

I.

SEDUTA DI VENERDI' 23 MAGGIO 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO MOLE'

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

PRESIDENTE. A nome di tutti i componenti del Comitato rivolgo il più vivo ringraziamento al dottor Onofri per la sua collaborazione alla nostra indagine.

Come ella sa, il ricostituito Comitato di indagine sulla spesa pubblica che ho l'onore di presiedere inizia oggi le sue audizioni per concludere, in un breve ciclo, una prima fase di aggiornamento dei dati raccolti nel corso della precedente legislatura. Il nostro proposito è quello di pervenire alla formulazione di proposte concrete che possano tradursi in una modifica della disciplina legislativa della spesa pubblica vigente nel nostro paese.

L'audizione di oggi è particolarmente importante perché mira ad approfondire una delle piaghe tradizionali del nostro sistema di contabilità pubblica, cioè la gestione dei residui.

La domanda a cui siamo chiamati a dare risposta è innanzitutto se qualcosa al riguardo è mutato dal momento in cui si concluse la precedente fase della indagine conoscitiva del Parlamento.

Naturalmente dopo la sua esposizione i colleghi le potranno rivolgere altre domande per approfondire ulteriormente l'argomento.

ONOFRI, già dirigente generale del Ministero del tesoro. Ringrazio anzitutto l'onorevole Presidente e gli onorevoli membri della Commissione per la fiducia che mi è stata accordata chiamandomi qui a riferire sulle conclusioni raggiunte dal gruppo di lavoro la cui attività è stata da me coordinata nella precedente indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica, nonché sui fatti che, nell'intervallo di tempo da allora trascorso, si sono verificati fino ad oggi.

Il gruppo di lavoro (nato a seguito dell'ordine del giorno La Malfa) al quale mi riferisco era dedicato all'« accertamento delle condizioni reali che danno luogo alla formazione crescente di residui ». Si intese allora questa espressione nel senso ampio di consistenza di residui e cioè dell'ammontare dei residui che rappresenta il risultato di due azioni: il processo di formazione e

quello di smaltimento dei residui, che possono svilupparsi in modo diverso, contribuendo in misura anche opposta alla consistenza finale dei residui. In effetti si è potuto constatare che l'andamento delle due fasi si è sviluppato con tendenza non costante.

L'indagine era genericamente riferita ai residui sia attivi che passivi ma, in applicazione dell'ordine del giorno, l'interesse era specificamente rivolto ai residui passivi. Su questi si sono accentrate le indagini del gruppo di lavoro.

MARIOTTI. Può dirci che cosa significhi veramente « residuo » ?

ONOFRI, già dirigente generale del Ministero del tesoro. Per definire chiaramente il concetto di residuo occorre risalire alle fasi dei procedimenti di entrata e di spesa. Le entrate attraverso le fasi dell'accertamento, del versamento e della riscossione. Le spese quelle dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. Ebbene, tutte le operazioni di bilancio che hanno superato la fase dell'accertamento per le entrate e dell'impegno per le spese, ma non hanno compiuto la fase conclusiva del processo (riscossione per le entrate e pagamento per le spese) costituiscono residui. Questi sono i residui veri e propri; nell'ambito dei residui passivi bisogna poi distinguere quelli propri, che rispondono al concetto ora definito, e quelli impropri che sono costituiti dagli stanziamenti che vengono conservati quali residui, pur non avendo dato luogo ad atti formali d'impegno. Questi residui non implicano pertanto obbligazioni giuridiche di pagare ma costituiscono semplicemente stanziamenti che, non essendo stati impegnati, resterebbero inutilizzati se non potessero essere riportati nell'esercizio successivo.

Così, ad esempio, se alla fine dell'esercizio l'impegno provvisorio assunto all'atto del bando di una gara per lavori non si è tramutato in impegno definitivo con la stipulazione del contratto di appalto, secondo la norma generale la somma andrebbe in economia e si dovrebbe avviare di nuovo l'iter della spesa nell'esercizio successivo col pericolo di ripetere l'operazione varie volte.

La facoltà di conservazione di questi residui, che per quanto detto sono anche definiti « di stanziamento », è contenuta in tre tipi di norme giuridiche. La norma generale che regola questa materia è anzitutto contenuta nell'articolo 36, secondo e terzo comma, della legge di contabilità generale dello Stato la quale consente che le spese in conto capitale non impegnate su ciascun capitolo alla fine dell'esercizio possono essere conservate come residui per cinque anni successivi. Questa facoltà prima della riforma del 1964 era riferita alle spese « straordinarie ».

La seconda fonte di residui di stanziamento è costituita da alcuni articoli della legge di approvazione del bilancio che estendono a taluni capitoli della parte corrente la facoltà che il secondo e terzo comma dell'articolo 36 prevedono per le sole spese del conto capitale.

Il terzo gruppo di autorizzazioni alla conservazione dei residui di stanziamento anche per le spese correnti è contenuto in talune leggi speciali; si può anzi ricordare che sempre più frequentemente le leggi che autorizzano spese relative a particolari programmi d'intervento consentono che gli stanziamenti non utilizzati possano essere impegnati nell'esercizio o anche negli esercizi successivi. Queste norme hanno dato luogo ad un volume di residui di stanziamento o impropri che peraltro, almeno negli ultimi anni, si sono incrementati con un ritmo nettamente inferiore a quello dei residui propri. I due tipi di residui, per quanto detto, devono essere valutati separatamente perché mentre il residuo vero e proprio implica un obbligo giuridico di pagamento, ossia un debito dello Stato, i residui di stanziamento non comportano alcuna obbligazione dello Stato ed esprimono solo un ritardo nell'avvio del processo della spesa pubblica.

MARIOTTI. In un primo tempo anche il cosiddetto residuo improprio era in realtà un impegno di spesa che non aveva ancora dato luogo ad un pagamento. Solo successivamente si è avviata la prassi di lasciare in bilancio queste somme che diventano una specie di residuo improprio.

In realtà questi residui obbediscono ad una precisa politica. O abbiamo una burocrazia, un apparato statale assolutamente sclerotici, che non riescono ad attuare le leggi di spesa, o si obbedisce ad una po-

litica di residui connessa al fenomeno inflattivo in atto o manca la volontà politica di fare determinate spese.

ONOFRI, *già dirigente generale del Ministero del tesoro*. Le due categorie di residui, propri ed impropri, sono sensibilmente diverse una dall'altra per la natura sia giuridica che economica e amministrativa; è importante sottolineare che l'indagine deve essere perciò riferita separatamente a queste due categorie.

Cosa è successo dalla conclusione della precedente fase dell'indagine ad oggi? I dati sui residui al 31 dicembre 1974 non saranno disponibili se non quando sarà stato completato il rendiconto generale dello Stato per quell'esercizio, e cioè solo fra qualche settimana.

Limitando l'analisi al 1973 possiamo constatare che il rapporto fra residui di nuova formazione e volume degli impegni è andato calando. Mi sembra a questo riguardo opportuno sottolineare che il valore assoluto dei residui non offre una indicazione sufficientemente chiara dell'andamento del fenomeno. È infatti evidente che con l'espandersi della spesa non possa non elevarsi il volume dei residui, che di detta spesa sono una diretta derivazione. Appare perciò assai più significativo rilevare che la consistenza globale dei residui, pari nel 1970 al 54,8 per cento degli impegni di competenza, è scesa al 51,3 per cento nel 1971 per salire al 56 per cento alla fine del 1972 e ridiscendere ancora al 46,3 per cento nel 1973. Una prima valutazione approssimativa, che mi riservo di verificare non appena saranno disponibili i dati relativi al 1974, sembra indicare un ulteriore calo nella consistenza percentuale dei residui relativamente agli impegni di competenza, aliquota che dovrebbe raggiungere la misura del 40-42 per cento.

