

## APPENDICE

BOZZA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DEL COMITATO PER  
LA INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI DELLA SPESA E  
DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA DELLA V LEGISLATURA

*(Relatori: TREMELLONI e FABBRI).*

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

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

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

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

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

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

« La Camera,

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

udita la discussione;

impegna la Commissione V (Bilancio)

ad integrare e concludere, entro il corrente anno, l'indagine conoscitiva sulla spesa pub-

blica che essa sta conducendo, presentando precise proposte riguardanti, in particolare, le seguenti questioni:

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

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

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

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

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

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

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

LA MALFA, BIASINI, BUCALOSSI,  
COMPAGNA, GUNNELLA, MAMMI,  
MONTANTI, REALE ORONZO,  
TERRANA ».

In adempimento all'ordine del giorno La Malfa, la Presidenza della Commissione predispondeva un nuovo programma per la prosecuzione ed estensione della indagine conoscitiva, dando inizio alla seconda fase dei lavori dell'apposito Comitato, che risultava articolata in sette linee di ricerca, corrispondenti alle indicazioni formulate dall'ordine del giorno approvato dalla Camera. Per ciascuna linea di ricerca pro-

cedeva alla costituzione di un ristretto gruppo di lavoro, costituito da esperti nelle materie o argomenti specifici, con il compito, in un primo momento, di predisporre un piano di indagine per individuare la documentazione da acquisire, le elaborazioni da esperire, le nuove ricerche da svolgere e, successivamente, di elaborare e presentare precise osservazioni e concrete proposte. I singoli gruppi di lavoro risultavano così costituiti:

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

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

3) *Esame del rapporto tra creazione di base monetaria attraverso il tesoro e attraverso i canali bancari:* professor Antonio Marzano, ordinario di politica economica e finanziaria all'università di Roma; dottor Antonio Fazio, funzionario della Banca d'Italia; dottor Stefano Lo Faso, funzionario della Banca d'Italia; professor Bruno Trezza, straordinario di economia e politica monetaria all'università di Siena; professor Gastone Miconi, funzionario del Ministero del tesoro;

4) *Esame della possibilità di una revisione legislativa, complessiva ed unitaria, dei residui di stanziamento e degli impegni globali accumulati, come premessa ad una sistemazione normativa nuova, più coerente e più aderente alle effettive capacità di spesa della pubblica amministrazione ed alla necessità di assicurare il fabbisogno per finanziare le riforme, secondo un preciso or-*

dine di priorità e nella tutela costante dell'equilibrio monetario e finanziario: professor Manin Carabba, funzionario dell'Istituto di studi per la programmazione economica; professor Sabino Cassese, straordinario di diritto amministrativo all'università di Ancona; dottor Giuseppe Laccesaglia, funzionario della Ragioneria generale dello Stato; professoressa Maria Teresa Salvemini, docente all'università di Roma;

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

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

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

Sulla base della documentazione elaborata e trasmessa dai singoli gruppi di lavoro, (\*) il Comitato ha preliminarmente discusso i rapporti presentati ed ha predisposto il presente documento conclusivo, con riguardo a tutti e sette i punti dell'ordine del giorno, che raccoglie e sintetizza i dati emersi e le conseguenti proposte formulate, e che il Comitato stesso sottopone all'esame ed alla valutazione della Commissione bilancio.

(\*) La documentazione predisposta dai singoli gruppi di lavoro sarà stampata come allegato ai lavori della Commissione ed è fin da ora disponibile presso la Segreteria della Commissione bilancio.

## I.

ESAME DEL RAPPORTO TRA SPESE CORRENTI E SPESE DI INVESTIMENTO NEL BILANCIO DELLO STATO, DEGLI ENTI COLLATERALI E DEGLI ENTI LOCALI, NONCHÉ DEI MEZZI PER LIMITARE LE PRIME E PROMUOVERE L'ESPANSIONE DELLE SECONDE.

1. — Il Comitato si è preliminarmente indirizzato verso l'esame di due aspetti fondamentali dei problemi di cui al primo punto dell'ordine del giorno La Malfa:

a) quantificazione analitica del rapporto tra spese correnti e spese in conto capitale nei bilanci dello Stato, delle aziende statali autonome, dei comuni, delle province, delle regioni a statuto speciale e degli enti previdenziali, con evidenziamento delle percentuali di composizione dei due suddetti titoli di spesa sulla spesa totale, dal 1965 al 1970, nelle previsioni definitive, nei consuntivi di competenza (impegni) e nella cassa (pagamenti in conto competenza), nonché con il calcolo delle percentuali dei pagamenti sulle previsioni e sugli impegni unitamente al rispettivo tasso di dispersione delle previsioni e degli impegni medesimi;

b) ricerca circa la rispondenza alle intenzioni del legislatore e circa la significatività economica della classificazione delle spese in parte corrente e in conto capitale, in particolare per evidenziare presso queste ultime, la parte che può economicamente considerarsi come « spesa di investimento ».

2. — Per quanto riguarda il problema particolare analizzato nel primo aspetto della ricerca, una duplice tendenza è emersa nettamente dall'osservazione di tutti i bilanci pubblici, fatta parzialmente eccezione dei bilanci degli enti previdenziali, per i quali solo molto approssimativamente si è potuto distinguere il momento della competenza da quello della cassa e la stessa spesa totale in spesa corrente e di conto capitale.

È emersa, anzitutto, una netta progressiva tendenza della spesa corrente a crescere, in percentuale del totale, nel passaggio dalle previsioni finali al consuntivo di competenza (impegni) fino alla cassa (pagamenti in conto competenza), laddove, nel contempo, la spesa in conto capitale (nel-

l'ambito della quale rientra la spesa di investimento) ha palesato la tendenza a ridursi percentualmente nel passaggio dalla competenza alla cassa. In secondo luogo, presso i bilanci di tutti i « livelli di governo » è emersa, altresì, la tendenza della spesa corrente a registrare un tasso di dispersione — come percentuale della previsione finale e degli impegni di competenza — non trasformata in pagamenti nel corso di ogni esercizio — assai minore di quello evidenziato, nel contempo, dalla spesa in conto capitale. Queste indicazioni assumono, nell'ambito dell'indagine specifica condotta, una qualificazione ulteriore, sia per la generalità del fenomeno riscontrato presso i bilanci di tutti gli enti territoriali, delle aziende statali autonome e degli stessi enti previdenziali (pur con i limiti di significatività per questi ultimi in precedenza ricordati), sia per la specificazione che al livello della spesa statale si ricava dall'analisi per Ministeri, al livello della spesa degli enti territoriali dalla distinzione della spesa in conto capitale tra erogazioni di vero e proprio investimento ed erogazioni per estinzione di debiti e fondi di riserva. Ed è certamente sintomatico, ad esempio, che le due tendenze sopra esposte si riproducano puntualmente e con continuità nella spesa statale per 12 Ministeri sui 19 esaminati.

È sintomatico, altresì, che le stesse tendenze emergano, sempre nella spesa statale, presso quei Ministeri che, da un lato, registrano la più forte dinamica di sviluppo delle previsioni di competenza e, dall'altro, il più forte accumulo di residui passivi a fine anno, a seguito di un ritmo di smaltimento dei vecchi residui inferiore al ritmo di accumulo dei residui di nuova formazione. È, dunque, dalla analisi specifica della situazione interna di questi Ministeri che si potranno trarre utili indicazioni circa i tempi reali delle procedure amministrative di spesa presso di essi vigenti, anche con richiamo alle conclusioni operative, cui sono giunti i gruppi di lavoro promossi per gli altri punti dell'ordine del giorno La Malfa.

3. — Per quanto riguarda la ricerca sulla rispondenza alle intenzioni del legislatore e sulla significatività della classificazione delle spese secondo i due titoli della parte corrente e del conto capitale, si deve, anzitutto, riscontrare che, dopo la riforma del bilancio dovuta alla legge n. 62

del 1964, la Corte dei conti ha spesso avanzato rilievi circa l'effettiva rispondenza della classificazione contabile della spesa, nei titoli I (spesa di parte corrente) e II (spesa in conto capitale), alle reali esigenze delineate dal legislatore. Non sempre, cioè, appare chiaro che un determinato capitolo di spesa sia imputabile ad uno dei due titoli in cui è effettivamente allocato in bilancio. Inoltre, si può, a volte, dubitare che un determinato capitolo di spesa si riferisca effettivamente al concetto che aveva il legislatore della spesa corrente e di quella in conto capitale.

