamento. Mi piacerebbe sapere qual è questo voto del Parlamento. In sostanza il mio quesito è questo: il fatto che in una legge si prevedano specifiche *tranches* annuali di spesa importa correlativamente l'obbligo di prevedere in bilancio la stessa *tranche* oppure consente all'amministrazione del Tesoro (o comunque al Governo) in sede di predisposizione del bilancio, di appostare la spesa che ritiene effettivamente impegnabile nel corso dell'anno finanziario?

Aderisco alle osservazioni fatte dagli onorevoli Scotti e La Loggia in tema di finanza regionale. (Per la verità, per quanto riguarda le considerazioni dell'onorevole Scotti, penso di averle piuttosto intuite, perché ne ho ascoltato solo l'ultima parte: chiedo scusa ancora del mio ritardo, ma ero impegnato in un'altra Commissione per una interrogazione, che richiedeva la mia presenza). Ma, per tornare al tema, mi pare che un quadro della spesa pubblica, che, come tale, è spesa degli enti pubblici, a cominciare dallo Stato, non possa essere completo senza che ci si occupi – mi rendo conto che si tratta di un aspetto prevalentemente prospettico, ma non per questo irrilevante – anche della finanza regionale.

Mi domando allora se non sia il caso di integrare (sempre che il tempo lo consenta) le indagini che sono state svolte così pregevolmente per il bilancio dello Stato e per quelli dei comuni e delle province, con una relazione condotta con gli stessi criteri sulle Regioni a statuto speciale. È vero che le Regioni a statuto speciale hanno un'impostazione finanziaria, non solo per dimensioni ma anche per qualità, diversa da quella delle Regioni a statuto ordinario; ma non mi sembra tuttavia meno vero che l'esperienza delle Regioni a statuto speciale, richiamata molto frequentemente e polemicamente nella discussione sulla legge finanziaria regionale, possa essere istruttiva, pur con tutti gli adattamenti che la diversità dei regimi comporta, sulla prevedibile funzionalità della finanza regionale, alla stregua della legislazione vigente.

In sede di legge sulla finanza regionale, noi abbiamo previsto in un apposito articolo la omogeneizzazione della tecnica finanziaria regionale alla tecnica finanziaria dello Stato. È qualche cosa che noi abbiamo fatto, così, un po' alla cieca, non sapendo che cosa fare di diverso, sospinti dalla esigenza di dare, comunque, un criterio direttivo alla esordiente finanza regionale. Ma noi non ci nascondiamo come i problemi, a questo riguardo, siano estremamente complessi; come le Regioni, per un certo verso, siano a metà strada tra gli enti territoriali minori e lo Stato, e come possano esservi esigenze di caratterizzazione particolare della finanza regionale. Ora io

penso che, a tutti questi fini, sia utile, anche se non esauriente, conoscere come è stata impostata e come di fatto ha funzionato (con riferimento ai fini che ci proponiamo di raggiungere) la finanza regionale delle Regioni a statuto speciale.

Volevo poi chiedere alcune informazioni e chiarimenti. A pagina 2 della relazione 2/C, riguardante i comuni e le province, vi sono premesse di carattere generale che sono veramente pregevoli, sulle quali vorrei essere un po' illuminato. Si dice: « Con la legge di approvazione del bilancio, per quanto concerne le spese, *a*) si determina la misura degli stanziamenti per i nuovi esercizi in prosecuzione di quelli autorizzati per lo stesso oggetto nell'esercizio finanziario precedente ». E fin qui sta bene. Poi: « *b*) si modificano le assegnazioni già stabilite per lo stesso fine con precedenti provvedimenti legislativi per adeguarli all'effettivo fabbisogno ». Domando: questo adeguamento è un adeguamento che non può mai essere in aumento? Intendiamoci, è una richiesta del punto di vista degli esperti su un problema giuridico. Insomma, questo adeguamento all'effettivo fabbisogno può anche significare, nel vostro pensiero, un adeguamento in aumento?

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. No. Senz'altro no. Si tratta soprattutto di traslazioni, di una diversa ripartizione...

TARABINI. ... nel senso che, comunque, non può mai essere ferito il principio che con la legge di bilancio non si possono stanziare nuove o maggiori spese.

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato*. No, l'importo globale certamente no.

TARABINI. Un terzo punto, che è intensamente dibattuto nella problematica politico-finanziaria di questi tempi, cui sono stati fatti ripetuti accenni e per il quale sono state rivolte specifiche domande agli esperti che abbiamo interpellato, è il rapporto: bilancio di competenza-bilancio di cassa.

