COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 NOVEMBRE 1989

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDICE

PAG.

Audizione del presidente della Corte dei conti, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 8, 10, 15, 21
Bassanini Franco 10, 11, 17
Bonadonna Riccardo, *Consigliere della Corte dei conti* 19
Carbone Giuseppe, *Presidente della Corte dei conti* 3, 11, 16, 17
Carrus Giovanni 15
Cogliandro Giuseppe, *Consigliere della Corte dei conti* 9, 21
Falcucci Mario, *Consigliere della Corte dei conti* 20, 21
Gallo Antonino, *Consigliere della Corte dei conti* 19
Gunnella Aristide 12
Macciotta Giorgio 12, 21
Nonne Giovanni 14
Pellicanò Gerolamo 11
Valensise Raffaele 13
Zarro Giovanni 13

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 8,30.

Audizione del presidente dalla Corte dei conti, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento, del presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Il presidente Carbone è accompagnato dai consiglieri Riccardo Bonadonna, Antonino Gallo, Giuseppe Cogliandro e Mario Falcucci.

Desidero in primo luogo ringraziare, a nome della Commissione, il presidente della Corte dei conti per aver accolto il nostro invito a svolgere un'introduzione al referto (che successivamente verrà ulteriormente approfondito) che quest'anno per la prima volta, come i colleghi sanno, è stato richiesto alla Corte dei conti, la quale ha già provveduto ad inviarlo alla Commissione bilancio.

Conseguentemente, l'incontro annuale con il presidente della Corte dei conti sui criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente (che costituisce ormai un appuntamento tradizionale per uno scambio di opinioni su temi metodologici ed istituzionali di comune interesse) assume quest'anno un particolare rilievo, sia perché si inserisce per la prima volta nell'ambito delle nuove procedure di approvazione del bilancio, sia perché il referto rappresenta un documento organico dal quale trarre utili suggerimenti per conferire maggiore trasparenza ai conti pubblici, al fine di pervenire ad una migliore struttura del bilancio dello Stato.

Ritengo, quindi, che già da quest'anno il referto possa diventare uno strumento indispensabile nell'ambito della visione organica del rapporto tra Parlamento e Corte dei conti, così come è configurato dall'articolo 100 della Costituzione. Esso, inoltre, pone in evidenza il fatto che la stessa Corte dei conti assolve ad una funzione fondamentale, e non meramente notarile, in quanto dal suo operato deriva la possibilità di raccogliere una serie di elementi conoscitivi indispensabili per l'azione che il Parlamento deve svolgere in relazione ai conti pubblici.

Ritengo, pertanto, che l'incontro odierno non abbia un carattere esclusivamente rituale, in quanto da esso possono derivare importanti conseguenze positive.

Pur rendendomi conto che l'importanza della circostanza meriterebbe un'introduzione più ampia, mi limiterò a queste brevi osservazioni, anche perché non abbiamo molto tempo a nostra disposizione a causa della notevole mole di lavoro cui dobbiamo far fronte.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Ringrazio il presidente D'Acquisto e tutta la Commissione per quest'audizione in occasione dell'esame dei documenti di bilancio da parte della V Commissione della Camera. È stato questo sempre un passaggio del massimo rilievo ed impegno nell'itinerario di esame in Parlamento, che anche maggior spicco e rilevanza ulteriore viene ad acquistare nel quadro della più recente riforma dei documenti e del procedimento di cognizione e di approvazione del bilancio da parte del Parlamento.

La lettera da lei promossa, signor presidente, ed indirizzata alla Corte dal Presidente della Camera per invitarci a quest'audizione sembra profilare più di un tema per questa mia sia pur breve introduzione. Vi ho letto il tema di una valutazione e di un apprezzamento dei nuovi strumenti predisposti con la legge n. 362 del 1988 per l'impostazione e le decisioni di bilancio (tema che si inseriva nella tradizione di queste audizioni di avvio all'esame parlamentare del bilancio, sin qui proprio incentrate su temi di impostazione, di metodo e di congruità degli intervenuti strumenti di riforma del bilancio); vi ho ancora letto di seguito la richiesta di una valutazione delle norme regolamentari che la Camera si è data per rinnovare il processo di bilancio nei tempi e nelle interrelazioni necessari. In terzo luogo, vi ho letto una sollecitazione a fornire un contributo e ad esprimere considerazioni sulla prospettiva di un ultimo passo della riforma che ancora resta aperto, che non è certo l'ultimo per importanza e che riguarda, appunto, struttura, impostazione e classificazione dei conti sui quali devono essere poi assunte le decisioni delle Camere, decisioni che rappresentano il quadro entro il quale si svolge la gestione del bilancio ed il successivo controllo.