La ragione di questo fenomeno di calo relativo, più che nell'accelerazione dell'azione della pubblica amministrazione, è da ricercare nel sempre più elevato ammontare dei « trasferimenti » dallo Stato ad altri enti. Si verifica infatti che la maggiore semplicità che ne consegue nella procedura della spesa statale limita l'accumulazione dei residui nei conti dello Stato ma comporta una riproduzione dell'ampliamento dei residui nelle gestioni degli enti destinatari dei « trasferimenti » dello Stato. Per valutare compiutamente l'ampiezza del problema dei residui l'indagine andrebbe perciò estesa a

tutto il complesso di organismi che spendono denaro pubblico.

Se poi si considerano separatamente i due momenti determinanti il volume dei residui, e cioè quello della prima formazione e quello dello smaltimento dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, si può constatare che i due aspetti hanno avuto un andamento concorrente nella contrazione dell'entità relativa dei residui.

Da un lato, infatti, i residui di nuova formazione si sono ridotti coprendo il 23,9 per cento della spesa nel 1970, il 23,2 nel 1971, il 28,9 nel 1972, per poi scendere al 21,9 per cento nel 1973.

Dall'altro lato, si è avuto un più accelerato processo di eliminazione dei residui precedenti. Infatti, l'aliquota dei residui pagati o eliminati nel primo esercizio successivo a quello di formazione, è stata del 46,2 per cento nel 1970, del 55,1 nel 1971, del 58,2 nel 1972 e del 65,4 per cento nel 1973.

A questo proposito posso ricordare che nel 1969, quando si prorogò la durata dell'esercizio suppletivo a causa di alcuni scioperi, venne effettuato un volume di pagamenti che determinò una netta riduzione dell'ammontare dei residui. Questo fatto suggerisce incidentalmente l'idea che tra le misure da adottare per ridurre il volume dei residui potrebbe includersi quella del prolungamento di un mese della durata dell'esercizio suppletivo.

Se ci riferiamo al conto capitale il processo è stato ancora più accentuato. Si è infatti passati dalla eliminazione del 19 per cento dei residui nel 1970, al 30,2 nel 1971, al 33,5 nel 1972 e al 57,9 nel 1973.

Per la riduzione del volume dei residui sono state formulate diverse proposte. Una prima proposta rispolverava la vecchia idea del cosiddetto patrimonio progetti, e cioè della predisposizione di progetti esecutivi che potessero essere messi in esecuzione rapidamente nel momento in cui esigenze congiunturali o altro avessero suggerito l'acceleramento della spesa pubblica.

Si è parlato inoltre della possibilità di semplificare le procedure di realizzazione dei piani speciali. Si è infatti constatato che i programmi speciali da realizzare attraverso le amministrazioni locali e regionali sono spesso soggetti a procedure assai complesse che comportano, tra amministrazioni locali e amministrazione centrale, un alternarsi di proposte e di approvazioni che vanificano i propositi di accele-

ramento che avevano in gran parte motivato il trasferimento delle funzioni ad organismi decentrati.

Si è anche suggerito il ricorso alle agenzie, e cioè all'attribuzione della fase esecutiva dell'attività pubblica a organismi strutturalmente semplici e dotati di capacità operativa maggiore di quella dello Stato. Sono state a questo riguardo manifestate preoccupazioni nel deferire funzioni pubbliche a organismi distinti dallo Stato e non soggetti alla legge di contabilità. Un altro argomento contrario a questa soluzione è l'esigenza di ridurre il numero degli enti pubblici.

Si è inoltre chiesto l'aumento del limite di somma oltre il quale i contratti sono soggetti al parere preventivo del Consiglio di Stato, ciò che è stato disposto. Analogo risultato si può ottenere estendendo il ricorso ai capitoli generali la cui applicazione eleva, per legge, il suddetto limite di assoggettamento del contratto al parere preventivo del Consiglio di Stato.

Si è poi chiesto l'aumento dei limiti di spesa per impegni decentrati, cosa che è stata disposta. La facoltà di assumere impegni sugli stanziamenti di bilancio è stata attribuita anche a funzionari dell'amministrazione periferica.

Si è proposto l'ampliamento del ricorso agli ordini di accreditamento, consistenti nell'affidamento di somme a funzionari delegati (periferici o centrali) che poi devono rendere conto trimestralmente delle somme erogate. La semplificazione delle procedure della spesa è dovuta al fatto che la formazione dell'atto di impegno è affidata a un singolo funzionario e che l'emissione degli ordinativi di pagamento non comporta il controllo preventivo della Corte dei conti.

È stato proposto inoltre l'aumento del limite di importo oltre il quale gli impegni derivanti da contratti sono soggetti alla registrazione da parte della Corte dei conti.

In questo intervallo di tempo molti di questi suggerimenti sono stati attuati.

Ho fatto un esame dei provvedimenti legislativi di modifica alla legge di contabilità generale dello Stato adottati successivamente all'indagine del 1971, destinati ad accelerare il procedimento della spesa pubblica e vorrei rapidamente ricordarli: il decreto del Presidente della Repubblica

31 marzo 1972, n. 239, riguardante semplificazioni procedurali in materia di contabilizzazione delle entrate dello Stato; il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422, concernente l'aumento di 240 volte dei limiti di somma previsti dalle norme sulla contabilità generale dello Stato; il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 423, attinente alla semplificazione e allo snellimento delle procedure per il riconoscimento o per il pagamento degli assegni ai dipendenti in servizio e in quiescenza; inoltre il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 che contiene una serie di norme tendenti tutte ad accelerare il procedimento della spesa pubblica e cioè: la facoltà di delega degli atti di impegno da parte del ministro nonché la facoltà di disporre nuove aperture di credito senza attendere l'esaurimento delle precedenti. A questo riguardo è da sottolineare che il precedente sistema creava dei periodi durante i quali, esauriti i fondi, non erano ancora disponibili le nuove assegnazioni. La nuova normativa prevede inoltre l'estinzione delle rimanenze non utilizzate sulle stesse aperture di credito mediante versamento in Tesoreria il che ha determinato una sensibile semplificazione delle procedure. In precedenza era infatti necessario un decreto del ministro di riduzione dell'accreditamento all'importo esattamente utilizzato, anche in presenza di rimanenze di irrilevante entità. Un'altra norma prevista da questo decreto riguarda la facoltà di ricorso alla licitazione privata, per la scelta dei contraenti nei contratti. È stata cioè affidata alla discrezionalità della pubblica amministrazione la scelta fra asta pubblica e licitazione privata. Inoltre, il termine di perenzione dei residui di parte corrente (dopo il quale questi residui vengono cancellati) è stato portato da due a tre anni. Si può osservare per inciso che l'istituto della perenzione dei residui trova la sua motivazione originaria nella esigenza di semplificare le scritture contabili; oggi, con il trattamento automatico dei dati, questa esigenza è assai meno avvertita e la perenzione si risolve in sistema persecutorio nei confronti del cittadino che perde il proprio credito se non si presenta a riscuotere, ciò che può avvenire facilmente dato che per i mandati di pagamento collettivi i creditori non ricevono avvisi di emissione dell'ordinativo di pagamento. Si trattava di un pro-

cedimento che poteva avere la sua logica quando all'inizio di ogni esercizio si dovevano trascrivere normalmente lunghe liste di residui nei nuovi registri.

