

B) Relazione sulla visita di studio svolta negli Stati Uniti da una delegazione della Commissione bilancio (9-18 gennaio 1987).

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULLA VISITA DI STUDIO SVOLTA NEGLI STATI UNITI DA UNA
DELEGAZIONE DELLA COMMISSIONE BILANCIO: 9-18 gennaio 1987.

La delegazione

La delegazione era composta dagli Onorevoli Eugenio Peggio (Presidente in sostituzione del Presidente della Commissione, On. Paolo Cirino Pomicino) Franco Bassanini, Franco Calamida, Nino Carrus, Sergio Coloni, Marcello Crivellini, Stefano De Luca, Giovanni Motetta, Gerolamo Pellicanò, Giuseppe Sinesio, Giuseppe Vignola e Giovanni Zarro.

Essa è stata accompagnata dai funzionari Dott. Alessandro Palanza e Dott. Mario Finzi della Segreteria della V Commissione; Dott. Maurizio Meschino del Servizio Studi; dal Dott. Stefano Marrone del Servizio del Cerimoniale quale interprete.

Il programma della visita

La visita è iniziata a Boston con l'incontro, presso la Harvard University, con il Prof. Franco Modigliani ed i seguenti altri studiosi di problemi economici e di bilancio: i Professori Cary Brown; Herman B. Leonard; James Poterba; Michel O. Hare; Mary O'Keefe.

Il colloquio ha consentito di disporre di una analisi generale e particolarmente qualificata sui problemi dell'economia e del bilancio degli Stati Uniti ad introduzione degli incontri, programmati a Washington, con gli operatori politici e tecnici del settore.

Sempre a Boston sono stati incontrati rappresentanti dei rami Esecutivo e Legislativo dello Stato del Massachusetts, con i quali è stato possibile analizzare i problemi della decisione di bilancio anche su scala diversa da quella federale.

La visita è quindi proseguita a Washington, dove si è svolta e conclusa lungo tutta la settimana successiva (a partire dal 12 gennaio), con incontri con i rappresentanti di tutti gli organismi tecnici e politici operanti nel procedimento decisionale e di controllo del bilancio federale.

Sono stati perciò incontrati:

Al Congresso: il Presidente (Jamie L. Whitten) e lo staff della Commissione per gli stanziamenti della Camera dei Rappresentanti; membri politici e

dirigenti dello staff della Commissione dei lavori pubblici della Camera dei Rappresentanti ; membri politici e dirigenti dello staff della Commissione finanze della Camera dei Rappresentanti; dirigenti dello staff delle Commissioni bilancio della Camera e Senato.

In sede congressuale si è anche svolto un incontro con il direttore dell'Ufficio congressuale del bilancio, Dott. Rudolph Penner, e con i suoi collaboratori.

- Presso l'Esecutivo : il Capo dei consiglieri economici del Presidente, Dott. Beryl Sprinkel ed il Direttore dell'Ufficio di bilancio, James Miller III.-al General Accounting Office il Comptroller General che attualmente lo presiede, Dott. Charles A. Bowsher, con i suoi collaboratori.
- presso la "Brookings Institution" e presso lo "American Enterprise Institute" alcuni tra i più prestigiosi studiosi ivi operanti e, in particolare la Dott.ssa Alice Rivlin ed il Dott. Robert Reischauer, alla Brookings, e i Dott.ri Norman Ornstein e John Makin allo "A.E.I.

Sono stati anche incontrati due tra i massimi studiosi delle procedure e dei problemi di bilancio, i Prof.ri Allen Schick, dell'Università del Maryland e Louis Fischer, del Servizio Studi del Congresso.

La delegazione ha anche avuto un incontro con il direttore esecutivo per l'Italia presso il F.M.I. Dott. Zecchini.

La relazione

Questa relazione presenta i risultati della visita di studio in modo sintetico raggruppandoli per argomenti e senza, quindi, la specificazione di dettaglio dei quesiti e delle opinioni discusse, salvo casi particolari.

A supporto informativo della visita il Servizio Studi (Dipartimento finanza pubblica) ha distribuito a tutti i membri della delegazione una documentazione sulle procedure e i problemi del bilancio federale degli Stati Uniti. Questa è disponibile in Commissione per tutti gli approfondimenti giudicati opportuni sulle strutture, le norme e i dati a cui si fa qui riferimento.

