

**III.**

**SEDUTA DI GIOVEDI' 30 OTTOBRE 1975**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO MOLE'**

PAGINA BIANCA

## La seduta comincia alle 11.

**PRESIDENTE.** Come lei ben sa, la Commissione bilancio ha costituito questo Comitato di indagine per tentare di completare l'indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica che è stata iniziata, e portata avanti solo in parte, nella scorsa legislatura. In questa sede noi vorremmo cogliere l'occasione per rivedere il lavoro svolto fino a questo momento al fine di aggiornarlo in funzione di alcuni temi di grande interesse che sono venuti alla luce nel corso di numerose discussioni svoltesi in questa stessa Commissione. Vorremmo così pervenire ad impostare in modo articolato alcune linee fondamentali di riforma della legge sulla contabilità generale dello Stato, facendoci interpreti di esigenze largamente avvertite da tutti i settori politici e da operatori pubblici e privati. Noi per primi ci rendiamo conto delle difficoltà dell'impresa che ci siamo proposti, ma riteniamo che si debba finalmente compiere un serio sforzo da parte di tutti in questa direzione e che il Parlamento possa svolgere in proposito una utile funzione di sollecitazione e di stimolo.

Proprio in vista dei fini che vogliamo raggiungere la sua esperienza ed il suo punto di vista in materia, dottor Carbone, ci sono graditi e preziosi, avendo ella tra l'altro retto a lungo la segreteria della nostra Commissione.

**CARBONE, Consigliere di Stato.** Ringrazio innanzi tutto il presidente Molè e il Comitato di indagine per l'invito rivoltomi a rendere una testimonianza introduttiva ai lavori di cui la Commissione bilancio e programmazione della Camera ha deciso di riprendere lo svolgimento e — speriamo — la conclusione delle acquisizioni conseguite nella quinta legislatura dalla precedente indagine sui problemi della spesa e della contabilità pubblica. È un invito che accolgo non solo con deferenza nei confronti del Parlamento di cui sono stato per molti

anni « chierico », ma anche con la convinzione che l'impresa meriti di essere compiuta.

Infatti, la indagine effettuata nella scorsa legislatura è stata tutt'altro che inconcludente ed insignificante, ancorché non si sia formalmente conclusa e si debba considerare anche sostanzialmente incompiuta: il sopravvenire dello scioglimento anticipato della legislatura, in realtà, colse l'indagine alle soglie di una sua formale e politica conclusione, sicché non fu possibile profittare in termini di redazione di un documento finale e di una appropriazione politica del lungo e proficuo lavoro sin lì compiuto. Lavoro che aveva già prodotto non soltanto l'acquisizione di una gran mole di dati e di ricerche, ma anche la formulazione di precise e importanti indicazioni in materia di riforma istituzionale della contabilità pubblica e di gestione del bilancio e del tesoro.

Può essere utile ora, riprendendo il lavoro, ricordare da dove si era mossa la indagine affrontata dalla Commissione nella precedente legislatura. La Commissione aveva accumulato soprattutto fra la III legislatura — che la vide per la prima volta costituita — e la IV legislatura una lunga esperienza della legislazione di spesa e dell'innesto di questa nel bilancio dello Stato, aveva perciò affrontato e dibattuto gli intricati nodi delle conseguenze finanziarie implicate dalla legislazione di spesa, dalle correlative indicazioni di copertura ex articolo 81 della Costituzione alla conseguente correlazione con la impostazione del bilancio e più in generale con una coerente politica di bilancio e della finanza pubblica.

Testimonianze della esperienza in questa direzione accumulata e delle indicazioni emergenti da tale esperienza sono conseguente non solo alla ricchissima « giurisprudenza » elaborata in materia dalla Commissione, ma anche a interessanti e puntuali documenti di lavoro elaborati soprattutto nella IV legislatura. Nella successiva V legislatura, pur restando aperto questo fron-

te di questioni più propriamente attinenti alla impostazione istituzionale della legislazione di spesa e del bilancio, emersero con la massima attualità ed urgenza politica i temi della gestione del bilancio, in particolare sotto il profilo di un progressivo incalzante accumulo di residui e quindi sotto la forma di una sfasatura nel tempo della gestione del bilancio.

Dal convergere di queste due grosse tematiche e dalla urgenza politica di affrontare anche a livello di impostazione istituzionale quelle che apparivano ad esse sottese nacque la decisione di procedere ad una indagine sui problemi della spesa e della contabilità pubblica.

È bene aver presenti le varie vicende che tale indagine attraversò, perché sono vicende abbastanza significative ed istruttive della direzione di marcia da tenere, ora che si intende riprendere e concludere il lavoro, per conseguire obiettivi quanto più possibile concreti e «produttivi», nei termini di indicazioni e di proposte che dal Parlamento possono emergere proprio in sede di indagine. Si partì, come è noto, da un primo ampio documento problematico che, sostanzialmente, esponeva i termini dei problemi quali emersi dall'esperienza della Commissione, sia in ordine alla impostazione istituzionale della legislazione di spesa, del bilancio e della contabilità pubblica, sia in ordine alla marcia ascensionale dei residui. Tradotto tale documento problematico in un questionario, il Comitato di indagine - cui la Commissione aveva dato l'incarico di procedere - svolse un primo giro di udienze conoscitive, acquisendo la esperienza e confrontando gli orientamenti di un ristretto ma qualificatissimo gruppo di amministratori, i quali portarono la esperienza e le opinioni dei vertici amministrativi dello Stato.

Al termine di questo primo giro di *hearings* il Comitato ritenne utile di elaborare un ulteriore documento, ancorché interlocutorio, per fissare le indicazioni e gli orientamenti emersi intorno ai vari nodi delle questioni affrontate. Già da questo documento emerge un generale orientamento a considerare come preliminare e decisivo campo di intervento quello di una riforma istituzionale della contabilità pubblica. Non che mancassero indicazioni e proposte anche in tema di gestione di spesa, di politiche del bilancio e del tesoro, di importanti aggiustamenti nelle procedure amministrative, negli assetti e strutture della am-

ministrazione, ma risultò molto più difficile e precario costruire anche in tale direzione un discorso unitario ed una prospettiva decisiva di riforma, per la molteplicità e frammentarietà degli approcci proposti, per una certa dispersione delle proposte emerse e soprattutto per il carattere di larga raccomandazione alla gestione e alla politica delle più importanti indicazioni e raccomandazioni emerse.