In altri termini: per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, si ha l'impressione che sia invalso l'uso di considerare nella parte corrente non tanto le spese diverse da quelle d'investimento, quanto le spese « ricorrenti », laddove nel conto capitale si ritrova largamente il vecchio concetto della spesa per movimento di capitali (a parte lo stralcio del rimborso di prestiti); per quanto riguarda, invece, il primo aspetto, si manifesta chiaramente l'impossibilità di esplicitare il contenuto dei capitoli con oggetto plurimo, ai fini della classificazione in titoli del bilancio. D'altronde, nell'esame della prassi di classificazione in titoli di spesa, viene a volte il dubbio che essa risponda di più alla vecchia distinzione tra spese ordinarie e spese straordinarie. Questi dubbi sarebbe opportuno fossero chiariti, nella loro veridicità e nella loro consistenza. Ciò, al fine di evitare l'equivoco cui potrebbe incorrere il Parlamento nell'interpretare il contenuto dei titoli di bilancio: e cioè, che esso continui ad intendere per spese di parte corrente e per spese in conto capitale quelle cui si riferiva con la legge del 1964, quando invece il loro effettivo contenuto potrebbe risultare diverso a causa della prassi invalsa nella classificazione delle spese di bilancio.

Oltre alla rispondenza della prassi contabile alle intenzioni del legislatore nella classificazione dei titoli del bilancio statale, risulterebbe oggi opportuno chiarire anche se la distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale risulti sufficiente per una valutazione economica delle spese. Nel 1964, infatti, il legislatore pensava all'esigenza di adeguare il bilancio alla contabilità nazionale, per cui distingueva tra spese che aumentino il patrimonio sociale (*stock* di capitale sociale) e spese che non accrescano tale patrimonio (flussi di consumo e redi-

stribuzione del reddito). Tale distinzione, mutuata dalla contabilità nazionale, non considera, però, l'efficienza dei servizi resi con la spesa pubblica e l'efficacia dell'azione pubblica di erogazione per un indirizzo produttivistico nella società.

In breve, si tratterebbe di riferirsi, nell'interno delle spese correnti e in conto capitale, non soltanto all'aspetto patrimoniale, ma anche all'aspetto economico più generale; non solo alla realizzazione di qualcosa di durevole, ma pure al maggior risultato economico cui la spesa tende (\*).

4. — Per quanto concerne, infine, il problema della indicazione dei mezzi per limitare lo sviluppo delle spese correnti e promuovere quello delle spese di investimento, si ritiene che il problema stesso debba essere risolto in stretto collegamento con le conclusioni raggiunte dagli altri gruppi di lavoro. È evidente, infatti, che il continuo lievitare della spesa corrente (specie quella per il personale) dipende direttamente dal tipo di bilancio adottato nel nostro paese, dalla struttura della legislazione sul pubblico impiego e dall'attività legislativa del Parlamento, sotto l'impulso delle molteplici pressioni settoriali e corporative che emergono continuamente. Queste strutture e questi impulsi sono, dunque, direttamente responsabili dell'attuale altissima rigidità della spesa statale, cioè del fatto che ad ogni nuovo esercizio finanziario le entrate previste risultano formalmente vincolate ad una percentuale altissima di spese già deliberate negli esercizi anteriori e sostanzialmente incompressibili.

A questa conseguenza, per altro, congiurano non solo il peso crescente della spesa ricorrente, ma anche quello dei piani poliennali per spese di investimento, distribuiti in rigide *tranches* annuali, per le

(\*) Data l'importanza che riveste un'ampia ricerca sulla rispondenza alle intenzioni del legislatore e sulla significatività economica della attuale nostra classificazione della spesa pubblica tra spesa corrente e spesa in conto capitale, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione bilancio sull'opportunità di promuovere, in un secondo momento, un supplemento ed un proseguimento della indagine sul punto 1 dell'ordine del giorno La Malfa per un completo sviluppo del secondo aspetto della presente ricerca, secondo le linee indicate nella relazione conclusiva del gruppo di studio incaricato di approfondire i temi di cui al predetto punto dell'ordine del giorno.

quali il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione impone, come è noto, l'acquisizione contestuale delle relative coperture finanziarie man mano che tali *tranches* emergano nella competenza di ogni esercizio. Tuttavia, il fatto che il ritmo di smaltimento, al livello dei flussi di cassa, della spesa corrente risulta, nella sostanza, più rapido di quello della spesa in conto capitale (così che, generalmente e in misura prevalente, l'inserimento della prima nella competenza di un anno significa che i pagamenti potranno avvenire entro il medesimo anno, cosa che in generale non avviene quasi mai per la seconda), fa in modo che spesso coperture finanziarie, acquisite per determinate *tranches* di piani poliennali di investimento pubblico, finiscano di fatto e *pro tempore* per defluire verso l'utilizzazione di cassa imposta dal più rapido smaltimento della spesa corrente.

Per interrompere in qualche modo la logica ferrea di questo meccanismo di storni di cassa, che sostanzialmente spiega la diversa e maggiore dinamica della spesa corrente rispetto a quella di investimento pubblico nel tempo, non basta certamente studiare i sistemi per accelerare le procedure amministrative di spesa nel settore delle erogazioni in conto capitale. Infatti, come dimostrano le conclusioni raggiunte sul punto 3 dell'ordine del giorno La Malfa (rapporto fra creazione di base monetaria attraverso il Tesoro e attraverso i canali bancari), un complessivo aumento e una sostanziale accelerazione delle occorrenze di cassa del Tesoro — per l'incremento del ritmo di smaltimento dei residui passivi del conto capitale — non può che fare aumentare la domanda di base monetaria della Tesoreria, onde (in determinate situazioni della bilancia dei pagamenti) questo potrebbe ripercuotersi — come nel 1969-70 — nel senso di una contemporanea contrazione della base monetaria concessa ai canali creditizi, cioè ai settori direttamente produttivi: e ciò, pur in una situazione di aumento (e non di contrazione) della base monetaria complessivamente creata per tutti i suoi canali di assorbimento.

Ecco perché è prioritariamente necessario porsi il problema dei mezzi per limitare il ritmo di lievitazione della spesa corrente (per sua natura più rigida), se si vuole espandere la spesa pubblica di investimento (per sua natura più elastica). Ma il contenimento della spesa corrente —

al di là degli strumenti tecnici che si possono adottare per favorirlo - è essenzialmente un problema politico, che riguarda soprattutto il ritmo con il quale crescono le previsioni di spesa approvate in questo settore dal Parlamento. Poiché il comparto più cospicuo della spesa ricorrente è certamente quello della spesa per il personale, gli sforzi di razionalizzazione vanno concentrati in tale comparto, approfittando anche della grande redistribuzione di servizi e di competenze che dovrebbe avvenire con la piena operatività delle regioni a statuto ordinario. Ci si rende conto di tutta la complessità che caratterizza i problemi qui sollevati, problemi che da sempre affliggono il nostro paese. Tuttavia, è indubbio che in essi si annidano le possibilità di qualche soluzione valida per attenuare - non eliminare, ben si intenda - il ritmo di lievitazione della spesa pubblica per il personale o, quanto meno, per correlarne maggiormente l'espansione all'incremento degli indici di efficienza della stessa, secondo i noti canoni dell'analisi costi-benefici (P.P. B.S.). Ciò si ottiene soprattutto attraverso una redistribuzione delle competenze e la acquisizione di una adeguata mobilità del personale secondo le diverse esigenze e dotazioni di organici che caratterizzano i vari comparti della pubblica amministrazione a tutti i « livelli di governo ». Questa redistribuzione diventerebbe possibile, evidentemente, solo dopo aver realizzato un sostanziale allineamento delle retribuzioni tra le amministrazioni pubbliche ai diversi « livelli di governo » a parità di compiti, di attribuzioni, di grado: premessa evidente ad ogni tentativo di mobilità del personale in base a criteri di efficienza dei servizi forniti da esso ai cittadini. Una linea accettabile nel senso ora indicato sembra, pur con qualche riserva, quella in materia enunciata dal « Documento programmatico preliminare 1971-75 » predisposto dal Ministero del bilancio e della programmazione economica.