1. La situazione del bilancio federale nel quadro della economia statunitense.

Da tutti gli interlocutori incontrati i livelli del disavanzo federale e dello squilibrio commerciale con l'estero sono stati indicati come eccessivi e insostenibili sottolineandosi, inoltre, la connessione del secondo con il primo.

La crescita del disavanzo federale (rispetto al PNL: 2,8% nel 1980; 5,3% nel 1986) viene attribuita all'effetto congiunto della forte diminuzione delle imposte decisa nel 1981 e dell'aumento delle spese, soprattutto per la difesa, avviato nel medesimo periodo.

In taluni incontri è stato peraltro precisato che, se la spesa per la difesa è oggi superiore del 45% in termini reali rispetto al 1980 e pari al 29% del totale, ciò costituisce una misura intermedia tra il livello raggiunto negli anni '50 (circa il 50% del totale) e quelli più bassi (22%) a cui era discesa nei decenni successivi.

Con riguardo a questa situazione le strategie di bilancio del Presidente e del Congresso si sono definite in modo sempre più divergente e il loro contrasto è oggi ancora più forte dopo la recente conquista democratica del Senato.

Il confronto riguarda la combinazione tra i possibili interventi nelle tre aree: della tassazione; delle spese militari e di quelle per programmi civili.

Il Presidente non intende aumentare le imposte ed è deciso a mantenere elevato il livello delle spese militari con compensazioni a carico di quelle civili.

Il Congresso ha una strategia opposta anche se è incerta la sua effettiva determinazione ad aumentare la pressione tributaria con i connessi rischi di impopolarità.

Si prospetta così una situazione di stallo che, secondo alcuni, potrebbe prolungarsi sino al 1990 quando i democratici sperano di riconquistare la Presidenza.

Il problema è complicato dalla elevata rigidità della spesa federale il cui 76% è definito incontrollabile, cioè non modificabile in sede annuale.

Di fatto è stato concordemente indicato che l'area effettiva di intervento si restringe al 15% del totale della spesa, considerata la difficoltà politica o la impossibilità tecnica di agire incisivamente sui flussi per la difesa, per la sicurezza sociale e per interessi sul debito.

Ciò nonostante è stato puntualizzato da più parti che la situazione presen-

ta possibilità positive dovute agli effetti di alcune scelte recenti di politica di bilancio ed alla prospettiva di una crescita economica stabile.

Infatti, a partire dal 1985, il Congresso è riuscito ad operare riduzioni in termini reali della spesa per la difesa e tagli consistenti di quella per finalità diverse dalla sicurezza sociale (con interventi anche per il controllo di quest'ultima), avendo già provveduto ad un (seppur) parziale recupero delle minori entrate decise nel 1981.

Nel quadro della crescita economica attesa per il prossimo quinquennio cioè fa stimare una riduzione del disavanzo tendenziale i cui livelli, pur restando elevati in rapporto agli standards storici degli Stati Uniti, sarebbero comunque tali da consentire interventi politici efficaci per il riequilibrio della finanza federale.

A ciò è stato però obiettato, d'altro lato, che il presupposto di una crescita economica duratura è incerto e che, in sua mancanza, i meccanismi di aumento della spesa e di congelamento delle entrate ormai insiti nel bilancio federale farebbero innalzare nuovamente i livelli del disavanzo e del debito.

In questa situazione di incertezza si colloca il dibattito sul bilancio per l'anno finanziario 1988 (che inizierà il 1° ottobre 1987).

Nella proposta di bilancio del Presidente - trasmessa al Congresso il 5 gennaio scorso - si stima un tasso di crescita del PNL reale del 3,2% e del 3,7% nel 1987 e 1988 con un disavanzo tendenziale, a politiche invariate, di 150,2 mld. di dollari a fronte dell'obiettivo fissato dalla legge "Gramm-Rudmann-Hollings" di 108 mld. di dollari.

Per rientrare in questo limite si prospetta una manovra di 42,4 mld. di dollari articolata in minori spese per 18,7 mld. di dollari e maggiori entrate per 22,4 mld. di dollari (con minori interessi per 1,3 mld. di dollari).