La seconda fase della inchiesta poggiò sulle acquisizioni e prospettive formulate in questo documento interlocutorio, che furono messe a riscontro delle opinioni della cultura giuridico-amministrativa e finanziario-contabile. Tale secondo giro di udienze arricchì e illuminò ulteriormente le acquisizioni e le indicazioni della precedente fase, ma sostanzialmente le confermò, sicché il Comitato rimase attestato sul proposito di partenza di produrre soprattutto puntuali proposte per una riforma istituzionale del bilancio e della contabilità pubblica.

Ma alla soglia di tradurre tali acquisizioni ed orientamenti in un documento conclusivo, sopravvenne nell'ottobre 1971 il famoso ordine del giorno La Malfa, approvato a conclusione di un ampio dibattito in Assemblea, che commise alla Commissione bilancio di riaprire sia pur brevemente i termini della indagine, fissando sette punti intorno ai quali articolare ulteriori acquisizioni e di conseguenza le indicazioni e proposte da ricavarne; l'area della indagine ne risultava di molto ampliata e probabilmente incongruo poteva apparire già in partenza il ristretto termine assegnato alle ulteriori conclusioni richieste alla Commissione (31 dicembre 1971).

I nuovi quesiti proposti erano dettati essenzialmente dall'incalzare di difficoltà e di preoccupazioni attinenti alla dequalificazione della spesa pubblica, alla sua disordinata e non più controllata espansione, alla dissipazione di ogni ordine ed orientamento programmatico, alla contaminazione di conseguenze negative sulla politica monetaria, sulla politica creditizia e in definitiva sulla economia. Fra i temi nuovi proposti all'indagine, infatti, erano: 1) quelli del rapporto tra spese correnti e spese in conto capitale; 2) quelli in ordine alle conseguenze sulla formazione di base monetaria di una non più controllata politica del bilancio e del tesoro e sulla conseguente concorrenza della domanda per spesa pubblica corrente ai danni della domanda per in-

vestimenti produttivi sul mercato delle risorse finanziarie acquisite dal sistema creditizio; 3) quello di una possibile riconversione dei residui di stanziamento su obiettivi prioritari programmaticamente individuati.

Intorno ai temi vecchi e nuovi riproposti alla indagine dall'ordine del giorno La Malfa, il Comitato organizzò altrettanti gruppi di lavoro che alacremente raccolsero materiale, formularono prime elaborazioni e prospettarono - ancora a livello tecnico - indicazioni e proposte. Nel termine assegnato il Comitato fece appena in tempo a delibare il risultato dei lavori di gruppo e ad estrarne e farne proprie le varie raccomandazioni e proposte, accingendosi a portare in sede di Commissione plenaria le risultanze di tale complesso e produttivo lavoro istruttorio perché in quella sede la Commissione definisse formali conclusioni e indicazioni politiche da rimettere all'Assemblea in riscontro dell'ordine del giorno La Malfa.

Mancò tale conclusione per l'intervenuto anticipato scioglimento della Camera ed è di qui perciò che oggi la indagine può riprendere il suo cammino.

Dal lavoro che ha alle sue spalle e di cui dà conto il grosso volume in ottavo pubblicato a cura del Segretariato generale della Camera, si può trarre la indicazione di una scelta strategica da compiere per assicurare concretezza e produttività alla ripresa dei lavori: si tratta di una scelta di campo, del campo nel quale intervenire per assicurare un supporto in ogni modo necessario a qualsiasi nuova politica e gestione della finanza pubblica. Dal lavoro svolto emerge la conferma che valido e prioritario è l'obiettivo inizialmente proposti dalla indagine di una riforma istituzionale del bilancio e della contabilità pubblica come premessa appunto indispensabile allo svolgimento di qualsiasi nuova politica e nuova gestione della finanza pubblica. Elaborare una proposta di riforma della legge di contabilità resta quindi lo obiettivo più produttivo e più concreto che la prosecuzione della indagine possa proporsi. Le indicazioni per tale riforma risultano formulate in un modo assai puntuale - oltreché ampiamente motivato - dai lavori già acquisiti.

I cardini della riforma sono individuati nel documento conclusivo della prima fase della precedente indagine che è poi stata acquisita come indicazione sui punti quin-

to e sesto posti dall'ordine del giorno La Malfa. Se si va, del resto, a guardare le indicazioni formulate a riscontro degli altri punti della indagine, si potrà constatare una generale convergenza di analisi, di proposte e di indicazioni su tali cardini. Non solo nel senso che nessuna indicazione divergente è di lì emersa, ma anche nel senso che tutte le positive indicazioni relative ai quesiti di una migliore qualificazione della spesa pubblica (tra spese in conto corrente e spese in conto capitale), di abbattimento o decremento del conto residui, di conseguenze perverse dell'incontrollato espandersi della spesa pubblica sulla formazione di base monetaria, di mobilitazione e riconversione dei residui di stanziamenti, tutte tali indicazioni si incentrano su proposte istituzionali di riforma del bilancio e della contabilità pubblica in chiave con le conclusioni al riguardo indicate in precedenza dalla indagine e quindi riprese, e in chiave perciò con le risposte date ai quesiti posti nei punti quinto e sesto dell'ordine del giorno La Malfa.