5. — Accanto alla razionalizzazione della spesa corrente, sembra importante richiamare le conclusioni tracciate sul punto 5 dell'ordine del giorno La Malfa in materia di coperture finanziarie per i piani poliennali di spesa di investimento, ex-articolo 81, quarto comma, della Costituzione. I meccanismi sopra descritti, relativamente al finanziamento delle varie *tranches* di spesa

poliennale, ci dimostrano come una rigida predisposizione di questa secondo una successione temporale meccanicistica, anziché ricorrendo alla previsione dei tempi reali delle singole quote di erogazione, è all'origine sia dell'accumulo imponente di residui passivi del conto capitale (specie nel settore dei residui di stanziamento), sia degli inevitabili storni di cassa che tale accumulo provoca. Appare, pertanto, assai importante che si riesca a rompere questa successione meccanicistica non solo seguendo le indicazioni della Commissione Medici in tema di interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione, ma anche imponendo all'amministrazione pubblica una articolazione temporale dei piani poliennali per spese di investimento che più puntualmente segua la ricerca dei tempi reali di erogazione, a seconda delle diverse fasi di predisposizione delle procedure tecniche e amministrative (ricerche, progettazioni, appalti, collaudi, ecc.) necessarie.

Ecco perché la soluzione di questi problemi si intreccia, da un lato, con le conclusioni raggiunte sul punto 4 (revisione dei residui di stanziamento) e, dall'altro, con quelle per i punti 6 (adozione del bilancio di cassa) e 7 (revisione dei controlli amministrativi e contabili). È, infatti, evidente che l'indagine sui tempi reali delle procedure per spese d'investimento rappresenta una premessa necessaria per la revisione di tutti i residui di stanziamento in tale comparto della spesa pubblica, mentre è soltanto con l'avvio verso l'adozione del bilancio di cassa che potrebbe predisporre una soluzione drastica di tutti questi problemi, restituendo al Parlamento un controllo effettivo sui tempi e l'entità dei flussi di spesa pubblica in termini di cassa. D'altra parte, l'eliminazione di certe duplicazioni di controllo preventivo formale da parte della Ragioneria generale dello Stato e da parte della Corte dei conti potrebbe chiaramente favorire l'accorciamento dei tempi tecnici delle procedure di spesa nel settore del conto capitale (spese di investimento).

Tutto ciò dimostra come le conclusioni sul punto 1 dell'ordine del giorno La Malfa siano, in definitiva, strettamente correlate a quelle sugli altri punti e come il problema dei rapporti tra spesa corrente e spesa d'investimento finisca per coinvolgere tutta la problematica sulla riforma della contabilità e dell'amministrazione pubblica.

## II.

## ACCERTAMENTI DELLE CONDIZIONI REALI CHE DANNO LUOGO ALLA FORMAZIONE CRESCENTE DEI RESIDUI.

1. — Ai fini della limitazione del volume dei residui, il Comitato ritiene di poter suggerire misure da un lato tendenti a rimuovere talune delle principali cause di formazione dei residui medesimi, dall'altro, intese ad accelerare il processo del loro smaltimento.

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

a) dovrebbe essere adeguatamente anticipata, rispetto alla prassi corrente, la presentazione alle Camere e l'approvazione, da parte delle stesse, dei disegni di legge di variazioni al bilancio. Subordinatamente, considerate le cause che provocano i ritardi nelle citate fasi della presentazione e dell'approvazione delle variazioni di bilancio, qualche vantaggio si potrebbe ottenere frazionando il provvedimento, che, per una raccomandazione formulata dalle Assemblee legislative, forma oggetto di un unico atto, in due o più provvedimenti, in modo da ridurre il ritardo a poche, inevitabili variazioni;

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

c) dovrebbe essere ridotto il numero dei passaggi previsti dai piani speciali nella fase che precede l'iter vero e proprio della spesa e cioè, in particolare, in quella della programmazione operativa, che implica decisioni sui fabbisogni delle singole regioni

e sul riparto dei fondi disponibili per le specifiche esigenze;

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

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

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

g) taluni snellimenti potrebbero realizzarsi anche nell'ambito della normativa vigente (ad esempio, un maggiore ricorso ai capitolati generali ed ai contratti-tipo, con la conseguente semplificazione della procedura di approvazione dei singoli contratti).

2. — Per quanto riguarda, in particolare, i settori dei Lavori pubblici e dell'Agricoltura, sono state formulate le sottoindicate proposte, intese ad incidere sulle cause di formazione dei residui passivi.

Per i Lavori pubblici:

a) si dovrebbero predisporre ed approvare programmi di opere ancor prima che il bilancio sia approvato dal Parlamento, in modo da avviare le progettazioni con notevole anticipo, espletare le gare di appalto durante la stagione invernale e iniziare i lavori in primavera;

b) l'assunzione da parte dello Stato di oneri finanziari pluriennali potrebbe estendersi agli interventi ordinari da finanziare con legge di bilancio, con modalità analoghe a quelle delle autorizzazioni speciali. Ciò consentirebbe una programmazione di massima, da parte degli organi del Ministero dei lavori pubblici, entro limiti finanziari predeterminati, da divenire operante a livello di progettazione esecutiva man mano che sono resi disponibili gli stanziamenti annuali;

c) dovrebbero essere potenziati gli uffici tecnici del Ministero dei lavori pubblici, le cui dotazioni in numero di unità

di personale tecnico ed in mezzi materiali si sono progressivamente ridotte;

d) dovrebbero essere intensificati i rapporti tra l'Amministrazione ed i liberi professionisti incaricati delle progettazioni, in modo da ridurre sospensioni e rinvii che determinano una notevole perdita di tempo;

e) dovrebbero essere almeno resi contemporanei i pareri - quando richiesti - di organi vari (Consigli superiori, Antichità e belle arti, ecc.);

f) negli appalti di opere pubbliche dovrebbero evitarsi gli scorpori di impianti speciali. Il conferimento di appalti unici, comprensivi della realizzazione degli impianti speciali, consentendo alle imprese appaltatrici di stipulare sub-appalti, determinerebbe sensibili economie di tempo;

g) dovrebbero essere estese e prorogate le semplificazioni ed il decentramento consentito in materia di opere e di edilizia dalle norme anticongiunturali emanate negli ultimi anni (decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124), e da leggi speciali (es. legge 1° giugno 1971, n. 291);

h) miglioramenti nel senso dell'acceleramento delle procedure potranno aversi con l'entrata in vigore dei decreti delegati relativi al deferimento di funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario, in applicazione dell'articolo 17 della legge finanziaria regionale.

3. — Per il settore dell'Agricoltura sono state presentate le seguenti principali proposte:

a) dovrebbe essere conferita al bilancio del Ministero dell'agricoltura e foreste una maggiore elasticità, istituendo capitoli di spesa per grandi settori d'intervento che abbiano caratteristiche analoghe sotto il profilo degli obiettivi, delle competenze e delle procedure (ad esempio, nel settore dei miglioramenti fondiari);

b) dovrebbe essere attribuito automaticamente agli ordini di accreditamento (mediante i quali si mettono a disposizione degli uffici esecutivi i fondi per le spese previste da particolari capitoli di bilancio), consentendo che gli ordini stessi possano essere utilizzati sino a quando non siano stati spesi totalmente. Si eviterebbe, così, la procedura della riduzione e dell'annullamento degli ordini di accreditamento alla fine dell'esercizio e della loro riproduzione all'inizio dell'anno successivo, con la conseguente perdita di alcuni mesi;

c) l'Amministrazione dell'Agricoltura dovrebbe essere autorizzata, per le spese da finanziare mediante ricorso al mercato, ad assumere impegni, nei limiti e sulla base della legge di autorizzazione di spesa, anche prima della emanazione dei decreti del Ministro del tesoro di iscrizione degli stanziamenti in bilancio (che, a loro volta, sono subordinati al perfezionamento delle operazioni di mutuo).