Un migliore sistema per eliminare residui derivanti da pagamenti ritardati è invece quello introdotto dalle norme del ricordato decreto del 1972, il quale dispone l'automatico versamento in conto corrente postale delle somme per titoli di spesa emessi a favore di persone giuridiche pubbliche e private.

Un'altra norma che va sempre in questa direzione riguarda la commutazione d'ufficio dei titoli di spesa individuali, i quali possono essere tradotti a fine anno in vaglia cambiari della Banca d'Italia, senza necessità della domanda del creditore, domanda di regola prescritta per il pagamento dei titoli di spesa mediante assegni. Questa facoltà agevola molto lo smaltimento dei residui negli ultimi giorni dell'esercizio suppletivo, atteso che con la commutazione in vaglia cambiari della Banca d'Italia gli ordinativi di pagamento si considerano estinti poiché al debitore « Stato » si surroga il debitore « Banca d'Italia »; se questi assegni si smarrissero l'azione relativa andrebbe rivolta nei confronti di quest'ultima e non nei confronti dello Stato.

Infine, sempre questa norma del 1972, ha eliminato il frazionamento in articoli dei capitoli del bilancio dello Stato, evitando i tempi di emanazione dei provvedimenti che potevano essere perfezionati solo dopo l'approvazione parlamentare del bilancio.

Ci sono altre norme che possono ricordarsi. La legge 22 febbraio 1973, n. 37 ha disposto la generalizzazione della facoltà di revisione dei prezzi contrattuali. In questo modo si accelera la procedura di conclusione dei lavori pubblici che in una situazione di inflazione sono fortemente ostacolati dal cambiamento dei prezzi.

La legge 1° novembre 1973, n. 774 dispone poi la facoltà di anticipazione del 75 per cento delle rate di saldo dovute per lavori e forniture; successivamente questa norma è stata ampliata dalla legge 12 gennaio 1974, n. 8 che aumenta a 19/20 l'importo contrattuale per i pagamenti in conto di appalti di opere pubbliche ed autorizza il pagamento integrale del saldo se il creditore presenta fidejussione bancaria per un importo pari all'ultimo ventesimo.

La legge 21 dicembre 1974, n. 700 autorizza il pagamento di acconti fino all'85 per cento delle somme dovute per revisione dei prezzi contrattuali e dispone la facoltà di utilizzare, per tali acconti, la somma globale impegnata per l'esecuzione dei lavori, salvo reintegro.

L'articolo 17 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito in legge 27 giugno 1974, n. 247, dispone la facoltà temporanea di aggiudicare le gare per gli appalti per opere di edilizia residenziale e di urbanizzazione anche con offerte in aumento sin dalla prima gara. È inoltre stato presentato un provvedimento di proroga di questo termine (atto parlamentare n. 3640 di questo anno).

Infine la legge 26 marzo 1975, n. 92 prevede l'elevazione a 480 milioni del limite per le aperture di credito su ciascun capitolo di spesa, consentendo una utilizzazione più estesa delle aperture di credito, il che facilita i pagamenti come ho avuto occasione di ricordare poco fa.

Ringrazio per l'attenzione accordatami e sono a disposizione per fornire eventuali chiarimenti e precisazioni.

RAUCCI. La ringrazio, dottor Onofri, per la sua esposizione che ritengo molto utile perché ci consente di focalizzare una serie di innovazioni intervenute in questi ultimi anni, che hanno tenuto conto di alcune delle osservazioni sollevate nelle conclusioni, sia pure interlocutorie, cui era giunta l'indagine conoscitiva nel corso della precedente legislatura. Il fatto che vi siano state queste innovazioni a livello normativo è motivo di soddisfazione e di fiducia per tutti noi e per lo stesso dottor Onofri che ha contribuito a definire una serie di soluzioni.

Credo però che adesso dobbiamo scavare ancor più in profondità, perché le indicazioni dei consulenti tecnici della Commissione di indagine si muovevano pur sempre nella logica dell'attuale sistema di contabilità dello Stato, proponendo modifiche di carattere parziale che non erano in grado di affrontare il fenomeno in tutta la sua complessità e soprattutto di dare una risposta positiva ai problemi di rilevante carattere politico che ancora oggi sono di fronte a noi.

L'onorevole Mariotti faceva presente che tra le cause di formazione dei residui ce n'è una che certamente riveste carattere politico: cioè la formazione o la eliminazione

dei residui corrisponde anche ad una scelta politica, di ritardo o di accelerazione della spesa pubblica, legata ad esigenze di carattere congiunturale.

Questa è indubbiamente una questione che esiste e noi abbiamo riscontrato nel corso di questi ultimi anni manovre di decelerazione o di accelerazione della spesa legate a precise scelte politiche. Si è così aperto uno scontro tra Parlamento e Governo relativo essenzialmente non alla opportunità della manovra dei residui, che naturalmente costituisce uno strumento irrinunciabile della politica economica, ma alla competenza in ordine alle decisioni da assumere. Si tratta cioè di stabilire in quale misura il Parlamento, cui è demandato, con l'approvazione del bilancio, di deliberare la politica di spesa, deve intervenire anche nelle decisioni relative alla manovra dei residui: questo costituisce evidentemente un problema politico.

Ma anche la manovra dei residui incontra limiti oggettivi. Abbiamo verificato che quando si è resa indispensabile una manovra di accelerazione della spesa pubblica - per esempio in certe fasi di carattere congiunturale - ci si è trovati spesso nell'impossibilità di realizzarla perché a questa esigenza si opponevano una normativa della contabilità di Stato e una struttura della pubblica amministrazione non adeguate alla necessità di spendere rapidamente somme ingenti.

Diventa quindi per noi rilevante in questa sede - nella sede di una Commissione che si propone di formulare concrete proposte di modifiche radicali e profonde alla legge di contabilità di Stato - anche la valutazione degli aspetti tecnici del problema e delle modifiche di carattere legislativo che si rivelino indispensabili.

È ovvio, e sono in questo d'accordo con il dottor Onofri, che una delle cause fondamentali dell'apparente riduzione dei residui sta nel fatto che oggi ci troviamo di fronte ad un bilancio di trasferimenti, ad una situazione cioè in cui l'accumulo dei residui non si riduce di fatto, ma si trasferisce la sede in cui il residuo si forma.

Un altro dei punti che dobbiamo cercare di approfondire è infatti quello della formazione dei residui a livello regionale, che rappresentano la massa dei residui più rilevante assieme a quelli dello Stato e incidono sulla valutazione dell'andamento della spesa pubblica nel suo complesso. È un dato che bisogna avere a disposizione, an-

che perché le cause di carattere legislativo che determinano la formazione dei residui valgono anche per le regioni, essendo esse vincolate, a parte alcune norme di carattere particolare, alla legge di contabilità dello Stato, e quindi soggette agli stessi limiti oggettivi per quanto riguarda la capacità di spesa.

L'esigenza fondamentale riguarda la eliminazione o la riduzione dei residui di stanziamento, che costituiscono l'aspetto politicamente più grave e rilevante del fenomeno, rappresentando una vera e propria inadempienza da parte della pubblica amministrazione rispetto alle decisioni di spesa adottate dal Parlamento e comportando una grave menomazione dei poteri del Parlamento, della sua capacità di intervento e di controllo nell'attività finanziaria dello Stato. È un problema di potere: la sede delle decisioni si sposta dal Parlamento all'esecutivo, il quale è inadempiente. Talora per volontà politica - è il caso di certe manovre della spesa pubblica decise a livello governativo - talora per difficoltà di carattere oggettivo, legate alla legislazione vigente e alla struttura della pubblica amministrazione.