In buona sostanza, si può riscontrare un generale riconoscimento che prioritario e preliminare ad ogni intervento di riforma per conseguire utili risultati in ordine ad una nuova politica e ad una nuova gestione della finanza pubblica è la preconstituzione di un quadro di comando unitario capace di una trasparente impostazione delle contabilità pubbliche, di una manovra tempestiva, di una correlazione programmata di ogni indicazione di entrata e di spesa in un arco temporale adeguato sia al perseguimento di ampi obiettivi di sviluppo sia all'aggiustamento e alla manovra congiunturale di più breve periodo. Senza disporre di un quadro unitario di comando che assicuri da una parte tale prospettiva e respiro, da un'altra parte tale maneggevolezza ed efficacia di intervento, non si potrà in nessun caso avere una politica del bilancio e del tesoro e perciò una finanza pubblica trasparente, tempestiva, efficace ma si avrà persistente opacità, continui ritardi, inefficienza di interventi e di impulsi: le politiche del bilancio e del tesoro risulteranno frammentarie, velleitarie, spiazzate rispetto alle sedi istituzionali proprie e perciò anguste e miopi.

I cardini della riforma istituzionale proposta, che qui vale appena la pena di ricordare, riguardano essenzialmente:

1) un nuovo rapporto tra legge di spesa, programma e bilancio;

2) la introduzione di un bilancio pluriennale come proiezione di entrata e di spesa pubblica del programma a fianco del bilancio annuale;

3) la conversione dal bilancio di competenza al bilancio di cassa o quanto meno la introduzione di un bilancio di cassa a fianco del bilancio di competenza;

4) introduzione di un bilancio consolidato di tutta la pubblica amministrazione che esponga quanto meno i saldi portati a beneficio o a carico del bilancio dello Stato da tutte le gestioni pubbliche su questo convergenti.

La prima indicazione raccoglie sostanzialmente le conclusioni cui pervenne la Commissione Paratore-Medici già nel 1967 in tema di leggi di spesa pluriennale e di osservanza dell'articolo 81 della Costituzione sulla scorta della decisione n. 1/1966 della Corte costituzionale: tali indicazioni impostavano un nuovo rapporto tra leggi di spesa, programma e bilancio nel senso che la legge di spesa si sarebbe dovuta limitare alla esplicitazione in termini di complessivo ammontare delle conseguenze finanziarie implicate dalla normativa sostanziale ivi formulata, nonché alla indicazione dell'arco di tempo entro il quale la spesa si sarebbe dovuta svolgere, riscontrando tale complessiva spesa su un documento programmatico pluriennale, riservando al bilancio di quantificare la *tranche* di spesa da stanziare per ciascun anno in esecuzione e svolgimento della legge medesima, in coerenza con le capacità operative dell'amministrazione, con lo stato di avanzamento delle procedure, con gli equilibri finanziari impostati in sede di bilancio.

La seconda indicazione individua appunto nel bilancio pluriennale il documento programmatico entro il quale comporre, in partenza, la legislazione sostanziale di spesa, in particolare le leggi di spesa a svolgimento pluriennale; affida a tale bilancio pluriennale il riscontro di copertura del complessivo stanziamento ivi contemplato e, più in generale, il ruolo di contesto finanziario complessivo nel quale collocare le risorse in entrata e in uscita a seconda della derivazione e delle destinazioni programmaticamente determinate; bilancio pluriennale da affiancare al bilancio annuale come suo più lungo orizzonte, da aggiornare e reintegrare di anno in anno e quindi con continuo e ricorrente scorrimento delle prospettive finanziarie di più lungo periodo entro

le quali comporre equilibri e scelte annuali di bilancio.

La terza indicazione riscontra forse il tema saliente di tutta la indagine, che aveva ruotato intorno al nodo dei residui e quindi dei tempi della spesa, e concreta la proposta di introdurre - quanto meno a fianco del bilancio di competenza - il bilancio di cassa come strumento indispensabile a recuperare un essenziale profilo della finanza pubblica alla sede istituzionale nella quale la finanza pubblica deve essere impostata e decisa; è questa la proposta che è soprattutto intesa a restituire significanza e veridicità alla gestione di bilancio, in quanto le correla con la gestione del tempo della spesa e cioè con il momento di impatto di una politica di bilancio nella vicenda economica, con il momento che integra perciò la più concreta rilevanza della politica di bilancio sulla politica economica, sicché questa integri lo strumento maggiore, ricorrente e ineliminabile dell'intervento pubblico sull'economia. Il bilancio di cassa nelle indicazioni emerse dalla indagine non potrà avere mera rilevanza conoscitiva ma dovrà essere dotato di precise conseguenze giuridiche nel senso di costituire limiti e autorizzazioni ai pagamenti, poiché solo in tal modo è impegno e vincolo per l'amministrazione a realizzare la spesa, cioè ad attivare le procedure, cioè ad agire secondo un programma di cui le amministrazioni abbiano dato anticipato e responsabile conto al Parlamento con il che si introduce la dimensione tempo nelle procedure amministrative, nell'agire della amministrazione e si consente al livello istituzionale responsabile dello indirizzo di politica economica e di guida dell'amministrazione di conoscere, giudicare, dirigere la pubblica amministrazione, ma ancor prima di ciò di impostare una politica di bilancio che sia anche una politica di tesoro, e di correlare l'una e l'altra all'impatto reale che tali politiche hanno sull'economia.

Quanto alla quarta ed ultima indicazione, evidente ne risulta la correlazione sia con una impostazione programmatica della finanza pubblica sia con la prospettata esigenza di costituire un quadro unitario e perciò complessivo di tutti i flussi finanziari che in qualche modo fanno capo al bilancio dello Stato, che da questo si dipartono o a questo affluiscono e che comunque con questo compongono il quanto di risorse dall'economia sono prelevate e il

quanto di spesa all'economia è restituito dall'intervento pubblico.