4. — Relativamente al settore delle amministrazioni comunali e provinciali, le proposte formulate in seno al Comitato per provocare la riduzione del volume dei relativi residui, possono così sintetizzarsi:

a) adozione, da parte dei singoli enti, di un piano pluriennale scorrevole ed iscrizione nel bilancio annuale delle spese e delle corrispondenti entrate relative alle sole opere, comprese nel piano pluriennale, che possa fondatamente prevedersi siano realizzabili, almeno in parte, nell'esercizio cui il bilancio si riferisce;

b) riforma delle norme di contabilità previste per gli enti locali, con lo snellimento delle procedure e la semplificazione dei controlli. Si ritiene, comunque, che il decentramento regionale potrà determinare una accelerazione dell'*iter* di esecuzione della spesa. Occorre, peraltro, imporre agli enti locali la tempestiva approvazione e pubblicazione dei consuntivi di competenza, senza i quali non è possibile, per essi, operare una ricognizione esatta della consistenza dei residui;

c) eliminazione o riduzione delle cause di formazione dei residui connessi alle procedure previste per il finanziamento dei bilanci deficitari, il cui ritardo si riflette su tutto il processo realizzativo della spesa, concorrendo, in misura sensibile, alla formazione dei residui. A tal fine è auspicabile il potenziamento del meccanismo di concessione dei mutui a favore degli enti locali, soprattutto ponendo la Cassa depositi e prestiti in grado di assolvere puntualmente ai suoi compiti d'istituto e dotandola sempre di adeguata liquidità: gran parte dei residui passivi degli enti locali si riferiscono, infatti, al conto capitale e si contrappongono a pari residui attivi dovuti alla ritardata erogazione dei mutui concessi da parte della Cassa depositi e prestiti;

d) precisazione dei compiti degli enti locali, allo scopo di evitare l'ingerenza di più enti nello svolgimento di servizi della

medesima specie, sollevando gli enti medesimi da compiti di pertinenza tipica dello Stato e delle Regioni;

e) riforma della finanza locale, assicurando un sistema di entrate sufficientemente elastico, che garantisca la piena copertura delle spese correnti, la cui dinamica, da sola, crea gran parte del disavanzo dei bilanci degli enti locali;

f) revisione della legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, allo scopo di rimuovere i gravi squilibri tra costi e ricavi, che caratterizzano la gestione delle aziende;

g) adozione di una disciplina uniforme per classi di comuni in materia di personale, ad esempio attraverso la fissazione di parametri rigidi.

### III.

#### ESAME DEL RAPPORTO TRA CREAZIONE DI BASE MONETARIA ATTRAVERSO IL TESORO E ATTRAVERSO I CANALI BANCARI.

Gli studi condotti in sede di Comitato di indagine dimostrano che la dilatazione del volume di base monetaria per finanziamenti al Tesoro può realmente addurre ad una contrazione delle disponibilità di finanziamento per il settore privato.

Questo fenomeno non avrebbe motivo di suscitare preoccupazioni particolari se l'andamento del disavanzo pubblico, che ne è all'origine, riflettesse sempre i criteri di una politica di ispirazione keynesiana, protesa alla regolazione della domanda globale: i criteri, cioè, della cosiddetta « finanza funzionale ». In tal caso, la dilatazione del fabbisogno di cassa del Tesoro risponderebbe ad esigenze di sostegno della spesa complessiva. Ne segue che il suo soddisfacimento, da parte dei centri monetari, non sacrificerebbe le esigenze di finanziamento degli investimenti privati, i quali sarebbero, in ipotesi, incapaci di assorbire una più ampia liquidità.

Ma è dubbio che l'andamento del *deficit* del bilancio pubblico italiano possa farsi sempre rientrare in modelli di tipo keynesiano. Ciò presupporrebbe che il Tesoro disponesse di un ampio margine di manovra del *deficit* di bilancio: ma - come è stato ufficialmente dichiarato con riferimento al fenomeno dei residui passivi, che notoriamente concorrono a determinare in misura rilevante l'ampiezza del *deficit* - i margini

di una manovra siffatta risultano, di fatto, esigui.

Ne segue che la dilatazione del disavanzo di cassa del Tesoro, e in particolare della quota coperta con creazione di base monetaria, può non rispondere ad esigenze obiettive di sostegno dell'economia, e può anzi verificarsi in presenza dell'opposta necessità, ossia di un contenimento della domanda globale. Ne segue anche che il soddisfacimento di tale fabbisogno può realmente sacrificare, in parte, la realizzazione di investimenti privati, che risulterebbero attuabili qualora la creazione di base monetaria fosse meno accentuatamente rivolta a fronteggiare la richiesta pubblica e, quindi, più largamente disponibile per il settore privato.

Al cospetto di un fabbisogno del Tesoro, che non sembra perfettamente riconducibile sotto gli schemi della « finanza funzionale », vi è un'altra possibilità d'azione che risulta esperibile allo scopo di attenuare le conseguenze che si sono descritte. Essa consiste nel reperire quelle forme di finanziamento del *deficit* del Tesoro, che riducano da un lato gli effetti destabilizzanti che - date le sue dimensioni - possono derivarne, e dall'altro gli effetti deprimenti che possono scaturirne per l'accumulazione complessiva.

Con questo riferimento al problema del finanziamento dell'economia, non si vuole alludere alla possibilità che la Banca centrale, nonostante la dilatazione della creazione di base monetaria per conto del Tesoro, si astenga da manovre restrittive della creazione di base monetaria per il settore privato. Questa possibilità esiste solo nei limiti consentiti dalla tutela dell'equilibrio dei prezzi e dei conti con l'estero. Quando questo duplice equilibrio risultasse minacciato - e nel periodo considerato nella ricerca condotta dal gruppo di studio vi erano motivi di temerlo - è giocoforza che la Banca centrale ricorra all'anzidetta manovra compensatrice.

Si vuol far riferimento, invece, alla possibilità di fronteggiare le esigenze di finanziamento del *deficit* pubblico mediante mezzi di copertura meno inflazionistici, senza per altro ricorrere all'emissione di titoli a lungo termine. Sarebbe meno avvertita, in questo caso, la necessità di bilanciare la pressione esercitata dalla spesa pubblica sulla domanda globale, mediante pratiche restrittive della liquidità disponibile per gli investimenti privati.

Le possibilità che si aprono per effetto dell'attivazione di una diversa politica di

finanziamento del *deficit* pubblico non sono trascurabili, ma nemmeno illimitate. Non è da credersi che sia possibile, per questa via, neutralizzare le conseguenze non desiderate di un *deficit* pubblico eccessivamente (o, se del caso, insufficientemente) espanso. In altri termini, non sarebbe realistico attendersi che la semplice scelta dei mezzi più idonei di finanziamento del disavanzo possa surrogarsi all'attuazione di strategie più incisive agli effetti del controllo della domanda o del processo di accumulazione, quali la manovra delle dimensioni del *deficit* o la qualificazione produttiva della spesa pubblica.

Il Comitato ritiene, pertanto, di dover esprimere il convincimento che occorra soprattutto creare nel nostro paese le premesse operative indispensabili per una razionale impostazione di queste due strategie di intervento, e che, a tale scopo, sia opportuno procedere ad un riesame dei rapporti istituzionali attualmente vigenti tra i principali centri che ne sono responsabili: si allude al problema dei rapporti istituzionali intercorrenti soprattutto *a)* tra il Ministero del tesoro e gli altri Ministeri, per quanto concerne la manovra delle dimensioni della spesa e del disavanzo; *b)* tra il Ministero del tesoro ed il Ministero del bilancio e della programmazione economica, per quanto riguarda la composizione della spesa e la sua rispondenza agli obiettivi programmati di sviluppo.