Più precisamente: per le spese si propone, insieme con un aumento di quelle per la difesa del 3% in termini reali, la riduzione di quelle in altri settori incidendo, soprattutto, sulle erogazioni per l'assistenza sanitaria agli anziani e agli indigenti (Medicare e Medicaid); per le entrate si punta all'aumento del gettito dovuto al miglior funzionamento della riscossione, a sua volta consentito dalla recente semplificazione del sistema tributario; all'innalzamento del livello delle tariffe; alla vendita di attività in mano pubblica (reali e finanziarie).

Quest'ultimo intervento costituisce una linea costante della politica dell'Amministrazione con lo scopo non soltanto di aumentare le entrate ma, soprattutto, di ridurre l'estensione della presenza pubblica nell'economia.

Quanto al primo scopo viene da più parti obiettato, peraltro, che l'incremento di gettito è del tutto temporaneo mentre è permanente la riduzione delle entrate future che potrebbero conseguire dalla gestione di attività pubbliche.

In questo quadro l'esposizione più compiuta della politica economica dell'Amministrazione è stata presentata alla delegazione dal Capo dei Consiglieri economici del Presidente Beryl Sprinkel.

Egli ha anzitutto giudicato insostenibile la situazione attuale del disavanzo estero degli U.S.A. con surplus nelle bilance commerciali di altri paesi.

Per superare tale situazione l'Amministrazione Reagan è contraria alle due possibili soluzioni, talvolta sperimentate, dell'innescare di una recessione negli U.S.A. o dell'impianto di difese protezionistiche.

La soluzione appropriata consiste: all'estero, nella crescita della domanda interna dei paesi che commerciano con gli U.S.A. cosicché questi ultimi possano aumentare le esportazioni senza diminuire le importazioni; all'interno, nella riduzione del disavanzo federale accompagnando una politica di controllo della spesa con misure di sostegno della crescita economica. Sul lato dell'entrata assume rilievo centrale il mantenimento di quanto deciso con la recente riforma tributaria, con l'estensione della base imponibile e la semplificazione delle aliquote, resistendo alle tendenze verso l'aumento delle imposte, presenti in particolare nel Congresso.

Se questi due tipi di interventi non si realizzano sarà inevitabile ricorrere alla manovra del tasso di cambio con un deprezzamento del dollaro sufficiente a riequilibrare i conti commerciali.

In conclusione la valutazione sintetica che sembra possibile trarre dall'insieme degli incontri è che difficilmente si avranno a breve interventi incisivi di correzione del disavanzo federale, data la complessità della manovra richiesta e le difficoltà di carattere politico.

L'attesa di una riduzione significativa dello squilibrio di bilancio appare perciò per lo più affidata alle prospettive di stabilità della crescita economica.

Su questa gravano peraltro talune ombre, la principale delle quali è stata

indicata nella bassa competitività del sistema produttivo.

Al riguardo è stato infatti osservato che tale sistema ha fornito la eccezionale prestazione della crescita negli ultimi 50 mesi, di 12.700.000 posti di lavoro (mentre in Europa la disoccupazione raggiungeva livelli elevatissimi) ma che essi sono concentrati, in prevalenza, nel terziario non avanzato dove minore è la produttività e l'innovazione tecnologica.

Nel quadro della finanza pubblica resta, infine, del tutto incerto l'effetto sul gettito della riforma tributaria approvata nel 1986. L'Amministrazione valuta questo effetto come neutrale in contrasto con il CBO, che prospetta diminuzioni delle entrate, mentre, in altre sedi, vengono giudicate impossibili stime di qualsiasi tipo data l'ampiezza della revisione effettuata.

L'attenzione della delegazione si è anche focalizzata sul taglio dei trasferimenti federali agli stati ed agli enti locali adottato negli ultimi anni, su proposta del Presidente, nel quadro degli interventi di riduzione della spesa ed in armonia con un principio di responsabilità delle istituzioni politiche decentrate, giudicato più coerente con le caratteristiche del federalismo americano.

La reazione a livello locale è stata differenziata con l'aumento delle entrate proprie o, in altri casi, la eliminazione di servizi definiti inessenziali. Un indicatore sintetico di una situazione di disagio è comunque dato dalla recente crescita dell'indebitamento statale e locale.

Nel rapportare, infine, i problemi del bilancio federale degli U.S.A. a quelli della finanza pubblica in Italia vanno precisati due elementi fondamentali di diversità.

Il primo è dato dalla stessa dimensione dell'area pubblica che negli U.S.A. è tra le più ristrette del mondo occidentale, com'è anche testimoniato dai rispettivi livelli della spesa pubblica: 32% del PNL negli U.S.A., per il totale delle uscite federali, statali e locali e 62% in Italia (1985), per l'aggregato del settore pubblico.