Infine – questo è l'ultimo punto che più coinvolge la Corte e che pone problemi circa le doverose relazioni istituzionali tra Corte e Parlamento – viene richiesta una valutazione circa la migliore utilizzazione e qualificazione dei rapporti tra Corte e Parlamento in funzione proprio del contributo offerto dalla Corte circa l'impostazione del bilancio a legislazione vigente.

Nell'ambito di tali richieste si colloca anche la specificazione di alcuni quesiti rivolti alla Corte per anticipare, con il referto richiestoci, i temi di quest'audizione. Proverò brevemente ad introdurre il discorso; successivamente chiederò al presidente di dare la parola al consigliere Cogliandro, capo-*équipe* e relatore del referto, che ve ne potrà dare più puntuale conto.

Il primo oggetto dell'interpello è quello più tradizionale e consueto a queste occasioni di colloquio tra Corte e Commissione bilancio: vero è che quest'anno, per la prima volta, abbiamo alle spalle la nuova legge di riforma della legge n. 468 del 1978; ma proprio per questo la nuova legge viene a coagulare e concludere una lunga elaborazione ed un ampio dibattito sulle esperienze di attuazione della legge n. 468, sui problemi rimasti aperti e sulle esigenze non appieno soddisfatte da quella prima riforma degli strumenti di impostazione, decisione e governo della finanza pubblica, dibattito cui la Corte non solo ha sempre prestato attenzione ma nel quale ha interloquito e cui ha cercato di recare un qualche suo contributo. Per tale motivo il consenso e l'apprezzamento della Corte discende dalle riflessioni, dalle indicazioni, dalle sollecitazioni consegnate alla serie delle relazioni annuali al Parlamento trasmesse negli ultimi due lustri che a questi temi hanno sempre dedicato apposito capitolo.

Non c'è bisogno di riferire o di rinnovare l'apprezzamento degli strumenti di elaborazione contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria che, del resto, vengono consolidati nella legge, ma che esistevano ancor prima di questa assunzione nella normativa di bilancio. Né c'è bisogno di riprendere il tema – pur essenziale e sempre segnalato dalla Corte dei conti nelle sue relazioni – relativo al prosciugamento di contenuti ed alla rimodulazione della legge finanziaria. La Corte per prima ha parlato di legge finanziaria *omnibus* ed ha assunto conseguentemente posizione sui nuovi strumenti di accompagnamento che articolano la manovra di bilancio.

È necessario menzionare (solo per sottolineare i passaggi che riteniamo essenziali) il rafforzamento degli strumenti di programmazione pluriennale della finanza pubblica. La specificazione del bilancio pluriennale è sempre stata il ritornello nelle relazioni della Corte dei conti, la quale ha chiesto che questo fantasma del bilancio pluriennale acquistasse corpo e valenza, almeno nella misura in cui può averla uno strumento programmatico pluriennale con quelle specificazioni e linee

guida per il futuro che deve e può indicare.

Altrettanto dicasi per il rafforzamento dei vincoli di copertura per le leggi di spesa e per la stessa legge finanziaria, tema su cui la Corte dei conti ha reso un referto, su richiesta del Senato, e ha tentato di fornire elementi di riflessione e valutazione nonché indicazioni su come stringere in questi vincoli anche le nuove spese previste dalla legge finanziaria.