In particolare, si raccomanda:

1) quanto al processo di formazione dei flussi di cassa:

*a)* di garantire una maggiore rispondenza delle sue dimensioni agli obiettivi concordati in sede CIPE;

*b)* di assicurare al Tesoro, nei suoi rapporti istituzionali con gli altri Ministeri della spesa, i mezzi amministrativi capaci di contenere entro tali dimensioni i propri flussi di cassa;

*c)* di accrescere la flessibilità dei flussi di cassa del Tesoro, in relazione alle mutevoli occorrenze degli equilibri di breve periodo dell'economia;

2) quanto al sistema di finanziamento dei flussi di cassa:

*a)* di accrescere le possibilità di correggere, attraverso la scelta di tali mezzi di finanziamento, gli scostamenti dei flussi di cassa dai limiti segnalati ai precedenti punti 1-*a)* e 1-*c)*; ed in relazione a ciò:

*b)* di rimuovere i vincoli al riguardo interposti dall'articolo 81 della Costituzione e dalla vigente sua prassi interpretativa;

*c)* di agevolare la possibilità di ricorrere, in misura più ampia - ove se ne prospetti l'esigenza - a mezzi di copertura diversi sia dai mezzi monetari sia dai titoli a lungo termine (quali i buoni ordinari del Tesoro), allo scopo di contenere da un lato gli impulsi inflazionistici che possono sprigionarsi dagli uni, e dall'altro gli effetti riduttivi degli investimenti privati che possono derivare dagli altri.

#### IV.

ESAME DELLA POSSIBILITÀ DI UNA REVISIONE LEGISLATIVA, COMPLESSIVA ED UNITARIA, DEI RESIDUI DI STANZIAMENTO E DEGLI IMPEGNI GLOBALI ACCUMULATI, COME PREMESA AD UNA SISTEMAZIONE NORMATIVA NUOVA, PIÙ COERENTE ALLE EFFETTIVE CAPACITÀ DI SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED ALLA NECESSITÀ DI ASSICURARE IL FABBISOGNO PER FINANZIARE LE RIFORME SECONDO UN PRECISO ORDINE DI PRIORITÀ E NELLA TUTELA COSTANTE DELL'EQUILIBRIO MONETARIO E FINANZIARIO.

1. — L'indagine sui residui di stanziamento, ed in particolare su quelli che riguardano i principali piani di sviluppo in corso di attuazione, permette, pur nei termini e nei limiti in cui essa si è svolta, di formulare talune considerazioni.

Queste possono articolarsi in tre gruppi, a seconda che investano gli aspetti procedurali, economico-finanziari e contabili della materia.

2. — Sul piano procedurale, l'analisi svolta pone anzitutto in luce un eccessivo allungamento degli adempimenti amministrativi, in genere dovuto alla necessità - avvertita in più casi - di una programmazione di settore per la determinazione degli obiettivi di spesa. Tale programmazione, che costituisce indubbiamente un elemento positivo, non è però venuta a sostituirsi al preesistente sistema procedurale, ma ha finito, il più delle volte, per sommarsi ad esso, aggiungendo nuovi adempimenti, nuove fasi a quelli già esistenti.

In secondo luogo, le procedure di erogazione delle spese sono strettamente legate alle fasi amministrative degli organi cui la spesa si riferisce e riflettono anche i tempi

necessari all'espletamento di quelle fasi (specialmente per la stipulazione dei contratti).

Infine, le procedure di realizzazione della spesa comportano, talvolta, l'esecuzione di adempimenti per i quali è richiesto l'intervento di altri soggetti, specie enti locali, per le opere, ad esempio, da effettuare con finanziamenti congiunti e per decisioni da assumere a livello locale. Quando ciò avviene, si hanno ulteriori motivi di allungamento dei tempi di attuazione della spesa.

3. — Sul piano finanziario, gli attuali criteri di applicazione dell'obbligo costituzionale della copertura e la conseguente automaticità, per le spese finanziate con ricorso all'indebitamento — e tale è il caso della maggior parte dei piani di sviluppo esaminati — del rapporto tra raccolta di mezzi sul mercato ed inserimento in bilancio della voce di spesa, introducono un fattore di rigidità espresso dalla contemporaneità dei due atti, il primo dei quali esplica i suoi effetti in maniera del tutto indipendente dalla realizzazione del secondo.

Per altro verso, la correlazione che porta a subordinare l'iscrizione della spesa all'effettiva acquisizione in termini di cassa del provento del mutuo determina:

in sede di impostazione delle previsioni iniziali di bilancio, la esclusione da tali previsioni delle spese finanziate con prestiti. Così operando, però, si menoma, sia pure limitatamente alla fase della previsione, il principio della universalità del bilancio, il quale non dà più nozione della totalità delle entrate e delle spese che si prevede di realizzare nell'anno e gli stessi saldi differenziali relativi ai singoli titoli perdono di significato, in quanto destinati a modificarsi, più o meno sensibilmente, nel corso dell'esercizio;

in sede di gestione, un ulteriore fattore di ritardo nell'esecuzione delle spese così finanziate, spese che di solito riescono ad avviare il proprio *iter* procedurale soltanto verso la fine dell'esercizio, accentrandosi proprio in questo periodo, come la realtà insegna, le operazioni di mutuo.

4. — Sul piano contabile, la predeterminazione delle quote annue di spesa, generalmente effettuata dalle leggi autorizzative dei piani di sviluppo, provoca gravi distorsioni nell'ortodossa applicazione del principio della competenza: gli stanziamenti, invece di riflettere l'entità degli impegni che

concretamente si prevede potranno assumersi nell'anno, costituiscono nient'altro che l'acquisizione al bilancio delle ripartizioni annue operate dalla legge.

Diretta conseguenza di tale sistema è l'abnorme ricorso — a meno di non paralizzare del tutto l'azione pubblica, rinunciando alla fine dell'esercizio alle quote di spesa che non si sono potute effettivamente utilizzare — al correttivo al riguardo apprestato dalla legge di contabilità di Stato, vale a dire ai residui di stanziamento, sui quali è venuta per tal modo a scaricarsi l'anomalia dell'attuale sistema di formulazione delle previsioni di bilancio. Va, per altro, osservato che residui di stanziamento si formano, in maniera anormale, anche nel comparto delle spese correnti; così come deve rilevarsi l'esistenza dei cosiddetti impegni globali, che traggono origine da una interpretazione troppo estensiva del concetto di impegno, quale definito nella legge di contabilità generale dello Stato.

5. — Sulla base dei problemi così puntualizzati e tenuto conto dell'altro particolare aspetto dell'indagine, e cioè di una utilizzazione più aderente alle effettive capacità di spesa della pubblica amministrazione delle somme accantonate sotto forma di residui di stanziamento, il Comitato ha formulato talune riflessioni che qui di seguito brevemente si espongono.

6. — Il riesame delle procedure dovrebbe tendere ad inserire negli adempimenti tradizionali la considerazione degli obiettivi propri delle varie azioni programmatiche in modo da:

evitare l'aggiunta di nuove fasi che dovrebbero, invece, sostituire quelle in essere;

assicurare un'integrazione dei punti di vista dei Ministeri di spesa e degli organi di controllo della spesa con le scelte degli organi della programmazione.

Talune delle lentezze procedurali, che sono emerse dall'esame particolareggiato dei principali piani di sviluppo, potrebbero essere eliminate in via amministrativa. A questo riguardo, sarebbe utile acquisire i risultati dei lavori in corso presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero del bilancio e della programmazione economica per una accelerazione della spesa pubblica.

7. — La revisione dei rapporti tra copertura e stanziamento dovrebbe essere attuata in modo da:

eliminare l'attuale rigido automatismo, che lega, in fase di competenza, la copertura alla spesa per evitare, con esso, sia l'effetto deflazionistico conseguente ai diversi ritmi di realizzazione dell'una e dell'altro nella ipotesi di giacenza della copertura in attesa della erogazione a cui si riferisce, sia l'effetto che potrebbe derivare dall'uso *pro tempore*, in sede di cassa, della copertura stessa per altre destinazioni di spesa;

assicurare che il momento della copertura sia deciso, per le spese finanziate col ricorso al mercato, in un quadro di scelte complessive sia delle autorità monetarie sia degli organi di governo responsabili della politica di bilancio e quando i progetti di spesa siano già suscettibili di esecuzione;

ricondurre in bilancio, già in sede di previsioni iniziali, le spese coperte con mutui, sì da offrire, fin dal momento iniziale della gestione ed attraverso una più puntuale osservanza del principio dell'universalità, il quadro complessivo degli impegni della pubblica finanza e dei mezzi, compresi quelli da attingere al risparmio, che ad essa occorrono.