In una certa parte di questi documenti ho rilevato l'opinione secondo cui il problema non sia tanto quello dell'adozione dell'un tipo piuttosto che dell'altro, ma sia un problema più a monte, riguardante le procedure che si concludono con le erogazioni delle somme stanziate in bilancio. Cioè in sostanza, non è una tecnica particolare di bilancio, impostata secondo previsioni di erogazione piuttosto che di impegno, quella che può portare ad una accelerazione o ad un rallentamento della spesa, quanto il fatto che i meccanismi procedurali-amministrativi siano effettivamente snelliti, accelerati.

Ma la domanda è questa: noi abbiamo sentito molte volte parlare di un bilancio di cassa come di un bilancio che si presta più flessibilmente, più utilmente alla manovra di politica economica e soprattutto di politica congiunturale. Mi sembra che quest'opinione supponga che il bilancio di cassa, come bilancio di previsione della erogazione e non dell'impegno, sconti la velocità delle procedure; con la conseguenza che, mentre nel bilancio di competenza il riferimento all'impegno lascia a valle tutta la fase che riguarda le procedure amministrative e la loro velocità, invece, la previsione in bilancio delle somme che si debbono erogare nell'anno dà già per scontata la velocità delle procedure amministrative, onde la previsione della quantità di spesa erogabile nell'anno rappresenta un dato che è immediatamente utilizzabile ed un punto di riferimento immediato per la manovra di politica economica sulla spesa.

Su questo punto vorrei sentire qualcosa di più preciso.

PRESIDENTE. Mi permetto di dare qualche risposta agli interventi sulla base delle mie conoscenze dello stato dei lavori e del modo con cui sono stati condotti. Il Presidente Tremelloni sa che una delle preoccupazioni, anzi, la maggiore preoccupazione che ci siamo posti fin dall'inizio, è stata quella di definire nel modo più preciso possibile il campo dell'indagine e stabilirne i limiti. Il tema proposto, infatti, era così ampio per cui era facile accedere alla tentazione di discutere argomenti di estremo interesse, se vogliamo, ma che avrebbero comportato una effettiva dispersione rispetto agli obiettivi finali e ritardato la conclusione. Però, pur nel definire i limiti di questa indagine, noi abbiamo detto, fin dall'inizio, che essa doveva avere il compito di prendere in esame la situazione esistente, caratterizzata da una legislazione accumulatasi non sempre coerentemente negli anni, dall'unità d'Italia in poi, di coglierne le carenze e di potervi ovviare. E, contemporaneamente, questo lavoro di revisione (e se possibile anche di formulazione di proposte di una legislazione diversa) doveva tener conto di due fatti fondamentali: e cioè della nuova dimensione istituzionale conseguente alla creazione

delle regioni, e, in secondo luogo, dello strumento con il quale attuare la politica economica, vale a dire la programmazione.

Nel corso dei lavori (anzi, per la verità, se vogliamo essere sinceri, proprio quando i lavori segnavano un po' il passo) sopraggiunse l'iniziativa dell'onorevole La Malfa, la quale, a mio parere, non esaurisce completamente l'indagine secondo gli obiettivi prefissati, ma costituisce, non v'ha dubbio, un momento di puntualizzazione interessante, o un obiettivo intermedio dei lavori dell'indagine stessa. Ecco perché è prevedibile una seconda fase dell'indagine, che farà seguito alla scadenza del 31 dicembre, e che dovrà consentirci di avanzare proposte di modifica della legislazione vigente. L'ordine del giorno La Malfa ha voluto considerare soprattutto l'esistente, cioè i difetti di una certa situazione; non si è soffermato, per la verità, su questi due aspetti delle regioni e del programma, che sono stati oggetto dell'utile e interessante intervento dell'onorevole Scotti.

È vero che la nostra preoccupazione iniziale non è stata di carattere formalistico, ma aveva a base soprattutto l'obiettivo di realizzare l'unità effettiva della spesa pubblica, sia di quella gestita tramite il bilancio dello Stato, sia di quella gestita da enti statali.

Per quanto riguarda l'ultima osservazione fatta dall'onorevole Scotti, anch'essa di estremo interesse, cioè il tentativo di ribaltare l'attuale sistema di erogazione della spesa in relazione anche alle scelte programmatiche, devo dire che noi, purtroppo, oggi, non abbiamo gli strumenti adatti per questo tipo di politica; e forse la nostra iniziativa non si è molto soffermata su questa parte, poiché c'era stato di mezzo il tentativo di dotare anche il Ministero del bilancio di strumenti legislativi riguardanti la procedura della programmazione, cosa che sembrava di urgente ed estremo interesse due anni fa, e che, via via, poi, pare sia diventata di secondaria importanza.