Il secondo è stato prospettato incisivamente dal Prof. Franco Modigliani che ha puntualizzato come elevati interessi reali possono consentire agli U.S.A. di attrarre capitali dall'estero per finanziare, insieme, disavanzo pubblico e investimenti privati, data la fiducia riscossa dalla economia americana, mentre non necessariamente ciò può esser vero per l'Italia. Il peso

del nostro paese nell'economia internazionale e le caratteristiche del suo sistema economico sono infatti ben diversi, per cui l'effetto netto di un deficit elevato e prolungato è dato, assai più probabilmente e com'è di fatto avvenuto anche in passato, dalla depressione del tasso di accumulazione.

2. Le procedure decisionali di finanza pubblica

Negli Stati Uniti il dibattito sull'adeguatezza dell'attuale processo di bilancio è assai vivo anche perchè, secondo l'opinione prospettata in molti incontri, con esso si tenta di dirottare sugli aspetti procedurali la tensione originata da problemi sostanziali la cui soluzione, si è visto, è politicamente ardua.

Ferma questa prospettiva è stato anche precisato, però, che sussistono problemi effettivi di funzionalità del processo di bilancio che incidono sulla regolarità e coerenza delle stesse scelte politiche.

Questo dibattito è per noi di notevole interesse, considerato che le esperienze statunitensi in materia ruotano attorno a due leggi i cui principi ispiratori non sono lontani da quelli alla base di nostre esperienze analoghe.

La prima legge è del 1974. In base ad essa il Congresso adotta una propria decisione di bilancio: 1) distinta da quella del Presidente; 2) anzitutto a livello dei totali quale vincolo per le scelte di settore successive; 3) anche sulla base di proprie informazioni elaborate da un Ufficio congressuale di bilancio (CBO).

La seconda è la nota "Gramm-Rudmann-Hollings Act" del 1985. Con essa si fissano obiettivi annuali di disavanzo, sino al suo azzeramento al 1991, garantiti da procedure automatiche di riduzione delle spese che sono inserite nel quadro delle procedure della legge del 1974.

Scopo della prima legge è l'ordine e la consapevolezza del processo di bilancio indipendentemente dagli obiettivi della politica di bilancio; scopo della seconda è il raggiungimento di uno di tali obiettivi: l'eliminazione del disavanzo.

L'elemento procedurale attorno a cui si incardinano le due leggi è dato: nel primo caso dalla separazione della decisione macrofinanziaria da quelle di settore, garantendo la coerenza di queste con quella; nel secondo dalla fis-

sazione di tetti al disavanzo, come regola pregiudiziale di politica di bilancio.

La medesima combinazione è in qualche modo propria anche dell'esperienza italiana, basandosi sul primo metodo la nuova procedura sperimentata nell'ultima sessione di bilancio (e sui cui risultati è imminente la riflessione da parte della nostra Commissione) e sul secondo la pratica della fissazione di tetti al fabbisogno del settore statale, avviata dal 1982.

Il giudizio sul rendimento della legge del 1974 è controverso. Con essa infatti si è costruito un sistema di adempimenti congressuali successivi alla fase della decisione macro-finanziaria (e da adottarsi entro l'inizio del nuovo anno finanziario) che ha retto sino al 1980-1981 e che è, poi, crollato sotto il peso del difficile confronto di politica di bilancio innescato dalle scelte della nuova Presidenza.

Da allora si è infatti ricorsi all'esercizio provvisorio ed alla approvazione con esso di provvedimenti "omnibus" in varie aree del bilancio e si sono persi, così, gli obiettivi di ordine e regolarità del processo voluti dalla legge.

Secondo gli osservatori più critici ciò è dovuto al fatto che la legge del 1974 ha sovrapposto ulteriori adempimenti a quelli preesistenti, la cui complessità avrebbe dovuto essere eventualmente semplificata.

La lezione comunque che, anche sulla base di altre opinioni, sembra si possa trarre dalla vicenda è che: il metodo di una decisione previa sui totali (e/o sulle regole di variazione dei flussi) è corretto, che sono necessari meccanismi certi di coerenza delle scelte di settore con quelle sui totali ma che queste ultime, a loro volta, devono essere adottate con strumenti semplificati e senza aggravii provocati da esigenze astratte di simmetria procedurale.