8. — La corretta applicazione del sistema della competenza — eliminando gli effetti di quella vera e propria fabbrica dei residui di stanziamento oggi costituita dalla meccanica trasposizione in bilancio delle spese nelle ripartizioni annue stabilite dalle leggi — potrebbe operarsi attraverso:

l'impegno a non consentire deroghe all'articolo 36, secondo comma, della legge di contabilità generale dello Stato, limitandone l'applicazione effettivamente alle sole spese in conto capitale;

la sistematica e generalizzata osservanza del disposto del primo comma dell'articolo 142 del regolamento di contabilità generale dello Stato, secondo il quale « tutte le spese si iscrivono in bilancio per la somma che si ritiene necessaria alle occorrenze dell'esercizio »;

il rinvio, da parte delle leggi autorizzative dei programmi pluriennali, a quella di bilancio per la determinazione — nell'arco temporale e nei limiti quantitativi complessivamente prefissati — delle somme da stan-

ziare nell'esercizio, avuto riguardo alle possibilità tecniche di esecuzione dell'intervento, oltre che alle necessità di politica economica a breve termine, così come prospettato dalla Commissione Medici sui problemi derivanti dall'articolo 81 della Costituzione. Ovviamente la revisione degli attuali criteri di impostazione in bilancio delle spese pluriennali importerebbe la preliminare riconsiderazione dei termini di copertura di tali spese;

una più rigida disciplina dell'istituto dell'impegno di spesa — anche e soprattutto al fine di limitare il fenomeno dei residui passivi — in maniera da fissarne nettamente i contorni, con preciso ed esclusivo riferimento ad obbligazioni dello Stato, giuridicamente (e non solo contabilmente) perfezionate.

9. — Per ultimo, resta da sottolineare che l'eliminazione delle conseguenze finali dei fenomeni rilevati (e cioè l'esistenza di una massa consistente di residui di stanziamento) non è pensabile in termini di nuova destinazione delle spese, se non attraverso un intervento legislativo estremamente complesso.

A parte, però, che una nuova destinazione per essere efficace presuppone l'introduzione dei correttivi precedentemente indicati, sta di fatto che la determinazione di nuove priorità richiede la definizione di criteri di riferimento che solo nel programma, ed in una politica di spesa pubblica di medio e lungo periodo, può effettuarsi.

## V.

ESAME DEL RAPPORTO PROGRAMMA-LEGGI DI SPESA-BILANCIO DI PREVISIONE, ANCHE IN RIFERIMENTO ALLE CONCLUSIONI UNANIMI DELLA COMMISSIONE MEDICI SUI PROBLEMI POSTI DALL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE.

## VI.

POSSIBILITÀ DELL'ADOZIONE DI UN BILANCIO DI CASSA DI AUTORIZZAZIONE ANNUALE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DELLO STATO.

1. — Il Comitato assume come valide le conclusioni cui pervenne, alla fine della scorsa legislatura, la Commissione Medici in tema di rapporto tra leggi di spesa-bi-

lancio-programma e ne esplica le seguenti conseguenze:

a) le leggi sostanziali di spesa (eminentemente le leggi pluriennali di spesa, i programmi settoriali di intervento, le cosiddette leggi di programma, ecc.) debbono formulare indicazioni di spesa aggregate, a valere complessivamente per tutto il periodo di efficacia della normativa sostanziale introdotta; debbono, altresì, specificare la quota di spesa autorizzata a carico del primo esercizio finanziario di incidenza, o anche dei primi due se l'onere graverà già sull'esercizio in corso e se per quello successivo risulterà già presentato (o predisposto) il relativo bilancio di previsione; debbono riscontrare la copertura, per la restante spesa a carico degli esercizi ulteriormente successivi, sulle indicazioni e previsioni di programma;

b) il bilancio annuale provvede a determinare quanto della complessiva spesa autorizzata conviene iscrivere a carico di ciascun esercizio finanziario, avendo riguardo tanto ad equilibri e a politiche generali di bilancio, quanto a concreta e maturata capacità di spesa della pubblica amministrazione nello specifico campo di intervento disciplinato dalla singola legge di spesa, che sostiene quella singola voce di bilancio: perciò assunzione del bilancio a sede di decisioni sostanziali di spesa (nei termini e nei limiti di una quantificazione annuale delle autorizzazioni pluriennali di spesa) e affermazione della legge di approvazione del bilancio come di una legge non già meramente formale, ricettizia e contabilizzatrice di decisioni di spesa tutte altrove e altrimenti adottate e definite, ma di legge sostanziale, capace di sopportare decisioni, determinazioni e scelte sostanziali di spesa, strumento essenziale della politica di bilancio e di programma;

c) il programma diventa sede di previsione e di indicazioni di finanza pubblica ad orizzonte pluriennale, sufficientemente analitiche e disaggregate da consentire i riscontri di copertura per le leggi pluriennali di spesa di cui *sub a*); e perciò di indicazioni che distinguano tra finanza propria dello Stato (entrata e spesa) e finanza degli altri operatori pubblici, e che, per la spesa propria della pubblica amministrazione, forniscano elementi disaggregati almeno al livello delle maggiori categorie funzionali e possibilmente (e progressivamente)

all'interno di ciascuna categoria sulla base di specificazioni e ripartizioni tanto funzionali quanto economiche ed anche amministrative delle destinazioni di spesa; tutto ciò riscontrato su adeguate indicazioni dal lato della formazione delle risorse e della acquisizione di entrate, tanto tributarie che finanziarie.

2. — Il Comitato riconosce, in via generale e preliminare, la obsolescenza e la inadeguatezza del bilancio annuale di competenza quale disciplinato dalla vigente legge di contabilità. Ritiene valida, ma non più sufficiente, la riforma introdotta con la legge n. 62 del 1964, come primo tentativo di collocare il bilancio nel più vasto quadro della contabilità nazionale e come premessa ad una sua ristrutturazione in funzione di programma. Al riguardo sono emersi tre ordini di esigenze:

a) il tradizionale concetto di universalità del bilancio è divenuto oggi insufficiente a conseguire un quadro davvero complessivo, e perciò significativo, dei conti dell'operatore pubblico nella sua più generale accezione, a rappresentare, cioè, il panorama generale dei flussi finanziari (in entrata e in uscita) che fanno capo alla molteplicità dei soggetti pubblici, attraverso i quali è oggi gestita la finanza pubblica (Stato, aziende di Stato, enti pubblici funzionali, enti pubblici territoriali). Per soddisfare l'esigenza di una rappresentazione generale e significativa dei flussi finanziari che fanno capo all'operatore pubblico, inteso nella sua dimensione più comprensiva, è necessario un bilancio integrato della pubblica amministrazione nel suo complesso, che, pur distinguendo i flussi intestati all'uno e all'altro soggetto pubblico, esponga, con chiarezza, i saldi a carico o a profitto del bilancio proprio dello Stato; tale esigenza è avanzata non soltanto in termini conoscitivi, ma anche (e soprattutto) per riportare ad unità di decisione — o almeno di decisioni coordinate e ponderate — tutte le componenti della finanza pubblica nei saldi e nei riscontri che presentano a carico del bilancio dello Stato;

b) insufficiente è pure divenuto l'orizzonte annuale della spesa pubblica, sicché si pone la esigenza di integrare il bilancio annuale in un sistema di previsioni e di contabilità pluriennali: la ultrannualità del bilancio non deve valere in termini negati-

vi, come ritardi nella sua gestione, ed esprimersi patologicamente con i residui, ma deve essere positivamente assunta come la dimensione necessaria ed ottimale della finanza pubblica e dispiegarsi come impostazione preventiva di un orizzonte pluriennale dell'entrata e della spesa. Bilancio pluriennale, perciò, non ridotto a mero e sommario capitolo di un più generale documento programmatico, ma come specifico e formale documento della contabilità pubblica, capace di esprimere definiti effetti giuridici (almeno riscontro di copertura, al limite anche autorizzazione di spesa). Bilancio pluriennale che può e deve assumere il massimo di riscontro alla riaffermata esigenza di una programmazione cosiddetta « scorrevole » e che, anzi, può costituire lo strumento più specifico e più proprio di tale « scorrevolezza ». L'esigenza di assicurare una profondità pluriennale alle decisioni di spesa e alla gestione della spesa è, infatti, una esigenza permanente, che si pone in ogni momento alla politica del bilancio, così nel primo come nell'ultimo anno di riferimento di un programma economico pluriennale (sia quinquennale, sia diversamente dimensionato); perciò la necessità che l'orizzonte pluriennale della finanza pubblica (e della spesa pubblica, in particolare) sia di continuo ricostituito e che ad ogni bilancio annuale faccia sempre di scorta una previsione pluriennale, da ricostituire in una sua reintegrata prospettiva di anno in anno;