Lo stesso discorso vale in generale per il tema della coerenza e della tenuta programmatica dei fondi speciali. L'introduzione e l'articolazione del cosiddetto fondo negativo consentono di riprendere considerazioni già espresse dalla Corte, la quale vede nella legge n. 362 del 1988 una risposta complessivamente valida, che a questo punto merita soltanto una verifica sul campo della sua tenuta e coerenza con le decisioni di bilancio da assumere.

Nel 1988, oltre alla legge n. 362, sono state introdotte nei regolamenti parlamentari nuove procedure di esame del bilancio, anche queste intese a meglio garantire la tempestività e a meglio difendere la coerenza e la tenuta programmatica delle decisioni di finanza pubblica.

Signor presidente, alla Corte non competono apprezzamenti e valutazioni in tale materia, affatto propria agli *interna corporis* di ciascun ramo del Parlamento. Le regole che si è dato il Senato non sono identiche a quelle contenute nel regolamento della Camera dei deputati. Forse vi è un solo passaggio comune: quello, appunto, che concerne il contributo che la Corte può essere chiamata a rendere in fase di esame del bilancio a legislazione vigente. È questo, d'altra parte, il tema esplicitato in ultimo nella lettera indirizzata alla Corte come oggetto dell'odierna audizione, tema che forse noi consideriamo il vero e proprio punto focale e più specifico di questa chiamata. Non a caso il presidente D'Acquisto, introducendo i lavori della Commissione, si è soffermato sulla necessità della valutazione dell'impostazione dei rapporti istituzionali tra Corte e Parlamento e, in particolare, tra Corte e Commissione bilancio, il più diretto interlocutore.

Per tali ragioni, questo tema conviene affrontarlo sin da ora.

Va riaffermata, in premessa, la più ampia doverosa e convinta disponibilità istituzionale della Corte al suo rapporto referente nei riguardi del Parlamento. La Corte legge la sua relazione di ausiliarietà, scritta in Costituzione, in primo luogo come dovuta al Parlamento, perciò anche distintamente e disgiuntamente a ciascuno dei due rami di esso, nonostante che le norme costituzionali che disciplinano l'attività della Corte siano collocate nella sezione dedicata agli organi ausiliari del Governo.

La Corte, inoltre, vàluta il riferire al Parlamento come l'esito maggiore e finale di tutta la sua attribuzione di controllo, attribuzione che è ad essa direttamente intestata dalla Costituzione in regime di garantita autonomia ed indipendenza (e perciò funzione, non servizio), ma da esercitare non per se stessa, perché indissolubilmente finalizzata all'esercizio del controllo parlamentare.

Tale relazione referente ha il suo fondamento nell'articolo 100 della Costituzione che è venuto a consolidare a livello di normativa costituzionale (e ad estendere) la tradizione della relazione al Parlamento sulla gestione del bilancio e sullo stato della pubblica amministrazione, connessa con la parificazione del conto consuntivo. A questa tradizione, che già trovava il suo fondamento legislativo nell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, l'articolo 100 ha innovativamente aggiunto le relazioni sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ma questa stessa relazione referente ha conosciuto una sua integrazione ed espansione con la prima riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 che ha previsto la richiesta alla Corte di specifici referti su tutto l'ampio ventaglio di questioni, di problemi, di vicende, di situazioni dell'Amministrazione e delle gestioni connesse alle pubbliche finanze. A tale espansione della relazione referente,

dovuta all'iniziativa parlamentare, ha fatto riscontro la stessa Corte, la quale, per parte sua, ha ulteriormente ampliato l'ambito di tale relazione avviando anche referti promossi di sua iniziativa su vicende e questioni ritenute meritevoli di attenzione e di intervento parlamentare da essa conosciute nell'esercizio delle sue attribuzioni di controllo, referti che vengono ad anticipare e si connettono con la annuale relazione al Parlamento.