In caso contrario, non appena il contenuto delle decisioni di bilancio si fa controverso, la complessità delle scelte sostanziali rischia di essere moltiplicata da quella delle procedure.

Peraltro, nel valutare l'entità del carico decisionale e procedurale introdotto con la legge del 1974 e nel rapportarne l'esperienza al caso italiano, è opportuno richiamare le caratteristiche del sistema costituzionale degli Stati Uniti, in cui il Congresso è contrapposto all'Esecutivo con la necessità conseguente di una strutturazione dei propri poteri, e apparati di supporto, altret-

tanto complessa ed estesa.

Non è mancato infine chi ha negato la validità della stessa decisione previa sui totali; con essa si sarebbe spostata sul Congresso una responsabilità propria del Presidente, confuso il dibattito con la sovrapposizione delle cifre volute dal primo rispetto a quelle proposte dal secondo, indirizzato inutili energie verso un tipo di deliberazione che, dato il suo livello di aggregazione, sarebbe o astratta o volutamente fittizia (così Louis Fisher, del Servizio Studi del Congresso).

Sulla "Gramm-Rudmann-Hollings" una prima, e diffusa, valutazione è negativa venendo indicata come uno strumento elusivo di una effettiva politica di bilancio a cui sostituisce soluzioni rigide e meccanicistiche: una sorta di negazione della politica per impotenza di questa a decidere.

Anche sul piano più strettamente tecnico è stata sottolineata l'improprietà della fissazione di obiettivi di disavanzo sostanzialmente indipendenti dalla evoluzione dell'economia. Così, secondo molti, se l'obiettivo stabilito per l'anno finanziario 1988 (108 mld. di dollari) fosse raggiunto si avrebbe un successo per il funzionamento della "G.R.H." ma, probabilmente, un grave contraccolpo depressivo sul livello dell'attività economica.

Gli obiettivi comunque non sono stati ancora raggiunti e appare assai difficile che possano esserlo, considerati i problemi sintetizzati al punto precedente.

Ciò detto la "G.R.H." ha comunque svolto, secondo molti, una funzione positiva sottolineando la gravità del problema del deficit ed esercitando una pressione sul sistema politico ad agire per la sua risoluzione.

Il giudizio sulla sommarietà tecnica della "G.R.H." non equivale, peraltro, nella stessa opinione di chi lo formula, a negare l'utilità di ogni meccanismo o regola esterna per l'adozione delle scelte di bilancio.

Al riguardo il suggerimento più diffuso è quello, da un lato, di attivare procedure e metodi che accrescano la consapevolezza degli effetti finanziari delle singole decisioni legislative e, dall'altro, di adottare una regola di controllo degli obiettivi di disavanzo costruita sul rapporto tra il valore di questo e la variazione del prodotto nazionale lordo.

Da quanto si è detto emerge che le procedure di decisione del bilancio federale sono state sinora il laboratorio di numerose sperimentazioni.

Nel concludere può essere interessante puntualizzare che il dibattito su queste esperienze è oggi focalizzato su una esigenza di semplificazione degli strumenti, delle sedi e delle stesse informazioni attraverso cui si svolge il processo di bilancio.

Vanno in questo senso le proposte sulla biennialità della decisione di bilancio (a cui si obietta, peraltro la impossibilità di previsioni macroeconomiche di così lungo periodo); sull'accorpamento delle competenze delle Commissioni congressuali; sulla congiunzione delle decisioni di politica monetaria e fiscale; sulla eliminazione di tappe procedurali superflue; sulla riduzione della confusione originata dai troppi centri di elaborazione di dati economico-finanziari.

3. Gli apparati di supporto del Congresso

Gli apparati di supporto e assistenza tecnica del Congresso costituiscono sicuramente il complesso più ampio e articolato tra quelli dei Parlamenti del mondo occidentale.

Ciò è dovuto non soltanto alla collocazione istituzionale del Congresso nel sistema presidenziale (accennata più sopra) o alle responsabilità che gravano sulle assemblee rappresentative di una nazione dalle dimensioni continentali e dalle responsabilità mondiali ma, per notevole parte, anche al valore che viene dato alla disponibilità di un'ampia informazione per meglio deliberare.