c) innanzitutto e, comunque, insufficiente appare altresì — e soprattutto — il carattere di mera e rigida competenza, cui la vigente legge di contabilità vincola la struttura dell'attuale bilancio. Tale inadeguatezza è stata rilevata, essenzialmente, sotto due profili: 1) in primo luogo, sotto il profilo del bilancio come sede e momento delle maggiori decisioni di spesa, che ne fanno appunto lo strumento eminente al servizio di una politica economica (di breve e di medio periodo) proposta dal Governo, discussa e deliberata dal Parlamento nell'esercizio delle comuni funzioni di definizione dell'indirizzo di politica economica; 2) in secondo luogo, sotto il profilo della gestione del bilancio, che risulta irrigidita ed appesantita dai vincoli e dai termini della competenza.

Sotto il primo profilo è stata, in particolare, rilevata la opacità e la insignificanza di decisioni di bilancio (per l'entrata,

ma soprattutto per la spesa) assunte senza un reale e determinato riscontro nel tempo, e perciò il logoramento dell'istituto stesso del bilancio come documento massimo della politica economica su cui si intesse il rapporto Governo-Parlamento e in base al quale si esercitano le funzioni di indirizzo e di controllo del Parlamento stesso. Tempi di gestione ampiamente contrastanti con i termini della competenza — così come denunciato dalla lievitazione progressiva dei residui — sottraggono rilevanza ed incidenza reale alle decisioni del bilancio, non consentono al Parlamento un controllo politico sulla gestione autonoma dei residui e spostano sempre più l'attenzione e l'interesse nella sottostante ma non coincidente gestione di cassa, poiché collocano nella gestione di cassa medesima le decisioni e le scelte capaci di una presa sostanziale e mordente sulle vicende dell'economia.

Sotto il secondo profilo, sono state rilevate le numerose incongruenze e le pesanti deformazioni che la struttura di competenza induce nella gestione del bilancio, in termini di tempi più lunghi della spesa, per i connessi appesantimenti ed irrigidimenti procedurali in tutti i suoi momenti (di impostazione e di amministrazione), nonché in termini di una sostanziale indisponibilità ad una qualsivoglia manovra di bilancio in fase di gestione, ancorché debitamente e chiaramente deliberata. Il bilancio di competenza, una volta deliberato, risulta irreversibilmente « appropriato » a destinazioni settoriali e singolari che saranno perseguite in un tempo indeterminato e che in nessun caso e da nessun livello decisionale potranno essere manovrate o aggiustate sugli obiettivi non immobili di controllo congiunturale o di sviluppo programmato.

3. — Muovendo da queste considerazioni, il Comitato ha assunto come sua opzione primaria quella di un trapasso dal sistema della competenza al sistema della cassa. Ha ritenuto che il lungo dibattito culturale, politico ed anche parlamentare svoltosi da un decennio a questa parte renda maturi ormai i tempi di una tale decisione, del resto riscontrata anche da precise indicazioni formulate in questa stessa direzione da vari documenti programmatici elaborati dal Governo, e da ultimo dall'impegno riformatore in tale senso assunto dal Governo stesso con le sue dichiarazioni

programmatiche. Opzione per un bilancio di cassa non come documento integrativo del bilancio di competenza ed a rilevanza eminentemente conoscitiva, ma per un bilancio di cassa munito di una sua precisa ed indeclinabile rilevanza giuridica, in quanto capace di costituire per l'amministrazione autorizzazione e limite alla spesa in fase di pagamento, e perciò cardine del rapporto Governo-Parlamento in materia di decisioni di spesa.

Tale opzione non ha portato il Comitato ad escludere l'ipotesi di una duplice versione del bilancio, tanto nei termini della competenza quanto nei termini della cassa, sempreché tanto all'uno quanto all'altro vengano collegati autonomi ed individuati effetti giuridici: di autorizzazione all'impegno per l'uno e di autorizzazione al pagamento per l'altro. Soprattutto a questa ipotesi si è riguardato per il periodo di conversione dall'uno all'altro sistema, al fine di procedere con ragionevole sperimentazione e con la cautela necessaria alla fase del trapasso. Ma al sistema di competenza è stata anche riferita l'ipotesi del bilancio pluriennale, al quale, se e in quanto svolto in termini sufficientemente analitici e disaggregati, potrebbero risultare appoggiate le spese nella fase di impegno, almeno per alcune delle voci di spesa di più lunga istruttoria tecnica e amministrativa (soprattutto rilevanti nel titolo delle spese in conto capitale): in questo senso e con questa prospettiva è stata formulata l'indicazione di un bilancio pluriennale di competenza e di un bilancio annuale di cassa.

## VII.

**MODI DI ATTUAZIONE DELLE NORME DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI RIGUARDANTI LA COLLABORAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI ALL'OPERA DI CONTROLLO DA PARTE DELLE COMMISSIONI FINANZIARIE DEL PARLAMENTO SULLA LEGISLAZIONE DI SPESA E SULLE COPERTURE A' TERMINI DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE CHE ESSO COMPORTA.**

Le procedure di controllo, introdotte o precisate dai nuovi regolamenti parlamentari, hanno riproposto il problema di un raccordo agevole e continuo fra le Camere e la Corte dei conti, con riferimento agli

istituti regolati dagli articoli 148, 149 e 150 del Regolamento della Camera (e ai corrispondenti articoli 133, 132 e 131 del Regolamento del Senato).

1. — La norma dell'articolo 148 del Regolamento della Camera consente ad un presidente di Commissione parlamentare, per la materia di competenza, o a un presidente di Gruppo di avanzare richiesta alla Corte dei conti, tramite il Presidente della Camera, di informazioni, chiarimenti e documenti nei limiti dei poteri alla Corte attribuiti dalle leggi vigenti (secondo l'articolo 133 del Regolamento del Senato la facoltà di richiesta compete solo alle Commissioni e non vi è previsione di analogo potere dei presidenti di Gruppo).

L'istituto in questione presenta due sfere di applicazione: a) come strumento ausiliario della Commissione bilancio e programmazione per l'analisi della copertura delle leggi di spesa: b) come strumento di acquisizione di informazioni, chiarimenti e documenti presso la pubblica amministrazione.

Come strumento ausiliario della Commissione bilancio per il riscontro di copertura, la richiesta alla Corte può riguardare sia un aspetto giuridico-contabile (valutazione della congruità del sistema di copertura) sia un aspetto finanziario-contenutistico (valutazione della concreta disponibilità finanziaria dei mezzi indicati).

In linea di principio, le attuali attribuzioni della Corte dei conti consentono a questo istituto di poter assolvere all'uno come all'altro tipo di richiesta parlamentare. Per altro, nell'attuale assetto della Corte, l'effettiva utilizzazione da parte della Camera della norma dell'articolo 148, sollecita adeguate iniziative di autorganizzazione.

A questo proposito potrebbe sopperire più che un « registro degli impegni », autonomamente impiantato dalla Corte — così duplicando quello delle competenti Ragionerie centrali — l'invio alla Corte stessa della copia degli impegni giornalmente assunti dalle Ragionerie, attraverso i loro servizi meccanizzati, con il conseguente potere, da parte della Corte, di richiedere, quando necessario, notizie, informazioni e atti giustificativi di impegni o disimpegni. L'acquisizione di una copia delle scritture di impegno giornalmente eseguite dalle competenti Ragionerie, appare, d'altronde, consentita dall'ordinamento vigente ed in

questa prospettiva, particolare attenzione dovrebbe essere riservata dal Parlamento alla recentissima modernizzazione delle attrezzature informatiche della Ragioneria generale dello Stato (a cura della società ITALSIEL) e sulla opportunità - da far valere a livello politico nei confronti del Ministro competente - che ad essa seguano corrispondenti impianti di terminali presso la Corte dei conti (ad esempio, occorrerebbe che il meccanografico della Ragioneria generale dello Stato, oltre ai terminali presso le Ragionerie centrali dei vari ministeri, fosse dotato di un terminale presso la Corte dei conti).