Per fare in modo, come richiedeva l'onorevole Scotti (e anche come ha accennato l'onorevole Tarabini), che il bilancio dello Stato possa diventare un mezzo di intervento efficace (e quando si dice efficace s'intende soprattutto tempestivo), idoneo a realizzare interventi nell'economia, soprattutto quelli di carattere anticiclico, mancano alcune condizioni essenziali. E cioè: manca quel bilancio di cassa di cui si diceva, manca un assetto tributario, per il quale è in corso una riforma, e manca anche quello strumento che potrebbe essere introdotto assieme alla legge di bilancio, cioè una legge annuale che, parallelamente alla legge di bilancio, stabilisca annualmente le risorse di cui il paese ha bisogno per realizzare quel tipo di interventi richiesti dallo stato dell'economia. Mancano, in una parola, gli strumenti che sono invece disponibili in alcuni paesi, per esempio negli Stati Uniti d'America. È vero che una legge come quella indicata per noi potrebbe essere pericolosa, perché finirebbe per agire a senso unico e cioè nel senso di aumentare il carico fiscale e mai di diminuirlo, come dovrebbe accadere. Se noi avessimo un sistema tributario efficiente e avviato verso una maggiore semplificazione, il giorno in cui la situazione economica lo richiedesse, noi potremmo disporre veramente, con una legge di questo tipo, dello strumento idoneo a disciplinare gli interventi dello Stato nella economia. Questa però, allo stato dei fatti, è soltanto un'aspirazione che si potrà realizzare in una prospettiva molto lontana. Siccome, tuttavia, altri paesi hanno raggiunto questo obiettivo, io credo che in tale direzione sia opportuno tendere.

L'onorevole La Loggia ha sollevato un altro interessantissimo problema, cioè quello della uniformità delle procedure di spesa e dei sistemi di controllo, in modo da consentire sia al Governo che al Parlamento, nella sua azione di controllo, la visione completa ed unitaria della spesa che viene erogata dai vari organi od enti e in tutti i centri operativi. Da ciò deriverebbe l'esigenza di ampliare ed estendere l'indagine agli enti locali e alle Regioni. Non so però se ciò possa essere possibile nei limiti di tempo fissati.

Anche se nel documento La Malfa queste questioni di indubbio interesse non sono specificamente sollevate, riterrei opportuno che noi, per il momento, ci limitassimo a dare la risposta che dobbiamo all'Assemblea, tenendo presente che ciò costituirà non un punto di arrivo, ma un obiettivo intermedio della nostra attività.

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* Debbo rispondere innanzi tutto alla richiesta fatta dall'onorevole Tarabini relativamente all'origine della prassi secondo cui l'applicazione dell'articolo 142 del regolamento di contabilità generale dello Stato ha subito una modificazione nel senso che si è ritenuto che l'ammontare delle somme da stanziare ogni anno non dovesse corrispondere al totale delle somme che si debbono effettivamente impegnare, ma piuttosto do-

vesse corrispondere ai limiti degli stanziamenti prescritti dalla legge di autorizzazione alla spesa.

Purtroppo, la risposta non può essere che vaga, perché, mentre abbiamo trovato citata l'origine di questa procedura in un voto parlamentare, la ricerca invece intesa a risalire proprio alla fonte di questa prassi è stata finora sterile.

Bisogna però considerare che, in parte, il fenomeno è superato, nel senso che, per qualche legge di spesa, già si è provveduto, anche se in piccola parte, alla traslazione degli stanziamenti in modo da non farli corrispondere esattamente all'importo annuale previsto dalla legge di autorizzazione alla spesa, determinandone uno spostamento in avanti, fermi restando i limiti complessivi di tempo e di somma.

TARABINI. Il che darebbe vigore ad un principio generale: se leggi specifiche autorizzano a fare questo, significa che la regola generale non autorizza a fare questo. Non si può seguire questa prassi. Quindi si debbono iscrivere le *tranches* previste annualmente.

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* Da un punto di vista giuridico credo che illuminante sia la sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato legittimo lo spostamento nel tempo dei limiti di somme fissate dalla legge di autorizzazione alla spesa.