Bisogna allora vedere in che modo modificare la normativa vigente - è un preciso quesito che pongo - per consentire alla pubblica amministrazione di spendere in modo rapido, cioè adeguato alle esigenze, e agli organi politici competenti di adottare le relative decisioni di spesa sapendo che le stesse potranno trovare concreta attuazione.

Il problema è grosso. Ci rendiamo conto che nel momento in cui ci poniamo un obiettivo di questo genere incidiamo in una situazione di potere che non è possibile modificare senza incontrare profonde resistenze; prendiamo comunque atto del fatto che a livello di esecutivo si è tentato nel corso di questi ultimi anni di arrivare a delle soluzioni.

Si sono costituite una serie di commissioni per formulare proposte di riforma organica della contabilità dello Stato. Ma esse si sono limitate a discussioni accademiche, senza arrivare a delle conclusioni, perché c'è una resistenza, che si esprime soprattutto a livello della burocrazia: una riforma della contabilità di Stato richiede infatti una diversa assunzione di responsabilità da parte della burocrazia, che ben difficilmente coloro che sono abituati a vivere in un certo modo sono disposti ad

accettare. Ecco perché il Parlamento si è assunto la responsabilità di affrontare questo problema e di portarlo a soluzione; ecco perché abbiamo bisogno di indicazioni concrete da questo punto di vista, anche per quanto riguarda gli strumenti che dovremmo predisporre.

Piuttosto che ricostituire tanti gruppi di esperti per i singoli aspetti del problema della spesa pubblica dobbiamo oggi creare un unico comitato di esperti che, tenuto conto delle conclusioni alle quali si è giunti, predisponga un ventaglio di soluzioni tecniche che rappresentino altrettante ipotesi di modifica della contabilità dello Stato in linea con gli obiettivi che ci siamo proposti. Il fenomeno dei residui, in particolare, dovrà essere affrontato insieme con quelli che sono i problemi organizzativi della pubblica amministrazione e del controllo sugli atti amministrativi.

Personalmente ritengo che si debbano eliminare quasi completamente i controlli preventivi e affermare il principio della responsabilità personale nell'ambito delle competenze, delle funzioni esercitate. È chiaro che un orientamento di questo genere ha una portata rivoluzionaria, per il modo in cui è oggi strutturata la pubblica amministrazione, giacché il principio della responsabilità personale finisce per mettere in discussione quello della stabilità dell'impiego, nonché dei gradi e delle funzioni. Tanto basta per comprendere quali sono i problemi di fronte ai quali ci troviamo e di quali contributi e indicazioni abbiamo bisogno da parte degli esperti.

C'è ancora una questione che vorrei sottolineare, che riguarda il bilancio di cassa. Certamente con il bilancio di cassa non si risolve il problema di dare allo Stato la capacità di spesa necessaria per intervenire come è doveroso nel processo di sviluppo economico del paese. Su questo punto vorrei conoscere il pensiero del dottor Onofri: cioè in che misura ritiene che con questo tipo di bilancio si possa corrispondere ad alcune delle esigenze e degli obiettivi che ci proponiamo.

MARIOTTI. A me pare che il processo di formazione dei residui rappresenti ormai un dato ricorrente.

Il dottor Onofri ci ha indicato le norme attraverso le quali si è agevolato il processo di accelerazione della spesa, ma sta di fatto che lo smaltimento dei residui, anche raffrontato in percentuale con la for-

mazione degli stessi, non è tale da consentirci di stare certo tranquilli, anche perché la spesa pubblica, nelle sue varie espressioni, incide fortemente sullo sviluppo economico del paese ed assume una rilevante importanza per quanto riguarda gli investimenti.

La spesa pubblica presenta una vischiosità tale da rallentare quella ripresa economica da tutti ardentemente auspicata. Quindi il primo problema che dobbiamo affrontare è quello di procedere ad una seria e profonda riforma della pubblica amministrazione per essere in grado di porre la stessa amministrazione al passo delle esigenze del nostro tempo, tenendo conto della rapidità con cui si concludono le transazioni tra i diversi soggetti del mondo economico-finanziario nazionale ed internazionale e per rendere concreto ed operante l'intervento dello Stato nell'economia nazionale. Tanto per fare degli esempi, le consistenti somme stanziata dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con quello della sanità per la costruzione di ospedali sono rimaste inoperanti ed a tutt'oggi vi è un numero di grandi ospedali non terminati con la conseguente perdita di ingente ricchezza per lo stesso processo di deterioramento a cui sono soggette le costruzioni iniziate dieci anni fa e non concluse; da aggiungere il forte aumento dei prezzi delle materie occorrenti che non hanno consentito al paese di avere una struttura ospedaliera moderna ed efficiente.

L'aumento dei residui passivi fa parte di un indirizzo di politica generale di bilancio o la struttura della contabilità nazionale è tale da imbrigliare qualsiasi volontà di rendere produttivistica la politica della spesa pubblica? È un interrogativo a cui bisogna dare una sollecita risposta. Occorre cambiare nome e mentalità. Lo Stato moderno ha bisogno di uomini capaci, dotati di un retroterra culturale notevole, ha bisogno dei migliori cervelli del paese formati in discipline a livello universitario ed appositamente istituite per coloro che intendono servire lo Stato; intendendone la funzione ed il ruolo che esso deve esercitare sul piano sociale ed economico.

Questa Commissione fallirebbe il suo scopo se ci limitassimo soltanto ad introdurre dei correttivi dello stato attuale della spesa pubblica, perché, ammesso e non concesso di poter procedere con maggiore speditezza, i residui tornerebbero a formarsi in dipendenza dell'anacronistico bi-

lancio di competenza e per la vischiosità implicita nelle norme che regolano la concreta attuazione degli impegni indicati in bilancio.

Tentativi per risolvere il problema si sono fatti, ma ci troviamo sempre di fronte alla stessa situazione. Può essere che la promozione consistente dei residui passivi abbia un sottofondo politico volto a sostenere il processo inflattivo in atto.

L'essenziale è che tutti si abbia presente la necessità indifferibile di mutare profondamente i meccanismi di spesa, procedere sollecitamente alla riforma della contabilità dello Stato per rendere operanti finanziamenti pubblici adeguati alle esigenze di sviluppo economico e sociale del paese.

PRESIDENTE. I residui sono causa ed effetto di ritardo nei meccanismi della spesa pubblica. Vorrei che lei specificasse meglio questo rapporto di causa e di effetto con riferimento alle spese correnti e alle spese in conto capitale.

BASSI. A me pare molto opportuno che si sia ripresa questa indagine per gli aggiustamenti che si sono resi necessari. Ho appreso con piacere che la prima fase dell'indagine ha già prodotto qualche effetto positivo.

Circa il problema dei residui vorrei sdrammatizzare un poco la questione. I residui propri non creano problemi perché non rallentano la spesa, sono i residui impropri quelli che debbono preoccuparci.

Diceva il collega Raucci che il fenomeno dei residui impropri può derivare dal fatto che il Governo non intende eseguire le spese che il Parlamento ha disposto ed autorizzato. Può anche verificarsi questa ipotesi, ma non sempre i residui impropri derivano da questa mancanza di volontà politica; più spesso essi derivano invece dalla necessità di procedere sulla base di una programmazione. Se nell'arco temporale molto breve di un anno di esercizio di competenza non ci sono o non si riescono ad approntare progetti esecutivi ecco che si formano i residui impropri così come, con ancora maggiore frequenza, quando si deve programmare la spesa con il concorso degli enti locali. Ecco perché la spesa pubblica deve essere prevista in anticipo nei vari settori; nell'arco di tre o cinque anni di tempo si può sapere che cosa si deve fare e ci si può

regolare per gli stanziamenti di spesa, non solo nell'esercizio corrente, ma anche in quelli successivi.