Non si può, però, sottacere che un effettivo adeguamento della Corte ad un più stretto rapporto di ausiliarità con il Parlamento, per buona parte dei problemi specifici ora segnalati come per quelli che saranno subito trattati, risulta meglio raggiungibile in una organica riforma legislativa dell'Istituto. Si osserva, infatti, da un lato, che l'utilizzazione dei poteri acquisitivi sulla base degli articoli 16 e 21 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214) potrebbe incontrare resistenze e obiezioni formalistiche da parte della pubblica amministrazione, sulla base della tradizionale configurazione tipizzata dei rapporti intercorrenti tra questa e la Corte. D'altro lato, analoghe difficoltà formali potrebbero ravvisarsi per una adeguata autorganizzazione della Corte. Gli strumenti attualmente agibili per ottenere una rapida messa in opera dei canali con il Parlamento possono determinare, infatti, perplessità sotto il profilo delle garanzie delle quali è opportuno corredare questa come le altre attività della Corte. In luogo dei poteri di ordinanza e/o di delega del Presidente della Corte ora ipotizzabili, è evidente che una predisposizione legislativa consentirebbe soluzioni migliori in un arco più vasto di possibili progetti istituzionali.

Come strumento di acquisizione di informazioni, chiarimenti e documenti presso la pubblica amministrazione la richiesta alla Corte presenta, in linea di massima, lo stesso ordine di problemi esaminati *sub a*). La situazione presenta, per altro, elementi di diversità sia per il fatto che taluni dati e documenti risultano già nella disponibilità della Corte (si pensi, ad esempio, alla documentazione dei titoli di spesa

e dei rendiconti, sia pure questi ultimi ora trasmessi dalla pubblica amministrazione con un ritardo varie volte denunciato), sia per il fatto che, negli altri casi, il potere acquisitivo della Corte non potrebbe mai esercitarsi con la speditezza e la standardizzazione possibili, invece, per l'accertamento della copertura.

Di qui la prospettazione di una riforma legislativa la quale: *a*) da un canto, riconosca alla Corte poteri ispettivi-acquisitivi nei limiti materiali segnati dall'articolo 100 della Costituzione, in relazione a tutto ciò che ha riflessi sulla gestione del bilancio dello Stato; *b*) d'altro canto, determini il capovolgimento dell'attuale sistema di rapporti fra organo controllore e organo controllato, assegnando alla Corte un ruolo attivo nell'iniziativa del controllo (per propria autonoma determinazione o per impulso parlamentare) in luogo del vigente schema, che vede il controllato sostanzialmente attivatore del controllo attraverso l'invio del documento da sottoporre al visto.

2. — La norma dell'articolo 149 del Regolamento della Camera (corrispondente all'articolo 131 del Regolamento del Senato) disciplina la procedura di esame delle relazioni che la Corte dei conti trasmette al Parlamento per riferire sul controllo eseguito in merito alla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato (legge 21 marzo 1958, n. 259).

Al riguardo - accanto alla esigenza di un coordinamento tra Camera e Senato sui modi e sui tempi di questo esame - si sono individuati tre problemi di particolare importanza, la cui soluzione può conferire a questo tipo di controllo una maggiore efficacia sotto il profilo delle conseguenze politiche.

*a*) La prima questione concerne il tipo di controllo che la Corte deve esplicare. Sono note, in proposito, le contrastanti opinioni registratesi nel corso delle esperienze parlamentari fin qui avutesi. Da un lato, si è sostenuto che il controllo della Corte non dovesse eccedere i confini dell'accertamento di legittimità; di contro, si è fatta valere l'esigenza di un accertamento dei criteri sostanziali di gestione, al di là della regolarità formale di questa.

La necessaria chiarificazione in materia dovrebbe invece provenire dallo stesso Par-

lamento che, quale organo destinatario dei risultati del riscontro, ben può indicare all'organo ausiliario sia l'ambito degli ulteriori accertamenti da eseguire ad integrazione di quelli standardizzati nelle normali procedure, sia i criteri con i quali condurre tali accertamenti. Al riguardo, sembra propria l'utilizzazione, da parte delle Commissioni parlamentari, del nuovo strumento della risoluzione, con il quale la volontà parlamentare acquista la necessaria precisazione formale anche nei confronti di organi esterni.

b) La seconda questione concerne l'opportunità - sia da parte della Corte sia da parte del Parlamento - di elevare il livello del controllo, inquadrando la gestione di ciascun singolo ente nell'andamento complessivo del settore in cui opera, con conseguente possibilità di analisi comparative fra enti similari. Un tale mutamento qualitativo del controllo sugli enti appare tanto più necessario in quanto la ripetizione annuale delle relazioni presenta rischi di scadimento in mera attività di *routine*, con una visione atomistica priva di riferimento al contesto nel quale l'ente agisce e che spesso è quello in grado di offrire i più probanti elementi di giudizio.

Anche per tale aspetto, risulteranno congrui interventi politici specifici del Parlamento: sia con indicazioni alla Corte di raggruppamenti settoriali di enti, sia addivenendo ad un esame con criteri organici delle relazioni della Corte.

c) La terza questione si appunta sulle modalità di assoggettamento al riscontro della Corte degli enti sovvenzionati. A parte l'assoggettamento in virtù di leggi speciali, la procedura normale prevista dalla legge n. 259 del 1958 - decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri - può comportare inconvenienti e ritardi. Ciò sia sul piano pratico, difettando la Presidenza del Consiglio di strumenti effettivi di coordinamento e di rilevazione sistematica nei confronti degli enti sovvenzionati (si pensi al fenomeno degli enti sub-sovvenzionati da altri enti, cfr. l'articolo 3, terzo comma, della legge n. 259) sia sul piano dei principi, in quanto al Governo, ente politico esponenziale del sistema controllato, viene attribuita la potestà di con-

dizionare l'azione del controllante e di delimitarne la competenza.

La questione implica, com'è chiaro, per la sua soluzione una riforma legislativa. Tuttavia, sul piano politico-parlamentare, è già fin d'ora ipotizzabile un raccordo Corte-Camera con la conseguente possibilità per la Commissione competente di merito di invitare il Governo, con lo strumento della risoluzione, ad assoggettare determinati enti al controllo.

Problema in un certo senso opposto - i cui termini di soluzione non si possono ancora per altro anticipare - sarà aperto dal trasferimento alle Regioni di enti nazionali, attualmente soggetti al controllo della Corte.

3. — Le norme dell'articolo 150 del Regolamento della Camera (corrispondente all'articolo 132 del Regolamento del Senato) disciplinano il seguito parlamentare dell'istituto della registrazione con riserva.

Nonostante che da molti anni la procedura relativa non sia stata attivata dalla Corte, una riflessione sui presupposti e sugli scopi di questo antico tramite con il Parlamento ha il pregio obiettivo di condurre il discorso sui problemi centrali della Corte stessa. In effetti, le cause della sparizione, di fatto, delle registrazioni con riserva vanno ricercate: da un lato, nella pleoricità degli atti minori sottoposti al visto della Corte, cui corrisponde il dirottamento di atti significativi per tramite operativi diversi da quelli tradizionali sottoposti al controllo; d'altro lato, nell'esistenza di forti pressioni governative volte a far rientrare i rilievi eventualmente elevati dagli uffici di controllo.

Queste osservazioni inducono a prospettare i termini di una riforma legislativa che incida profondamente sulla attuale configurazione del controllo preventivo sugli atti. Il controllo di legittimità dovrebbe, infatti, limitarsi a momenti effettivamente rilevanti nel funzionamento statale, tali che anche la loro irregolarità formale sia sintomatica di gravi disfunzioni. Lo spazio così acquisito per l'attività dell'istituto - e quello ancora più cospicuo che potrebbe risultare dalla eliminazione del peso ormai ingiustificato del contenzioso pensionistico - dovrebbe essere utilizzato per l'introduzione di più moderni moduli di controllo di gestione.