Intorno alle indicazioni-cardine sopradette la indagine non solo ha accumulato adeguate analisi e si correda di specificazioni positive, che le rendono non mere intuizioni ovvero opzioni di massima ma appunto cardini articolati e sfaccettati di proposte riformatrici meditate e maturate, ma ha altresì messo a fuoco una serie di ulteriori e convergenti indicazioni, che nel loro complesso svolgono un ampio e concreto discorso riformatore in tema di bilancio e contabilità pubblica, così al riguardo dei provvedimenti di variazione al bilancio, dei fondi di riserva, dell'istituto dall'« impegno di spesa », di una compiuta impostazione di bilancio che meglio ne garantisca i connotati di universalità e globalità, di controllo « interno » ed « esterno » sulla gestione di bilancio, eccetera. Ne risulta un contesto di indicazioni che possono compiutamente rifornire e sorreggere un proposito di riforma che intenda esprimersi nella redazione di un nuovo testo di legge sul bilancio e la contabilità dello Stato. Anzi, a ben guardare, si è di fronte ad un complesso di indicazioni che consentono di identificare in tale riforma della legge sul bilancio e la contabilità di Stato il più concreto ed attuale approccio istituzionale capace di fondare il sistema della programmazione su di una coerente strumentazione altrimenti invano perseguita.

Riprendendo il discorso e il lavoro sui temi istituzionali della spesa e della contabilità pubblica, oggi, ottobre 1975, cioè quattro anni dopo le conclusioni-indicazioni della precedente, non si può ignorare che nel frattempo su questo fronte qualcosa si è mosso e che le conclusioni-indicazioni allora emerse hanno ricevuto non solo echi e consensi generali, ma altresì un qualche significativo, positivo riscontro. Proprio ispirandosi a quelle conclusioni ed esplicitamente richiamando e svolgendo le indicazioni emerse dalla indagine conoscitiva sui problemi della spesa e della contabilità pubblica condotta nella V legislatura dalla Commissione bilancio della Camera, in sede di Governo (ed in particolare da parte del ministro per il bilancio e la programmazione) è stata presa l'iniziativa, affidata ad una apposita commissione ministeriale (bilancio e tesoro), della elaborazione di un testo legislativo a valere come normativa-quadro e di principio per la contabilità regionale. Il testo elaborato

è quindi divenuto il disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento ed attualmente all'esame della Commissione bilancio e programmazione del Senato della Repubblica.

L'interesse e la pertinenza di tale iniziativa legislativa rispetto al discorso che questa indagine vuole riprendere sono date non solo dalle scelte assunte dalla nuova normativa proposta alle regioni per la impostazione dei loro bilanci e per la gestione della loro finanza, ma anche dal fatto che quelle scelte - e cioè i principi-cardine sui quali è impostata la normativa quadro e di principio sulla contabilità regionale - viene proposta non come sovrapposizione statutale di vincoli e limiti alla legislazione regionale in tema di bilancio e di contabilità, ma, al contrario, come identificazione di principi generali dell'ordinamento in materia di bilancio e di contabilità indicata ora - con questa occasione legislativa - sul fronte dei bilanci e della contabilità regionale, ma introdotta esplicitamente a valere come principio generale avanzato e proposto anche nella prospettiva e nell'impegno di una riforma della legge di contabilità generale dello Stato. Si tratta proprio, nella sostanza, di quelle indicazioni-cardine enucleate dalla precedente indagine conoscitiva che collocano perciò i bilanci e la contabilità regionale sul piano di una integrazione tra bilancio e programma, tra bilancio annuale e bilancio pluriennale, tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, tra bilancio della regione e bilancio di ogni altro operatore pubblico regionale.

Non vi è dubbio che tali indicazioni-cardine hanno dovuto conoscere uno svolgimento ed una versione specifici per corrispondere alle connotazioni ed ai vincoli del livello istituzionale proprio alle regioni, ad una finanza in larga misura derivata sul fronte dell'entrata, ad una competenza legislativa e amministrativa non generalizzata. Non vi è dubbio perciò che tale normativa non potrebbe meccanicamente essere trasferita al livello del bilancio e della contabilità dello Stato, e che aperti restano, e da svolgere e da specificare, temi e questioni propri solo alla finanza e alla contabilità pubblica di questo superiore livello istituzionale. Ma assai rilevante sul piano tecnico-giuridico e sul piano politico appare di certo il passo compiuto con tale iniziativa legislativa, l'impegno in tal modo assunto a compiere ormai una decisiva

svolta riformatrice. Non è del resto senza significato che tale iniziativa legislativa sia maturata anche per la vivissima, reiterata sollecitazione di tutto il fronte regionale, insofferente di costruire una nuova esperienza amministrativa, di edificare un nuovo livello istituzionale entro i limiti, gli appesantimenti, le sfasature, le incongruenze di una obsoleta legislazione di contabilità e di spesa. Sicché, si può ben ritenere che alla sollecitazione congiunta delle due maggiori novità istituzionali affacciate sulla scena a cavallo degli anni '60 e degli anni '70, regioni e programmazione, si deve la spinta decisiva in direzione di una riforma che da più lungo tempo era maturata a livello della cultura giuridica ed economica e attraverso la esperienza e la riflessione parlamentare.

**PRESIDENTE.** La sua interessante e ampia esposizione, dottor Carbone, ci ha ulteriormente confermato la necessità di una incisiva riforma della contabilità di Stato. La prego ora di voler rispondere alle domande che le rivolgeranno i colleghi della Commissione.

**DELFINO.** Il disegno di legge governativo, ora all'esame del Senato, cui lei prima faceva cenno, pensa possa costituire un utile punto di riferimento per una diversa strutturazione del bilancio dello Stato?

**CARBONE, Consigliere di Stato.** Il provvedimento di legge elaborato dal Governo per la contabilità regionale si presenta già per se stesso come un anticipo dei principi della contabilità pubblica. Per ora esso riferisce soltanto al fronte regionale dei principi generali della contabilità pubblica, quali l'integrazione del bilancio annuale con quello pluriennale, l'integrazione del bilancio di competenza con il bilancio di cassa e così via. Ho detto « riferisce »: questo verbo significa che, a seconda dei soggetti ai quali vengono riferiti, tali principi devono assumere versioni diverse, diverse calibrature.

Per fare un esempio, si consideri il fatto che le regioni incontrano limiti istituzionali al loro indebitamento e quindi si pone il problema di come definire e vincolare il loro livello di indebitamento, dal momento che esse non dispongono di uno strumento del tipo conto scoperto del Tesoro sulla Banca d'Italia. Tutto questo pone

dei problemi di disciplina specifica per le regioni e di una diversa disciplina per lo Stato.