Sin dagli anni '50 si è quindi affermata una linea tesa a collocare il lavoro del legislatore in un ambiente ricco di informazioni e capace di fornirle in proporzione alla complessità dei problemi affrontati dal Congresso degli Stati Uniti.

Dapprima si è proceduto a dotare di staff sempre più ampi le Commissioni congressuali selezionando gli addetti su base partitico-fiduciaria; successivamente si è avvertita la insufficienza di questa sola formula di supporto e la necessità di apparati neutrali, al servizio cioè non soltanto delle singole parti ma del processo politico-congressuale in quanto tale, istituendo diverse "agenzie congressuali".

Il quadro attuale è dunque il seguente: ciascuna Commissione è dotata di uno staff di 80 persone in media, per due terzi al servizio della maggioranza e per un terzo della minoranza; le "agenzie congressuali" bicamerali, a carattere neutrale e indipendente, sono tre: il Servizio Studi (con 800 addetti, di cui 550 funzionari); l'Ufficio Congressuale del bilancio (Congressional Budget Office - CBO - con 221 addetti di cui l'80% funzionari); l'Ufficio per la valutazione dell'impatto delle tecnologie sulla legislazione.

A queste si può accostare anche il General Accounting Office che ha collocazione istituzionale e funzioni assimilabili a quelle della nostra Corte dei conti con un orientamento, però, ancora più direttamente servente all'attività delle assemblee rappresentative (con circa 5.000 addetti di cui 4.000 funzionari).

La delegazione ha incontrato gli staff di varie commissioni e si è soffermata in particolare sull'organizzazione e l'attività delle due organizzazioni direttamente operanti per l'assistenza tecnica in materia di bilancio e spesa

pubblica: il G.A.O. è l'Ufficio Congressuale di bilancio.

Il G.A.O., istituito come organo di controllo della legittimità e correttezza della spesa, ha via via accresciuto le proprie funzioni estendendole alla verifica della efficienza ed efficacia dei programmi di spesa sia a consuntivo che, preventivamente, nel corso della loro elaborazione.

Questa attività in concreto si traduce nell'esaminare i modi e l'estensione con cui i programmi:

- raggiungono gli obiettivi assegnati;
- soddisfano i parametri e le attese sui giusti livelli delle prestazioni connesse, indicate dai funzionari responsabili, dai gruppi interessati e/o dal pubblico in generale;
- producono altri risultati significativi, desiderati o meno.

I profili professionali degli addetti al G.A.O. includono le varie competenze tecniche necessarie per tale attività (economisti, sociologi, ingegneri); è anche previsto il ricorso a consulenze esterne pur nella responsabilità delle G.A.O. per le valutazioni e i giudizi così elaborati.

Il 70% dell'attività è svolta su richiesta delle Commissioni congressuali, il 15% dei singoli; il resto di iniziativa dello stesso G.A.O.

Secondo valutazioni dell'Ufficio il 60% delle raccomandazioni da esso elaborate vengono accolte dal Congresso.

Non spetta al G.A.O. la stima dei costi delle leggi che è fatta dagli staff delle Commissioni e, in particolare, dall'Ufficio Congressuale di bilancio.

La dotazione di bilancio delle G.A.O. è, per quest'anno di 305 milioni di dollari.

Il C.B.O. è stato istituito dalla legge del 1974 come fonte indipendente del Congresso per la elaborazione autonoma di dati e valutazioni in materia di bilancio e legislazione finanziaria.

L'Ufficio svolge essenzialmente tre attività: elabora rapporti previsionali e valutazioni sull'andamento dell'economia e sulla evoluzione degli aggregati di bilancio anche in sede critica delle analoghe valutazioni e proposte dell'Esecutivo; produce analisi sui singoli programmi di spesa; calcola il costo dei progetti di legge all'esame del Congresso.

* A questi fini l'Ufficio è ripartito in sezioni specializzate nelle previsioni e analisi macroeconomiche, fiscali e di bilancio e in aree definite in

relazione ai singoli settori di spesa.

Dalla interazione tra queste articolazioni nascono i vari rapporti e studi propri dell'attività dell'ufficio che, in pratica, vengono elaborati a supporto delle tappe principali del ciclo di bilancio e delle decisioni finanziarie.

L'Ufficio è assistito da un gruppo esterno di consiglieri economici, composto da prestigiosi economisti di fama nazionale, che ne discutono le previsioni macro-economiche e le analisi di bilancio, analizzandone i criteri e prospettando le osservazioni del caso.