La soluzione definitiva potrebbe derivare dalla adozione del modello di legge di spesa suggerito dalla relazione della Commissione Paratore-Medici, nella quale è detto che, mentre la prima *tranche* dovrebbe essere esattamente indicata, l'ammontare ulteriore dovrebbe essere autorizzato solo nel suo importo globale, affidando alla legge di bilancio la definizione delle *tranches* da porre a carico di ciascuno degli anni successivi.

TARABINI. La Corte costituzionale dice che è corretto e conforme ai principi costituzionali prevedere, per una spesa ripartita in più anni, che l'impegno sia assicurato per il primo anno e che vi sia un certo rapporto tra la spesa del primo anno e la spesa degli anni successivi. Ma il problema non è questo. Il problema è quello di stabilire se è consentito al Governo, in sede di formazione del bilancio, stanziare una somma eventualmente minore di quella prevista nella legge di autorizzazione per l'anno di riferimento.

ONOFRI, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* È questo il problema preso in considerazione ! In effetti, però, devo ricordare che di questa facoltà o possibilità il Governo ha fatto un uso piuttosto limitato: cioè sull'ammontare complessivo degli stanziamenti previsti dalle leggi pluriennali di spesa, l'ammontare rinviato ad esercizi successivi è un minimo rispetto al totale. Le percentuali sono infatti molto basse, pur essendo passate dallo 0,57 per cento del 1967 al 2,13 per cento nel 1971. Questo diritto è stato esercitato e non ha incontrato obiezioni. Esso ha trovato soprattutto conforto nella sentenza della Corte costituzionale che ho poco fa ricordato.

Concludo dicendo che, probabilmente, dopo la precisazione del Presidente, la questione dei rapporti fra programmazione e bilancio può essere considerata superata, in questa sede, per il momento.

LACCESAGLIA, *Ispettore generale della Ragioneria generale dello Stato.* Vorrei approfondire quanto ha detto il collega dottor Onofri, rispondendo al quesito dell'onorevole Tarabini, relativo alla possibilità di inscrivere le spese in bilancio in una misura diversa da quella ipotizzata dalla legge. Da un punto di vista giuridico ritengo che, proprio per il disposto dell'articolo 142 del regolamento di contabilità generale dello Stato, oltre che per il principio proprio del bilancio di competenza, il bilancio dovrebbe poter recepire le autorizzazioni nei termini delle effettive esigenze e delle possibilità operative dell'Amministrazione, discostandosi, se necessario, dalle quantificazioni annuali stabilite dalla legge, ferma restando, beninteso, l'autorizzazione globale e anche, forse, il limite temporale. Da dove sono sorte queste difficoltà, questi elementi di rigidità, che si sono introdotti nel bilancio a partire dal 1948 e che poi trovano il loro impatto proprio nei residui di stanziamento, di cui il gruppo di lavoro si è occupato ?

Penso che la ragione di ciò debba essere ricercata nel fatto che, per le spese ripartite, la legge, in osservanza del disposto costituzionale del quarto comma dell'articolo 81, stabilisce, correlativamente alla ripartizione delle spese, anche la copertura. Una volta fissate le coperture relative alle varie quote annuali, il bilancio deve necessariamente recepire la spesa nei termini così determinati, a meno di modificare tutto il sistema della copertura. Ecco perché il Governo ha fatto così scarso, o meglio limitatissimo ricorso, con il

bilancio, ad una ripartizione della spesa diversa da quella ipotizzata dal legislatore.

Il problema, più che in termini generali, va considerato in relazione ai termini di applicazione dell'obbligo della copertura.

Un altro problema sollevato è quello del bilancio di cassa e del bilancio di competenza, in riferimento soprattutto alla politica di breve termine. Innanzitutto vorrei fare osservare che il nostro sistema non corrisponde interamente al modello classico della competenza. Proprio le applicazioni anziricordate, il recepire, cioè, le spese in riferimento non già alle somme che effettivamente si prevede di impegnare, ma nei termini stabiliti dalla legge di autorizzazione delle spese medesime, pur sapendo *a priori* che in parte più o meno notevole tali spese non si tradurranno in impegni (naturalmente questo vale soprattutto per le spese in conto capitale), fa sì che il nostro bilancio non risponda più ai termini classici del principio della competenza. Per cui l'alternativa, in realtà, non si pone tanto fra bilancio di competenza secondo il modello classico e bilancio di cassa, ma fra quest'ultimo sistema e quello di competenza, quale si presenta nelle sue applicazioni concrete.