Le regioni, infatti, una volta che si sono appropriate di trasferimenti finanziari venuti loro dallo Stato e che nel corso di una gestione finanziaria si verificano degli avanzi, possono portare questi ultimi in testa al bilancio successivo e collocarli diversamente.

Il problema si pone in modo del tutto diverso per lo Stato. La situazione che ho appena delineato per le regioni si verifica in quanto il loro disavanzo è un *plafond* chiuso: per lo Stato, invece, tutto questo non c'è. Ciò per dire che i temi sono diversi e che non si può usare la stessa legge per regolamentarli, ma è chiaro che i principi-cardine di quella legge — desunti dalle indicazioni uscite da questa Commissione — sono certamente validi per lucrare la formulazione legislativa di questi cardini per lo Stato, ma non sono meccanicamente trasportabili, né sono esaurienti.

**DELFINO.** Lei non ritiene che, se il disegno di legge che è ora all'esame del Senato dovesse essere tradotto in legge, si acuirebbero ulteriormente i contrasti che esistono fra Stato e regioni anche in questo campo e quindi si creerebbe uno squilibrio tra finanza regionale e finanza statale? Né si può pensare che iniziative del tipo di quella che è ora all'esame del Senato abbiano un carattere sperimentale: le regioni sono delle realtà troppo importanti perché si possa fare su di esse degli esperimenti. Sarebbe perciò opportuno che si avviasse parallelamente anche la riforma della contabilità dello Stato, in modo da garantire un minimo di coordinamento reciproco.

**CARBONE, Consigliere di Stato.** In termini politici senz'altro, nel senso che l'introduzione di questi nuovi principi nella contabilità regionale crea un operatore regionale più capace e meglio attrezzato in materia di spesa, per quanto riguarda sia la impostazione sia la gestione del bilancio. Poiché è un operatore pubblico che agisce in parallelo con l'altro operatore pubblico — lo Stato, la pubblica amministrazione — da questa coesistenza del nuovo e del vecchio verrà acuita la consapevolezza dei ritardi e dell'inefficienza di questo ultimo. Di fatto si viene a creare un ulteriore acceleratore verso il risultato di una

nuova e diversa contabilità pubblica anche per lo Stato.

Da questo punto di vista, soltanto istituzionale e giuridico, si deve considerare che i due comparti sono isolati, perché le regioni hanno un'autonomia costituzionalmente garantita, con la relativa autonomia di disciplinare sia i loro provvedimenti di spesa sia la loro impostazione di bilancio in una serie di materie, oltre a quelle che riguardano la loro autorganizzazione. Il confronto tra il vecchio e il nuovo sistema sarà difficile da sostenere e mantenere; si scoprirà da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche in modo migliore che in passato la pertinenza di questo tema.

Si può essere tentati di affermare che non ha senso fare una cosa del genere per le regioni se non la si fa anche per lo Stato e che conviene aspettare che il sistema sia attuato dallo Stato. Se si è convinti che questo è un ulteriore passo avanti, il risultato sarebbe un mero ritardo. Inoltre, poiché si tratta di un tema sentito in via mediata dall'opinione pubblica rispetto ad altri problemi, vi è bisogno di un fatto nuovo perché se ne acquisti maggiore consapevolezza.

**PRESIDENTE.** Penserei ad una legge quadro unitaria in grado di realizzare un armonico coordinamento tra la contabilità dello Stato e la contabilità regionale. Il fatto è che ci si è trovati di fronte a notevoli resistenze.

**CARBONE, Consigliere di Stato.** Una diversa nuova legge di contabilità dello Stato, spostando l'oggetto della decisione, cioè dando contenuti decisionali diversi al bilancio, sposta anche competenze e poteri. Se oggi una gestione di cassa è realizzata soltanto da una sede, estranea al Parlamento ed estranea altresì al Governo nella sua collegialità, quella è forse l'ultima sede che risulterà disponibile per una novità di questo genere. Questo disegno di legge è importante perché porta la firma anche del ministro del tesoro, oltre che dei ministri del bilancio e dell'interno.

**GAMBOLATO.** Penso che noi dovremmo partire da un dato di fondo, cioè che lo Stato dovrebbe essere in grado di programmare la spesa, di rendere tra loro coerenti le diverse scelte che opera. La serie di proposte formulate nella scorsa legislatura - collegamento tra bilancio annuale

e bilancio pluriennale, affidamento alla politica di bilancio della periodizzazione delle spese pluriennali, ecc. - tendono tutti infatti ad adeguare la concezione del bilancio dello Stato all'esigenza di una politica economica programmata.

Nell'ipotesi che si arrivasse ad una soluzione di questo tipo - che è pur sempre un fatto rilevante sul piano politico - non vi è dubbio che rimarrebbe, anzi si accentuerebbe, la contraddizione tra l'impostazione del bilancio e la struttura attuale della pubblica amministrazione, che tutti conosciamo. Se non si lavora contestualmente alla riforma della pubblica amministrazione e a quella della contabilità generale dello Stato, credo sia del tutto illusorio che si possano trovare soluzioni tecnico-contabili o giuridiche idonee a risolvere realmente i problemi e ad esaltare il ruolo del Parlamento.

Vi è poi la problematica specifica relativa al bilancio di competenza e al bilancio di cassa. Il primo, che consiste in una serie di autorizzazioni di spesa e di incasso, provoca il fenomeno dei residui (pari in genere al 10-15 per cento), cioè la parte degli stanziamenti che non si è riusciti a spendere. Con il bilancio di cassa che cosa cambia sostanzialmente, dal momento che si tratta pur sempre di un bilancio preventivo, cioè di una previsione di spesa?