Esso provvede anche a sottoporre periodicamente i propri rapporti a giovani economisti delle principali università prima dell'edizione definitiva.

L'Ufficio ha il compito di assistere nell'ordine: le Commissioni bilancio, le Commissioni per gli stanziamenti e le Commissioni finanze e tesoro, le Commissioni di merito, i parlamentari singoli.

Sull'esperienza dell'Ufficio la delegazione ha chiesto una valutazione alla Dott.ssa Alice Rivlin ed al Dott. Robert Reischauer (oggi operanti presso "The Brookings Institution") che sono stati, rispettivamente, direttore e vicedirettore del C.B.O. dalla sua fondazione e sino al 1982.

L'opinione della Dott.ssa Rivlin è che gli svantaggi, che pure si sono avuti per effetto della confusione di valutazioni e informazioni originate dall'inserimento del processo di bilancio di una nuova fonte di dati, sono stati sicuramente superati dal vantaggio per il Congresso di disporre di un proprio strumento di supporto per decisioni tecnicamente complesse.

Il Dott. Reischauer a sua volta ha osservato come il C.B.O. abbia conquistato sicuro e indiscusso prestigio e svolto una funzione utile nel campo delle previsioni e valutazioni macro-economiche e di bilancio mentre è più difficile giudicarne il rendimento in quello della valutazione del costo delle leggi. E ciò non per insufficienza dell'Ufficio in questo settore ma per l'intrinseca difficoltà di elaborare dati sempre certi e precisi nel corso di questo tipo di analisi.

La dotazione di bilancio del C.B.O. è, per quest'anno, di 17 milioni didollari.

In linea generale, sulla funzione svolta dal complesso apparato servente del Congresso, la delegazione ha registrato opinioni favorevoli anche se non sono mancate valutazioni critiche sull'eccessiva dimensione che esso ha rag-

giunto, sul potere che ha accumulato nei confronti dello stesso processo politico, sulla sua talvolta eccessiva frammentazione specialistica.

4. La valutazione del costo delle leggi

Quest'attività è svolta da personale specializzato per singoli programmi di spesa all'interno degli staff di Commissione e, in particolare, nell'ambito del C.B.O., di cui assorbe il 50% delle risorse.

La "Bill cost analysis" del C.B.O. è proceduralizzata nel senso che è formalmente prevista, e regolarmente svolta, per i progetti di legge in stato di relazione per le assemblee. La valutazione proietta i costi per i cinque anni successivi all'entrata in vigore della legge misurandoli in termini di cassa.

Esso può anche essere fatta su richiesta di singoli deputati in relazione alle proprie proposte di legge ma in questi casi, come è stato precisato dallo stesso Ufficio nel corso dell'incontro, assai raramente la risposta è tempestiva data la mole di lavoro che grava sul C.B.O. e l'ordine di priorità (sopra indicato) che esso deve rispettare nello svolgerlo.

Può anche venire richiesta per gli emendamenti presentati nel corso dell'esame in Assemblea; in questo caso la richiesta viene in genere evasa tempestivamente, anche se non sempre con la stessa accuratezza delle analisi fatte per i progetti di legge in stato di relazione, essendo ciò impedito, come precisato dallo stesso Ufficio, dalla ristrettezza dei tempi a disposizione.

La valutazione è infine estesa alle conseguenze finanziarie dei progetti di legge in materia di entrate.

Essa non viene però condotta dal C.B.O. ma, considerata la sua tecnicità, dagli esperti che operano a supporto della Commissione bicamerale per gli affari tributari (Joint Committee on Taxation).

Su questa attività del C.B.O. la delegazione si è soffermata in modo particolare considerato l'interesse che essa riveste per il parlamento italiano, sollecitando valutazioni di sintesi da parte dei dirigenti dell'Ufficio Congressuale di bilancio.

Questi hanno puntualizzato come, accanto a casi di particolare facilità, si presentino sovente valutazioni estremamente difficoltose e, infine, opinabili per la incertezza dei presupposti economici rilevanti e delle variabili implicate dalla decisione legislativa nonché, talvolta, per la indisponibilità degli stessi dati di fatto necessari alla quantificazione del fenomeno disciplinato.

Si tratta perciò di un'attività tecnicamente fattibile in modo sistematico ma spesso difficile e non sempre incontrovertibile nei risultati.