Questo sistema di programmazione della spesa e di assunzione degli impegni può determinare la formazione di residui di stanziamento. In questo senso il problema di una nuova legge di contabilità dello Stato si impone oggi perché tutti vorremmo la riforma della pubblica amministrazione, ma dobbiamo farlo settore per settore, problema per problema.

RAUCCI. Proprio a questo proposito ho detto che si ravvisa l'esigenza di un coordinamento della ricerca a livello di esperti, perché se si vuole fare una legge seria di riforma della contabilità generale dello Stato si devono presupporre almeno alcune linee di riforma della pubblica amministrazione.

BASSI. Però non possiamo fare tutto simultaneamente; inoltre non possiamo permettere che ogni regione emani una propria legge di contabilità. Dobbiamo invece fare in modo che si realizzi un sistema contabile uniforme in tutto il territorio nazionale.

Nel momento in cui il bilancio dello Stato tende a diventare sempre più un bilancio di trasferimenti, se andiamo a sommare i residui esistenti presso tutte le regioni ci accorgiamo che invece di una diminuzione si è avuto un aumento degli stessi residui.

A questo proposito vorrei porre una domanda specifica. Ogni regione ha creato una sua cassa regionale o tesoreria; che questo avvenga per le entrate regionali mi sembra normale, ma per quanto riguarda le somme trasferite dallo Stato non è accettabile la formazione di residui che, versati ad una banca, danno elevati interessi oltre ad alimentare la liquidità.

Non sarebbe più logico che queste somme restino presso la tesoreria dello Stato, in modo da incentivare le regioni a fare i loro programmi di spesa per essere quindi erogate in pagamento degli impegni effettivamente assunti dalle regioni? Un sistema siffatto consentirebbe anche un controllo della utilizzazione delle somme erogate dallo Stato. In una nuova legge di contabilità pubblica deve essere quindi affrontato anche il problema della contabilità delle regioni.

Per quanto riguarda il dilemma bilancio di cassa-bilancio di competenza, non vi darei troppo peso. Il bilancio di cassa per sé non risolve nulla se la capacità di spesa dello Stato rimane quella che è. Se adottiamo un bilancio di cassa il solo risultato è quello di costringere a fine anno il ministro del tesoro ad aprire il cassetto! Lo Stato, come ente pubblico per eccellenza, non può non avere un bilancio di competenza, cui semmai potranno essere allegate le previsioni di cassa per quell'anno.

Bisogna inoltre osservare che l'arco temporale di un anno è troppo breve se si vuole una politica di programmazione; pertanto, come nelle leggi speciali si autorizzano spesso impegni pluriennali, il bilancio di competenza potrebbe abbracciare un periodo più lungo di un anno, attraverso una forma di congelamento. Io avevo proposto di inserire un articolo nella legge di bilancio che consentisse ad ogni ministro, per la parte di spesa in conto capitale, di assumere impegni per una cifra doppia rispetto a quella stanziata in bilancio, considerando il bilancio consolidato anche per l'anno successivo (come lo si considera del resto per gli enti locali, quando hanno un bilancio deficitario), con l'intesa che l'anno successivo, nell'approvare il nuovo bilancio, Governo e Parlamento avrebbero potuto modificare gli stanziamenti in conto capitale, ma solo in più e non in meno.

Quando un ministro è messo in condizione di fare almeno un programma di spesa biennale, consentendo agli enti autorizzati di approntare i progetti esecutivi, non c'è dubbio che in breve giro di tempo i residui diminuirebbero. Ci riferiamo invece, nell'impostare la spesa, ad un arco molto breve di tempo, inidoneo a consentire una seria politica di programmazione. Il bilancio inoltre viene quasi sempre approvato dopo la concessione dell'esercizio provvisorio ed è difficile nei pochi mesi che restano programmare una spesa fino alla fase esecutiva. Sappiamo che un comune o una provincia non possono predisporre o dare incarico di fare un progetto se non dimostrano agli organi di controllo che hanno una promessa di finanziamento, ma la promessa di finanziamento non può essere concessa fino a quando il ministro non sa con certezza che dispone di quella cifra. È così che si formano i residui impropri giacché non vi sono i presupposti per accendere un impegno in senso tec-

nico. Giuridicamente si tratta di residuo improprio anche se di fatto lo si potrebbe anche considerare proprio allorché vi sia almeno stata una promessa di finanziamento che non si è potuta ancora realizzare.

In questi anni si sono fatti alcuni aggiustamenti. La nostra Commissione, secondo me, dovrebbe concludere i suoi lavori raccogliendo tutti i suggerimenti che sono emersi e coordinandoli con le modifiche già intervenute in un progetto di riforma della contabilità pubblica che valga sia per lo Stato sia per le regioni.

Io proporrei di sopprimere il controllo preventivo di legittimità, ritenendo sufficiente a tal fine la registrazione dell'atto amministrativo presso la ragioneria.

Si è parlato di agenzie. Chiediamoci perché l'ANAS o la Cassa per il Mezzogiorno spendano più speditamente le somme a loro disposizione: perché hanno una disponibilità pluriennale dei fondi che consente loro di preparare in anticipo i programmi e di appaltare i lavori appena le somme sono concretamente spendibili. Per le spese in conto capitale, il bilancio dello Stato dovrebbe limitarsi a prevedere le sole spese di manutenzione mentre le spese innovative, di realizzazione di grandi programmi di investimenti dovrebbero essere impostate con leggi speciali di settore che consentano l'impegno in anticipo delle somme stanziare e che poi troveranno un semplice riscontro nel bilancio dello Stato, come imputazione nell'anno di competenza. Altrimenti dovremmo far sì che il bilancio dello Stato rimanga un bilancio di competenza, ma riferito ad un periodo di tempo più lungo di un anno.

MARIOTTI. A meno che non vi siano crisi di Governo!

BASSI. Quando stabiliamo che i programmi di spesa sono fatti «sentite le regioni» ed approvati in un determinato modo, il programma rimane sempre quello; non è che ogni nuovo ministro può cambiare il programma, c'è sempre il controllo del Parlamento. Dobbiamo cercare di fare il fattibile, anche se è discutibile una riforma completa della pubblica amministrazione: in questa sede dobbiamo soprattutto sforzarci di trovare uno strumento perché la pubblica amministrazione possa spendere le somme a sua disposizione.

Nella bozza di conclusioni della precedente fase dell'indagine si era ipotizzato

un bilancio pluriennale di competenza e un bilancio annuale di cassa. È una proposta valida solo a patto che la pubblica amministrazione sia più agile nel muoversi e questo non dipende dagli strumenti ma dalle strutture: rettificando le procedure il bilancio di competenza può andare ugualmente bene.

MAROZZA, *Consigliere della Camera dei deputati*. Tra le soluzioni che il Comitato aveva prospettato nella precedente indagine per eliminare le cause della formazione dei residui, si era prospettata l'ipotesi di anticipare la data di presentazione alle Camere della nota di variazioni e quindi l'approvazione di questa da parte delle Camere stesse, nonché di ripartire le variazioni di bilancio in più provvedimenti legislativi successivi, anche se questo veniva a contrastare con un voto espresso a suo tempo dal Parlamento.