In altri termini, attraverso il bilancio di cassa si autorizza il Governo a spendere determinate somme. Se resta la strozzatura fondamentale determinata dall'incapacità di spendere della pubblica amministrazione, non abbiamo cambiato niente. Alla fine dell'anno finanziario avremo soltanto verificato, attraverso il rendiconto di cassa del Ministero del tesoro, che a determinate poste di bilancio non ha corrisposto una capacità reale di investimento. Dal punto di vista del controllo non avremmo una possibilità di intervento maggiore di quella che abbiamo oggi, posto che il Parlamento decidesse finalmente di chiedere al ministro del tesoro ogni tre mesi i dati relativi alla situazione di cassa.

Mi chiedo, inoltre, se non sia possibile che nella stessa impostazione di bilancio si dia per scontata una incapacità di spesa. Se potessimo fare una analisi approfondita, vedremmo chiaramente che in molti capitoli di bilancio (per esempio quelli riguardanti i lavori pubblici e l'agricoltura) il consuntivo registra spese largamente inferiori a quelle previste nel bilancio di com-

petenza. Se si elaborasse un bilancio più aderente alla realtà, si eviterebbero i residui ma si prenderebbe atto, in pratica, dell'inefficienza della pubblica amministrazione.

Vorrei sapere se lei ritiene importante e decisivo, se si vuole arrivare ad una riforma della contabilità pubblica, che non ci si ponga l'obiettivo soltanto dal punto di vista giuridico del garantismo formale, ma anche, come credo sia necessario, creando strutture in grado di assicurare una reale capacità di controllo.

Il problema di fondo rimane quello di accelerare il più possibile la spesa. La creazione di un patrimonio progetti potrebbe essere un tentativo valido di dare una risposta a questa esigenza.

A questo punto, anche se si tratta di una questione non molto attinente al tema di cui stiamo discutendo, è necessario chiarire un equivoco. In definitiva siamo sempre partiti da dati che nella realtà non trovano assolutamente nessuna conferma. Nella fattispecie, il dato da cui siamo sempre partiti è che il grande problema italiano risiede nella enorme dimensione della spesa pubblica rispetto al prodotto nazionale lordo. Invece, tutti i dati riscontrabili nella realtà ci dimostrano che l'Italia non è un paese che investa, in termini di spesa pubblica, più di altri paesi. Anzi ancora oggi gli altri paesi della Comunità europea spendono più del nostro. Infatti, il rapporto spesa pubblica-prodotto nazionale lordo alla fine dello scorso anno in Italia era più basso che in Germania e in Inghilterra. Sono perciò dell'avviso che anche questo problema debba essere verificato in concreto, sulla base di dati comparati, se non si vuole indulgere ad impostazioni superficiali e di comodo, che impediscono un discorso serio sulla dinamica e soprattutto sulla qualificazione della spesa pubblica nel nostro paese.

CARBONE, *Consigliere di Stato*. Forse conviene prima di tutto chiarire bene cosa sia il bilancio di cassa prima ancora di affrontare il tema del senso e dell'utilità di riformare il bilancio senza avere preliminarmente acquisita e operante una riforma delle strutture e della organizzazione pubbliche.

Quale « partigiano » del bilancio di cassa, ho premesso che esso non dà una risposta esauriente e non scioglie i nodi decisivi della inefficienza e dei tempi lunghi

della pubblica amministrazione. Tali nodi sono collocati nel campo della organizzazione della pubblica amministrazione e nella definizione dei singoli procedimenti di spesa. So bene che il bilancio di cassa non è che una risposta parziale, se vogliamo preliminarmente, a questi problemi, ma serve a porli, a identificarli.

Infatti, che cosa ci dice di più e di diverso un bilancio di cassa rispetto ad un bilancio di competenza? Ambedue si riferiscono alla spesa (parlo del versante della spesa perché quello della entrata è una previsione mista di accertamento e di riscossione).

Il bilancio di competenza ci dice soltanto per ciascun oggetto della spesa e con riferimento a ciascun capitolo quanto l'amministrazione è autorizzata ad impegnare, cioè quali e quanti procedimenti amministrativi aventi una dimensione oltre che istituzionale anche finanziaria, possano essere avviati per perseguire quegli obiettivi, a carico di quel bilancio in quell'anno. Il bilancio di competenza ci dice soltanto questo. Nella gestione del bilancio di competenza capita addirittura che non intervenga nemmeno l'avvio di un procedimento: capita, cioè, che sullo stanziamento di un capitolo è soltanto acceso un decreto di impegno il quale appropria una quota di tale capitolo per un progetto determinato, in funzione di un singolo procedimento amministrativo, che alla fine avrà un destinatario nominativo. Assai spesso, scontando che l'amministrazione non è in grado nemmeno di avviare un procedimento nell'anno, si spiccano sul conto di taluni capitoli di spesa decreti aventi come destinataria la stessa pubblica amministrazione, che le fa in tal modo sopravvivere per finanziare progetti e provvedimenti ancora da varare o da determinare.

Con il bilancio di competenza noi abbiamo solo e semplicemente la nozione delle risorse finanziarie messe a disposizione in quell'anno per quell'oggetto. Non sappiamo, però, se e quante procedure amministrative si prevede di avviare e tanto meno di concludere per perseguire quell'oggetto. Si chiede l'autorizzazione ad assumere impegni di spesa e in ciò dovrebbe essere implicata una qualche valutazione della capacità operativa della pubblica amministrazione. Nulla però ci dice il bilancio di competenza sui procedimenti amministrativi che si conta di concludere, sulle attività e sulle opere che si valuta di realizzare, sulle spe-

se cioè che si prevede di portare alla fase conclusiva del pagamento.

Per converso, il bilancio di cassa è il momento più significativo nell'impatto che la finanza pubblica ha sul sistema economico. Esso ci dice quali autorizzazioni il Parlamento dà al Governo e quali impegni assume quest'ultimo di utilizzare quelle autorizzazioni per definire procedimenti amministrativi di spesa.

Il bilancio di competenza si riferisce sempre anche agli esercizi precedenti. La cifra del bilancio di cassa è una cifra che può essere minore di quella del bilancio di competenza, ma può essere anche maggiore; infatti la somma destinata ai pagamenti sugli impegni nuovi da autorizzare nell'anno può anche essere pari solo alla metà dello stanziamento di competenza, ma ad esse si aggiungerà quanto è rimasto ancora da pagare sugli impegni assunti nell'anno precedente.