Comunque, a parte questo elemento pregiudiziale (il cui chiarimento ritengo molto importante, se non si vogliono falsare i termini della discussione), nel rispondere al quesito se il bilancio di cassa sia più rispondente del bilancio di competenza ai fini di una politica di breve termine, penso che, se non si risolvono a monte tutti i vari problemi, se non si sciolgono i vari nodi giuridici, amministrativi, procedurali e contabili che condizionano l'azione dell'Amministrazione, anche col bilancio di cassa ci troveremmo di fronte alle stesse difficoltà. Se è vero che il bilancio di cassa meglio puntualizza in termini finanziari l'impatto dell'azione pubblica sull'economia, che il bilancio di competenza tende invece a nascondere, è altrettanto vero che il bilancio di cassa non avverte di quelle lentezze procedurali e di quelle discrasìe amministrative, che invece il bilancio di competenza evidenzia con i residui.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio.* Vorrei osservare che ci troviamo di fronte a due domande, che erano state a noi rivolte da differente ottica. La prima era quella che riguardava una certa struttura giuridica da dare; la seconda, quella che riflette l'ordine del giorno La Malfa, che è un'ottica evidentemente di politica economica, cioè non più un'ottica strutturale e giuridica, ma funzionale: per cui dovremmo tener distinti, nella relazione finale, l'uno e l'altro obiettivo.

TARABINI. Non ci si può nascondere, peraltro, che l'aspetto giuridico è funzionale rispetto ai risultati economici.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio.* Però qui si tratta, praticamente, di rispondere ad una serie di domande poste con l'ordine del giorno La Malfa, domande che riflettono da parte nostra l'esigenza di una serie di suggerimenti, di considerazioni, di ammonizioni, ma che non vanno al di là di questo. È molto difficile ad un certo momento dire che cosa bisogna fare per diminuire la quota di spesa corrente ed aumentare la quota di spesa per investimenti. È un problema di comportamento; non è un problema che si possa porre poi in termini di strumentazione giuridica determinata.

Ripeto: ci troviamo di fronte a due obiettivi del tutto diversi. Il primo è quello con cui era partita la Commissione; il secondo viceversa, è quello sopraggiunto con l'ordine del giorno La Malfa. Noi dovremmo dire nella relazione che, sostanzialmente, sono due i problemi che vanno esaminati, magari congiuntamente, ma con un'angolazione assolutamente diversa: cioè, l'istanza che è nell'ordine del giorno La Malfa è una istanza che ci porta a concludere con affermazioni di politica economica quasi sempre anche a breve periodo, non certo a lunghissimo periodo, ma non ci porta necessariamente a conclusioni di natura giuridica; ci porta unicamente a dare dei suggerimenti sul modo di condurre una certa politica economica; suggerimenti che vengono resi estremamente difficili per il fatto di questa mancanza di unità sostanziale nell'allocazione della spesa pubblica italiana. Noi ci siamo infatti occupati quasi sempre di spesa pubblica che fa capo al bilancio dell'amministrazione centrale, ma difficilmente possiamo stabilire una serie di norme di contabilità che valgano per tutta l'amministrazione pubblica: possiamo invece suggerire scelte e comportamenti di politica economica.

SCOTTI. Oggi l'unità la realizza la manovra di politica monetaria.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio.* Non è dunque la sede di formulazione di norme giuridiche.

TARABINI. Però si tratta di vedere quali limiti finisce per avere la manovra di politica monetaria.

SCOTTI. Il sistema dei residui è lo strumento classico attraverso cui l'accelerazione o la decelerazione della spesa pubblica si realizza; ma si realizza solo con riferimento al controllo della base monetaria ed opera sulla base monetaria. Operando sulla base monetaria, tocca tutti i rapporti con il Tesoro, con gli enti pubblici, col ricorso al mercato, ecc.

TREMELLONI, *Presidente della Commissione bilancio*. Sarà bene che nel nostro rapporto teniamo ben distinte le due cose. Cioè possiamo vedere che cosa si può fare in ordine alle istanze presentate dall'ordine del giorno La Malfa e possiamo a questo proposito dare dei semplici suggerimenti o proporre degli ammonimenti o esortazioni, ma non possiamo andare al di là di questo. Una seconda parte, che ci riserviamo di trattare più a fondo, è quella relativa all'eventuale strumentazione giuridica, all'eventuale intervento di natura legislativa da parte nostra.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che il seguito del dibattito sulle conclusioni dei gruppi di studio è rinviato alla seduta di giovedì 18 novembre 1971 alle ore 10.

(*Così rimane stabilito*).

**La seduta termina alle 12.**