Vorrei sapere se queste ipotesi di soluzione presentano ancora una qualche attualità come pure se possa ritenersi ancora valida la proposta di adottare per le leggi pluriennali di spesa il famoso modello suggerito dalla Commissione Paratore-Medici, secondo cui le *tranches* annue di spesa non sono rigidamente predeterminate ma rimesse alla deliberazione annuale fatta in sede di approvazione del bilancio.

Mi sembra che tra le cause della formazione dei residui è stato accennato anche all'esercizio provvisorio. Vorrei avere un suo giudizio su una ipotesi di modifica della legge di contabilità di Stato e del regolamento della Camera, prospettata dagli uffici proprio in questi giorni in sede di revisione del regolamento. Si tratterebbe cioè di prevedere un esame limitato al massimo (e da effettuare solo presso la Commissione bilancio) da parte del ramo del Parlamento che abbia il bilancio in seconda lettura, nonché di posticipare la data di presentazione del bilancio, fissandola non più al 31 luglio ma ad una data più ravvicinata all'entrata in vigore del provvedimento, che ne consenta una formulazione più attendibile e aderente alla realtà, riducendo il ricorso alle note di variazioni (quest'anno il Governo ne ha presentate tre in prima lettura). Naturalmente verrebbe posticipato anche il termine della presentazione del bilancio in Commissione in modo da realizzare una ulteriore contrazione dei tempi di approvazione dello stesso in sede parlamentare.

Vorrei sapere se queste proposte possono considerarsi in linea con gli obiettivi che l'indagine si propone per questo settore.

ORSINI. Il problema che ci riguarda più da vicino è quello relativo ai residui di stanziamento, che si formano soprattutto per le defatiganti procedure di controllo. Ritiene che ci siano fasi nelle quali si può rinunciare al controllo? O per lo meno ritiene che valga la pena per lo Stato di correre qualche rischio pur di accelerare le procedure?

MARIOTTI. Vorrei fare ancora una domanda. Pensa che la vischiosità nei pagamenti degli impegni di spesa della pubblica amministrazione abbia fatto la fortuna degli istituti di credito?

ONOFRI, *già dirigente generale del Ministero del tesoro*. Una risposta dettagliata a tutte le domande richiederebbe molto tempo poiché la problematica si è molto allargata. Cercherò comunque di rispondere raggruppando le domande che mi sono state fatte.

Si è parlato da parte dell'onorevole Raucci e di altri, di una tendenza all'accantonamento dei residui da parte del Governo. A questo proposito debbo dire che il procedimento della spesa dei singoli Ministeri è soggetto ad un meccanismo così complesso e ampio che assai difficilmente può essere, in fase esecutiva, rallentato o accelerato.

Non si può tuttavia escludere che il Ministero del tesoro possa regolare taluni pagamenti per somme singolarmente consistenti in relazione alle esigenze di approvigionamento della Tesoreria, ma si tratta di spostamenti non rilevanti nel tempo e comunque, nel complesso e vasto quadro della spesa pubblica, queste manovre hanno una relativa importanza.

Una possibilità più concreta di politica di tesoreria congiunturale è offerta dalle spese da sostenere mediante ricorso al mercato. Si tratta, com'è noto, di quelle spese la cui iscrizione in bilancio è subordinata al perfezionamento di operazioni finanziarie specificamente previste dalle leggi di autorizzazione. In questi casi non si dà tuttavia luogo alla formazione di residui appunto perché gli stanziamenti non sono stati ancora inclusi nel bilancio.

Anche i pagamenti di contributi statali alle regioni a statuto ordinario sono stati ritardati in relazione alle considerevoli giacenze finanziarie esistenti presso le rispettive tesorerie. Ma questi casi non sono rilevanti in rapporto all'entità complessiva della spesa e al di fuori di questi dubito fortemente che il Ministero del tesoro abbia la possibilità di svolgere una reale e consistente politica dei residui.

Su questo problema ricordo un'altra proposta fatta, e cioè quella di ricondurre nell'ambito delle tesorerie dello Stato i fondi gestiti dalle regioni a statuto ordinario. Ricordo che la legge finanziaria regionale del 1970 disponeva il versamento in contabilità speciali presso le Sezioni di tesoreria provinciale delle somme attribuite alle regioni a statuto ordinario. Poiché ho avuto l'onore di far parte della commissione che si occupò della formulazione del primo progetto di legge finanziaria regionale, ricordo che quella norma fu messa nell'intento di mantenere nell'ambito della tesoreria dello Stato anche la gestione dei fondi regionali. In sede di approvazione parlamentare questa norma è passata nel gruppo delle disposizioni transitorie pur essendo rimasta invariata rispetto al testo formulato dal comitato ristretto, il che ha consentito il dirottamento dei fondi delle regioni presso le aziende di credito. L'onorevole La Malfa, quando è stato Ministro del tesoro, ha tentato di indurre le regioni a mantenere i propri fondi presso la Tesoreria statale, riconoscendo a questo scopo un tasso di interesse del 5 per cento, mentre attualmente le somme depositate in tesoreria sono in conti infruttiferi. Ma questo non è bastato e poche regioni hanno risposto all'appello.

RAUCCI. Ma questo risponde ad una situazione di fatto, che riguarda la capacità di partecipazione della regione al credito. La disponibilità di queste somme rappresenta uno strumento attraverso il quale le regioni intervengono in un certo tipo di politica del credito, acquistano una capacità di contrattazione, si avvalgono di società finanziarie regionali attraverso cui intervenire nella politica del credito. Consideriamo ad esempio le leggi di spesa che prevedono incentivi per investimenti in agricoltura: la regione approva una legge con la quale concede un contributo sugli interessi del tre per cento, ma se poi gli interessi bancari arrivano al 20 per cento la

legge di fatto diventa inoperante. Se invece ho un deposito consistente presso una banca, che mi consente di trattare con questa banca, posso ottenere dei mutui ad un tasso tale che consenta l'applicazione della legge regionale. Il problema è di vedere fino a che punto le regioni possono operare in una politica del credito.

PRESIDENTE. In materia di credito le regioni hanno una autonomia molto ridotta.

RAUCCI. Le regioni hanno il potere di fare leggi, ma non hanno alcuna possibilità di incidere sul credito, che per altro condiziona di fatto l'efficacia delle stesse leggi.

ONOFRI, già dirigente generale del Ministero del tesoro. Il fatto che le banche riconoscano sui depositi un interesse maggiore del 5 per cento, costituisce una ragione sufficiente perché le amministrazioni regionali preferiscano tenere i fondi presso le banche anziché presso la tesoreria dello Stato.

Per quanto riguarda la possibilità della eliminazione dei controlli preventivi, ricordo che l'articolo 100 della Costituzione afferma che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. La locuzione « anche successivo » significa chiaramente che nella gestione del bilancio il controllo non può essere « soltanto » successivo. Ciò nonostante talune leggi speciali, e da ultimo la legge sull'edilizia hanno disposto che il riscontro sia solo successivo. Ciò avviene, come ho ricordato poco fa, anche per le aperture di credito a favore di funzionari delegati, che sono soggette solo a controllo successivo. A parte questa eccezione, non credo sarebbe costituzionalmente corretto sopprimere totalmente il controllo preventivo della Corte dei conti. È un precetto costituzionale che è stato molto discusso, ma insuperabile attraverso la legislazione ordinaria.

RAUCCI. Bisognerebbe arrivare ad una modifica della norma costituzionale.