Data questa impostazione il bilancio di cassa rappresenta la fotografia della capacità o incapacità di spendere della pubblica amministrazione.

Sono convinto anch'io che sia necessario affrontare i problemi posti dalla struttura della pubblica amministrazione, la quale non è neutrale rispetto agli obiettivi che ci poniamo. Ma la realtà è che, qualora volessimo occuparci di tutti questi problemi per raggiungere gli obiettivi che ci si pongono, resteremmo impantanati. Pertanto è necessario concentrare i nostri sforzi per una riforma istituzionale della contabilità non più considerata come un semplice obiettivo parziale, ma come un obiettivo preliminare che sia di sollecitazione nei confronti degli altri; infatti è solo con il bilancio di cassa che l'operatività o l'inooperatività, la lentezza o la celerità della pubblica amministrazione vengono ogni anno evidenziate.

DELFINO. In tal modo si rendono più facili le variazioni di bilancio, perché se in un certo settore non si spende ed in un altro c'è urgenza e necessità di spendere, la « fotografia » reale rende più agevoli gli adattamenti.

CARBONE, *Consigliere di Stato*. Lo strumento della variazione di bilancio sarà da riferire normalmente alla cassa, perché le urgenze emergeranno dalla capacità di portare a compimento procedimenti amministrativi, dalla capacità di maturare la

fase di pagamento che chiama appunto in causa le disponibilità di cassa su ciascun capitolo della spesa; per quanto riguarda la competenza, ci sono i residui; eccezionalmente ci può essere una variazione riferita alla competenza, perché l'amministrazione è stata in grado di iniziare tutti i procedimenti di spesa e potrebbe ancora evadere altre iniziative che impingono su un capitolo della competenza a disponibilità già esaurite.

Dopo aver chiarito il significato del bilancio di cassa, vorrei ribadire che una riforma istituzionale del genere, anche se non del tutto sufficiente, ha una sua autonomia. Non c'è dubbio che si rende necessaria una serie di riforme della organizzazione della pubblica amministrazione e dei suoi procedimenti, ma è utile non confondere le due cose ed agire perché nel più breve tempo possibile si possa giungere alla riforma istituzionale.

Soltanto per memoria desidero aggiungere che, in occasione di tale riforma, non è detto che non si possano fare anche altre cose minori, attinenti più alla gestione della spesa, ma che utilmente potrebbero essere riviste con l'occasione. Ricordo lo esempio emerso durante la scorsa legislatura, in quella fase dell'indagine, a riguardo dell'accreditamento della spesa ai funzionari delegati, che così come attualmente disciplinato crea ricorrenti e pesanti strozzature nel flusso dei pagamenti.

Per quanto riguarda le previsioni-stanziamento di un bilancio di cassa, che costituiscono né più né meno che autorizzazioni a pagare, in quanto non siano poi utilizzati entro il termine dell'esercizio dalla pubblica amministrazione, restano come disponibilità da utilizzare, restano cioè come disponibilità e come carico di pagamenti da riportare sul bilancio successivo; si tratta infatti di risorse finanziarie che non sono state utilizzate per la cassa di un anno e di cui si tiene conto nella impostazione del bilancio di cassa dell'anno successivo.

Siccome è stata proposta l'integrazione del bilancio di competenza con quello di cassa, allora il titolo giuridico ad acquisire risorse finanziarie è dato proprio dai conti e dalle equazioni della competenza. La cassa, di per sé stessa, è sempre in pareggio.

Infine, sono perfettamente d'accordo con il rilievo, che per altro mi sembra non appartenere direttamente a questo discorso, sulla valutazione complessiva della spesa

pubblica italiana se paragonata a quella di altri paesi. Non siamo certo noi all'avanguardia come dimensione complessiva; il tema che si pone qui, però, non è tanto quello della dimensione complessiva della spesa, quanto quello della sua produttività ed attraverso questo passaggio noi torniamo al tema della capacità del nostro apparato pubblico di spendere, al tema dei nostri procedimenti amministrativi rispetto alla tempestività ed efficacia della spesa.

Vorrei poi ricordare che i temi che sono più vicini a quelli affrontati dall'indagine conoscitiva e che perciò potrebbero essere coinvolti da un proposito riformatore, almeno in termini di redazione di un articolo, sono quelli dei controlli e dei contratti. Certamente il regime dei controlli è una delle condizioni e dei vincoli più generali di tutta la spesa pubblica. I temi della duplicazione dei controlli e quindi anche della generalizzazione, al di là dei termini previsti dalla Costituzione, del controllo esterno della Corte dei conti sulla spesa in termini preventivi possono tutti essere affrontati, come pure quelli relativi al regime di contratti. So, ad esempio, che una delle domande più pressanti che sono venute da parte delle regioni in ordine al provvedimento legislativo di cui prima parlavo è che esso venga affiancato, con pari sollecitudine, da una riforma del regime dei contratti che presenta ormai aspetti anacronistici, anche al di fuori della pratica amministrativa attuale.

Rileggevo prima nel volume di cui abbiamo parlato i tempi di spesa registrati secondo indagini campione per la realizzazione di opere pubbliche di vario tipo e mi rendevo subito conto che si arriva a fasi di gestione di cinquecento giorni. D'altra parte in base alle nostre esperienze sappiamo che la fase di controllo non è assoggettata a termini nel nostro ordinamento, per cui può allungarsi con la più assoluta discrezionalità, dipendendo essa dai tempi che la Ragioneria e soprattutto la Corte dei conti impiegano per esaurire i compiti di loro competenza.