ONOFRI, già dirigente generale del Ministero del tesoro. Per quanto riguarda il bilancio di cassa, ricordo che la modifica del sistema del bilancio di competenza costituisce un aspetto importante dell'indagi-

ne ma, secondo me, non va collegato a quello dei residui. È vero che il bilancio di cassa elimina la gestione dei residui, ma è da sottolineare che esso elimina solo la rappresentazione formale dei residui e non modifica le condizioni che danno luogo a ritardi nel processo della spesa pubblica, ritardi che rappresentano un fenomeno di cui i residui non sono altro che la estrinsecazione formale, effetto e non causa.

Sulla semplificazione dei controlli evidentemente c'è ancora da fare, ma non penso che si possa fare eccessivo affidamento sulla riduzione o sulla eliminazione dei controlli per realizzare un deciso acceleramento della spesa pubblica. I controlli comportano certi tempi che è opportuno e possibile ridurre, ma non si può evidentemente rinunciare a tutti i controlli, perché questo potrebbe portare a conseguenze non piacevoli. Il sistema dei controlli deve rispondere anche ad un principio di carattere economico. Mi sembra, ad esempio, che le aziende tramviarie abbiano ridotto i controlli sul possesso dei biglietti da parte dei viaggiatori proprio perché le somme recuperate attraverso quei controlli erano inferiori alla spesa necessaria per il servizio. Adottando, nello svolgimento dei controlli, un criterio di economicità, occorre accettare l'eventualità di perdere qualcosa, ottenendo in cambio maggiore economicità e celerità dei servizi.

L'onorevole Mariotti ha sottolineato una funzione strutturale oltre che congiunturale della spesa ed ha chiesto in che misura si può ritenere che le vischiosità dell'esecuzione della spesa pubblica possono essere ricondotte ad una deliberata volontà politica del Governo che ritarderebbe l'esecuzione della spesa disattendendo così, in sostanza, quel principio di diritto-dovere alla spesa che è stato conferito al Governo stesso attraverso l'approvazione parlamentare del bilancio. Penso di avere già toccato in parte questo punto, esprimendo il parere che l'azione rivolta all'esecuzione della spesa derivi più dalla struttura dell'amministrazione che dalla volontà dei singoli ministri. Per mia esperienza so che i ministri spesso sono vincolati dalla struttura e dalla organizzazione amministrativa e che la loro volontà realizzativa si scontra spesso con la vischiosità della azione pubblica. Il problema si sposta così sugli aspetti dell'efficienza e della riforma della pubblica amministrazione. Su quest'ultima espressione

si è spesso equivocato riconducendola ad ad una azione di riordinamento delle carriere o di sola revisione dei trattamenti economici dei dipendenti statali. Sono questi aspetti molto importanti, ma che sono lontani dall'esaurire la problematica generale della riforma dell'amministrazione. Una riforma generale dell'amministrazione presuppone, oltre che un insieme di revisioni delle strutture, anche la modifica di una mentalità prevalente nell'ambito dell'amministrazione statale. Personalmente penso che molto avrebbe potuto fare a questo scopo la Scuola superiore della pubblica amministrazione di Caserta. Il concetto di efficienza non trova molto accoglimento nell'impostazione degli studi della Scuola superiore della pubblica amministrazione, che attribuisce una crescente prevalenza allo studio delle materie giuridiche, che sono senza dubbio essenziali nell'ambito della pubblica amministrazione, ma che non esauriscono le esigenze della formazione manageriale dei dirigenti statali. Il concetto di efficienza dell'azione amministrativa è affidato ad altri insegnamenti, non solo nelle facoltà universitarie, ma anche nelle Scuole di perfezionamento in scienze amministrative come quella dell'università di Bologna.

Alcune proposte che ebbi occasione di formulare quando facevo parte del comitato tecnico della Scuola di Caserta, tra le quali quella di introdurre l'insegnamento della contabilità economica nazionale quale fondamentale mezzo per la conoscenza della struttura e della formazione del reddito, non sono state accolte.

Circa le operazioni di ricorso al mercato per la copertura di nuove o maggiori spese, come previsto dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, ripeto che esse costituiscono forse l'ultimo strumento che il Ministero del tesoro detiene per una manovra congiunturale del bilancio.

A questo riguardo trovo che sia improprio l'obbligo di subordinare l'iscrizione in bilancio delle spese da finanziare mediante ricorso al mercato alla materiale immissione dei fondi nella tesoreria statale. L'inevitabile intervallo di tempo che intercorre tra la raccolta dei fondi e il loro esborso crea delle giacenze che in periodi normali provocano deficienza di mezzi finanziari.

A questo riguardo si è impropriamente parlato di impiego arbitrario, da parte del Governo, dei fondi destinati ad altri scopi quando, proprio per evitare il rista-

gno in Tesoreria dei fondi raccolti, gli stessi sono stati utilizzati per fronteggiare il fabbisogno ordinario della Tesoreria. Ciò si è verificato, ad esempio, quando il Ministero del tesoro, emessi i prestiti per l'edilizia scolastica, ha ritardato l'emissione di buoni del tesoro poliennali appunto per evitare la costituzione di disponibilità finanziarie eccedenti il fabbisogno, ciò che sarebbe stato dannoso sia per l'economia in generale, sia per la finanza statale che avrebbe dovuto corrispondere interessi per denari che sarebbero rimasti temporaneamente inutilizzati.

Circa la domanda che mi è stata posta dal presidente Molè direi che i residui sono più effetto che causa dei ritardi; circa la misura nella quale rappresentano effetto del ritardo rispettivamente per le spese correnti e quelle in conto capitale vorrei riservarmi una analisi particolareggiata.

L'onorevole Bassi ha precisato che il problema deve essere incentrato essenzialmente sui residui di impegno. Evidentemente i problemi sono distinti; i residui impropri possono esprimere una volontà o incapacità di realizzare il processo di spesa, ma non mi pare che i residui propri costituiscano l'avvio di un processo di spesa, anche se l'analisi dei residui smaltiti nel primo anno successivo a quello della loro formazione, nel corso del quale viene eliminato circa il 60 per cento dei residui, ci dice che il processo di spesa pubblica non è così lungo come può apparire.

Alcuni elementi a questo riguardo sono stati posti in risalto negli studi che facemmo nella prima fase dell'indagine circa il Ministero dei lavori pubblici; si vide in quella occasione che i residui propri derivano appunto dalla incapacità di spendere dell'amministrazione.

Circa la riforma della legge di contabilità generale dello Stato debbo dire che quella legge è stata ritoccata ampiamente, ma non penso che quello che è stato fatto possa esaurire tutta la problematica esistente. Non sarei tuttavia d'accordo per una totale rielaborazione del testo medesimo, anche perché l'esperienza ci ha insegnato che i tentativi fatti a questo riguardo hanno portato all'impossibilità di varare provvedimenti organici. Già nel 1949 furono fatti progetti di riforma generale della contabilità dello Stato che, come ogni iniziativa legislativa in questa materia, dovettero essere assoggettati al parere preven-

tivo della Corte dei conti, ma non si arrivò a nessun risultato.

RAUCCI. Evidentemente ci sono dei centri di resistenza, strutture di potere che si oppongono a ogni cambiamento nel momento in cui vengano messe in discussione come tali. O abbiamo la capacità di modificare sostanzialmente questo stato di cose, oppure ci troveremo sempre allo stesso punto.

D'altra parte non possiamo non tener conto che la nostra struttura amministrativa è un po' diversa da quella di altri paesi del MEC. O ci adeguiamo innovando profondamente o corriamo il rischio di una diminuita capacità di intervento e di azione.