BASSI. Il problema di fondo che intendiamo affrontare, più che attraverso una riforma istituzionale del bilancio, si può risolvere attraverso una riforma delle procedure di spesa. Alla fine della precedente fase di questa indagine conoscitiva si era mitizzato il bilancio di cassa; sono lieto di ciò che ho sentito oggi, perché sono

sempre più convinto che il problema vero non è l'alternativa bilancio di competenza-bilancio di cassa, ma la riforma delle procedure di spesa. Sono convinto che il bilancio dello Stato deve essere necessariamente un bilancio di competenza: non si risolve nulla con un bilancio di cassa. L'ente pubblico, a mio avviso, deve avere un bilancio di competenza, anche con carattere annuale. Quindi l'idea, che scaturì alla fine della precedente fase dell'indagine, di un bilancio annuale di cassa e di uno pluriennale di competenza, a mio avviso, non risolve gran che, se non si inquadra in una visione più ampia della politica di bilancio e della programmazione.

Il bilancio, in ultima analisi, nella sua parte corrente non è altro che una ricognizione di spese obbligatorie, di spese che derivano da impegni preesistenti ed anche nella parte del conto capitale per una notevole quota è una ricognizione di impegni già assunti con leggi poliennali di spesa.

In questa fase della nostra indagine penso pertanto che dovremmo orientarci verso un esame delle procedure, alcune delle quali sono state snellite, ma ancora in modo insufficiente. Infatti, come andiamo avanti? In base alle disponibilità dei capitoli di bilancio il ministro fa una promessa di spesa e solo allora si mette in moto la redazione dei progetti esecutivi da parte dell'ente che ha avuto l'incarico di realizzarli. Il consigliere Carbone ha accennato alla registrazione dei contratti, ma ci sono anche i tempi lunghi per la effettuazione delle gare, i cui verbali devono infine essere approvati dall'autorità amministrativa; solo successivamente si stipula il contratto e, dopo che è stato approvato e registrato, si passa alla consegna dei lavori. C'è inoltre una norma che impedisce allo Stato di pagare anticipatamente, con la conseguenza che spesso la spesa necessaria per fare un lavoro aumenta vertiginosamente a causa dei tempi lunghi che intercorrono tra il momento in cui l'ente vince la gara e quello in cui i lavori vengono effettivamente ultimati. L'unica eccezione a questa norma è stata prevista per la Cassa per il mezzogiorno; una generalizzazione del sistema del pagamento anticipato indurrebbe le imprese ad operare con maggiore speditezza, facendo in tal modo risparmiare anche la pubblica amministrazione.

Quindi, secondo il mio punto di vista, dobbiamo cercare di rendere più snelle e

più spedite le procedure di spesa e nello stesso tempo abbinare l'ordinario bilancio annuale di competenza ad un bilancio poliennale, che è poi una ricognizione dei fabbisogni, cioè una previsione di larga massima per tutti i principali settori che dovrebbe consentire di stabilire in ogni singolo esercizio la somma da destinare ai vari interventi. Inoltre non vincolerei questo bilancio poliennale ad una durata prestabilita.

Non dobbiamo infine dimenticarci che ormai il bilancio dello Stato è essenzialmente un bilancio di trasferimenti, giacché i centri di spesa si sono moltiplicati ed estesi in varie direzioni. Ritengo perciò che si dovrebbe allargare la nostra indagine ai problemi connessi alla finanza locale, che sono stati fino a questo momento, per la verità, piuttosto trascurati.

Il consigliere Carbone, nel corso del suo intervento, ha anche accennato ai problemi relativi ai disavanzi e al divieto fatto alle regioni di chiudere i loro bilanci in passivo; viceversa, per quanto riguarda i comuni e le province, abbiamo aggirato l'ostacolo, autorizzandoli a contrarre mutui a pareggio dei disavanzi.

Secondo il mio parere, in una successiva fase di questa nostra indagine, dovremmo cercare di formulare anche qualche proposta per una sistemazione definitiva della finanza locale, che fa parte integrante della contabilità pubblica e non è giusto perciò che rimanga fuori del bilancio dello Stato, anche in considerazione del fatto che lo Stato garantisce i mutui con cui si fronteggiano i disavanzi di bilancio. Per la verità si tratta di una garanzia puramente nominale perché lo Stato non si surroga mai agli enti locali, ai quali concede eventualmente un altro mutuo, nel quale è inclusa la rata di ammortamento di tutti i mutui precedenti.

Ritengo che dovremmo tenere sempre ben presente l'esigenza di mantenere centralizzata la manovra del disavanzo, anche perché diversamente non è pensabile una politica di programmazione. Occorre quin-

di assegnare ai comuni e alle province entrate adeguate in relazione alle funzioni e ai compiti loro assegnati ed esigere contemporaneamente bilanci in pareggio, in modo da non consentire il perpetuarsi di situazioni passive che non possono essere ulteriormente tollerate.

Per concludere, propongo di allargare la nostra indagine ai problemi relativi alla spesa pubblica degli enti locali e soprattutto di concentrare l'attenzione sulle procedure di spesa, evitando di disperderci in diatribe a mio avviso non risolutive, come quella relativa alla trasformazione del bilancio di competenza in bilancio di cassa.

**CARBONE, Consigliere di Stato.** Le indicazioni emerse dalla indagine svolta nella passata legislatura, che sono state raccolte dal disegno di legge relativo alla contabilità regionale, non pongono l'alternativa tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, ma indicano la soluzione in una integrazione tra bilancio di competenza e bilancio di cassa nel senso che viene indicata una appropriazione di risorse individuate come disponibili per i singoli oggetti; pertanto non siamo in presenza della divisione delle somme immediatamente disponibili.

**BASSI.** Sono d'accordo sulla utilità di questo documento, che per altro non incide agli effetti di accelerare la spesa pubblica, e non è risolutivo rispetto ad altri fini che noi intendiamo perseguire.

**PRESIDENTE.** A nome della Commissione ringrazio il consigliere Carbone per la cortesia con cui ha aderito al nostro invito e per l'importante contributo che ha dato ai nostri lavori.

Per quanto riguarda la richiesta formulata dall'onorevole Bassi, desidero precisare che era già previsto che nella seconda fase dell'indagine si affrontasse in modo particolare il problema della finanza locale.

La seduta termina alle 13.