Faccio un esempio: in Francia il credito all'esportazione o l'assicurazione all'esportazione la si ottiene telefonicamente; l'imprenditore che vuole fare una certa operazione fa una telefonata e l'ente cui spetta intervenire entro 24 ore dà la risposta, l'autorizzazione e l'impegno. In Italia per fare altrettanto ci vogliono per lo meno quattro mesi. A volte, mentre si sta contrattando con un paese, interviene una azienda francese che risolve subito il problema.

Quindi o riusciamo ad adeguare la nostra legislazione a questa esigenza o corriamo il rischio di essere tagliati fuori dalla competizione internazionale.

ONOFRI, già dirigente generale del Ministero del tesoro. C'è poi la questione del rimborso dell'IVA all'esportazione che non realizza lo scopo di consentire l'applicazione di prezzi più competitivi sui mercati internazionali, dato il ritardo con il quale avvengono i rimborsi.

L'idea della riforma generale della contabilità è stata associata all'inserimento di norme relative all'amministrazione regionale. Il disegno di legge presentato dal ministro Morlino sulla contabilità e i bilanci delle regioni a statuto ordinario in effetti si presenta molto innovativo rispetto al sistema attuale e tende chiaramente a sperimentare nel più limitato ambito delle amministrazioni regionali talune soluzioni che potranno eventualmente essere estese alla amministrazione statale. La programmazione finanziaria pluriennale, ad esempio, che rappresenta uno strumento adottato da tempo con successo nella Germania federale e nel Regno unito, potrebbe costituire un modo per realizzare una parte della programmazione economica generale,

una parte che è estremamente importante in un sistema, come il nostro, di economia di mercato nel quale l'azione della pubblica amministrazione, espressa nel bilancio, rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Un aspetto importante della proposta Morlino è costituito dall'abbinamento del sistema di bilancio di competenza e del sistema del bilancio di cassa. Ma questo è un aspetto del problema della riforma della contabilità pubblica che esula dal compito particolare affidatomi. Personalmente sarei un po' perplesso e preoccupato se si dovesse estendere, nei confronti dell'amministrazione statale, un doppio vincolo, sia per l'importo dell'impegno da assumere che per quello delle somme da pagare. Attraverso una valutazione econometrica delle relazioni tra impegni e pagamenti è possibile formulare previsioni di cassa così come fa la Ragioneria generale dello Stato tenendo anche conto dell'ammontare che i residui raggiungeranno all'inizio dell'anno a cui il bilancio si riferisce nonché in base ad altri particolari indicatori. I risultati di queste valutazioni sono molto aderenti alla realtà e vicini a quelli che saranno i risultati definitivi. Da qualche anno queste previsioni di cassa vengono comunicate, per grandi aggregati, dal ministro del tesoro al Parlamento. Ma ciò è molto diverso dalla presentazione, insieme al bilancio di competenza, di un altro bilancio di cassa avente analoga rilevanza giuridica.

L'onorevole Orsini ha chiesto se si può rinunciare a certi controlli. Si può fare, ma bisogna andare un po' cauti nella eliminazione dei controlli sull'azione della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda i residui di stanziamento, l'esigenza tecnica del loro mantenimento è a mio parere irrinunciabile. Molto spesso le leggi che autorizzano la conservazione degli stanziamenti residui non fissano limiti di tempo, mentre per le spese di conto capitale l'articolo 36 della legge di contabilità dello Stato pone un termine massimo di cinque anni.

Il ministro del tesoro ha tuttavia facoltà di cancellare i residui di stanziamento anche prima di tale termine in virtù dell'articolo 7 della legge 9 dicembre 1928, n. 2783, tuttora in vigore. Però raramente ci si è avvalsi di questa facoltà perché le prospettive della cancellazione portano l'amministrazione ad un acceleramento della

spesa e qualche volta ad un acceleramento non razionale che può portare a spendere male.

L'onorevole Mariotti ha domandato se la vischiosità nei pagamenti abbia fatto la fortuna degli istituti di credito. Penso si riferisse alla circostanza che le aziende si approvvigionano sul mercato finanziario quando l'amministrazione pubblica ritarda i pagamenti.

MARIOTTI. Tutto questo ha aggravato il processo inflazionistico in atto nel paese: cioè a dire la vischiosità della spesa pubblica non può non avere una grossa ripercussione su tutti i problemi finanziari e sull'economia nazionale nel suo complesso.

ONOFRI, *già dirigente generale del Ministero del tesoro*. In questo senso sono d'accordo: o si approvvigiona lo Stato per effettuare i pagamenti dovuti alle aziende o si approvvigionano le aziende per i pagamenti che lo Stato non fa. In quest'ultimo caso si determina un costo per gli interessi sulle somme che devono essere anticipate. A questo proposito ringrazio l'onorevole Mariotti per aver ricordato le ragioni principali che possono incidere sul processo di formazione dei residui.

La proposta di anticipare il provvedimento di variazioni del bilancio (parlo del provvedimento di variazioni ad un bilancio già in corso di esecuzione) è certamente valida. In effetti l'intenzione del ministro del tesoro di anticipare la presentazione dei disegni di legge di variazione è spesso ostacolata dal continuo sopravvenire di ulteriori esigenze che impongono di rivedere i progetti già predisposti. La proposta di frazionare il provvedimento era appunto intesa a consentire una anticipata presentazione di un primo provvedimento di variazione contenente tutti gli elementi già definiti con la riserva di presentare un ulteriore provvedimento finale, di ridotto contenuto, e quindi di più rapido perfezionamento, per completare l'inserimento in bilancio delle ultime esigenze. Questo problema si ricollega ad un'altra proposta della Commissione Paratore-Medici, secondo la

quale le spese pluriennali dovrebbero essere solo globalmente indicate nelle leggi di autorizzazione, le quali dovrebbero rinviare alle singole leggi di bilancio la determinazione della quota da spendere ogni anno. Ricordo che la legislazione recente offre già taluni importanti esempi di applicazione di questo nuovo sistema.

È vero che con la sentenza n. 1 del 1966 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'inserimento, in bilancio, di somme diverse da quelle indicate per ogni anno dalle singole leggi di autorizzazione a spese pluriennali. Ma di questa facoltà il Governo si è avvalso in misura ridotta per evitare che troppi rinvii possano portare ad un accumulo di oneri arretrati.

Anche l'esercizio provvisorio rappresenta una causa di ritardo nella spesa. Quindi, se fosse possibile accelerare il procedimento parlamentare di approvazione del bilancio, limitando conseguentemente il ricorso all'esercizio provvisorio, si gioverebbe al fine che stiamo cercando di realizzare. A questo proposito ritengo che uno spostamento in avanti della data di presentazione del bilancio potrebbe ritardare ulteriormente l'approvazione. Infatti, il termine del 31 luglio oggi esistente fa sì che alla ripresa dei lavori parlamentari i bilanci siano completamente disponibili presso le varie Commissioni che ne debbono iniziare l'esame. Comunque questo è un problema che può essere esaminato assieme ad altri.

Credo di avere risposto ai quesiti che mi sono stati posti. Comunque si tratta di questioni che dovranno essere maggiormente meditate, anche sulla base di ulteriori dati che si potranno raccogliere ed approfondire dal gruppo di lavoro al quale sarà affidato questo compito.

PRESIDENTE. La ringrazio a nome dei colleghi di questa sua prima collaborazione, a cui sono certo seguirà l'altra che ella ci vorrà dare nell'ambito del gruppo di lavoro che dovrà essere istituito.

La seduta termina alle 12,45.