È in questo quadro di relazioni referenti che si è venuta ad inserire la previsione dei regolamenti parlamentari, già introdotta nella prima metà degli anni ottanta e riformulata lo scorso anno, di un'audizione della Corte in ordine ai criteri di impostazione dei bilanci di previsione a legislazione vigente. La più recente riformulazione dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati non fa più nominativo riferimento all'audizione della Corte, ma sostanzialmente la include e la sottintende nella più generale previsione di acquisizione di necessari elementi conoscitivi da parte della Commissione bilancio in ordine al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente. Tale riformulazione, comunque, risulta più propria e confacente rispetto alla precedente, la quale invece vincolava l'acquisizione degli elementi conoscitivi a mere « informazioni, rilevazioni ed elaborazioni », laddove è proprio dell'apporto ausiliare istituzionalmente affidato alla Corte quello di rendere altresì « valutazioni », non già di trasmettere meri dati ed informazioni (per il che meglio può valere, perché più direttamente informato e documentato, l'apporto dell'amministrazione e nella specie della Ragioneria generale dello Stato).

Forse è utile trattenersi brevemente a riflettere su come questo nuovo canale di comunicazione della Corte si inserisce nel complessivo quadro della relazione referente con il Parlamento. Come si collochi cioè e si connetta l'audizione sul bilancio a legislazione vigente rispetto alla relazione annuale e rispetto al referto su specifici oggetti.

La questione viene ora di attualità, ancorché non sia questa la prima audizione in materia cui la Corte è chiamata innanzi alle Commissioni parlamentari di bilancio in fase di avvio dell'esame degli annuali documenti di finanza pubblica. In realtà, le precedenti audizioni innanzi a questa Commissione e innanzi all'omologa Commissione del Senato, sono state incentrate pressoché esclusivamente su questioni di metodo e di impostazione dei documenti di bilancio e degli strumenti di manovra finanziaria, nonché su un'illustrazione delle valutazioni e delle indicazioni già rese dalla Corte sul rendiconto consuntivo in sede di relazione annuale. Le audizioni, infatti, non hanno avuto sin qui occasione di addentrarsi sugli specifici problemi relativi al bilancio a legislazione vigente e sui criteri della sua impostazione anche perché quelle audizioni sono sempre intervenute in un momento in cui il documento di bilancio a legislazione vigente, appena definito in sede di Governo e formalmente presentato al Parlamento, in concreto non era stato disponibile e conoscibile dalla Corte in tempo utile per addivenire a consapevoli valutazioni e per rendere responsabili indicazioni. La questione diviene ora di attualità proprio in relazione agli oggetti proposti dalla Commissione in occasione dell'audizione odierna. Da una parte, infatti, si prospetta alla Corte – diciamo a regime – « l'ipotesi di una migliore finalizzazione della sua attivita referente alle ragioni della nuova procedura di esame del bilancio a legislazione vigente », da un'altra parte – almeno in questa prima occasione – si connette e si premette all'audizione una richiesta di specifico referto.

Lo strumento dell'audizione sembra, quindi, intrecciare e saldare gli altri due canali e strumenti della relazione referente della Corte con il Parlamento: lo strumento della relazione annuale sul rendiconto consuntivo e lo strumento del referto su questioni specifiche. A regime converrà probabilmente tenere distinti nella loro finalizzazione ed impostazione questi tre canali. Perché distinti e in che senso ?

In primo luogo la relazione annualmente resa in occasione ed in connessione con la parificazione del rendiconto consuntivo, che ha un'autonoma e più ampia finalizzazione rispetto alla mera lettura del bilancio a legislazione vigente. Basti pensare che è sede di indicazione e proposta per innovare la legislazione e basti soggiungere che tale relazione coinvolge rilievi, valutazioni e apprezzamenti sugli assetti della pubblica amministrazione, sull'agire amministrativo, sui conseguimenti e sui risultati della gestione, sull'efficacia, l'economicità, l'effettività e la tempestività dell'azione amministrativa. Essa, quindi, non potrebbe essere ridotta ed assorbita in chiave di lettura per l'impostazione del bilancio a legislazione vigente. Poiché, tuttavia, a tale relazione fa capo tutto l'esercizio del controllo svolto dalla Corte sulla gestione del bilancio, è proprio questo più ampio ambito di conoscenze e di acquisizioni che può anche supportare questa nuova relazione referente intesa a recare il contributo della Corte ad una più penetrante lettura e ad una più illuminata valutazione del bilancio a legislazione vigente, ferme restando l'autonomia di impostazione e le distinte finalizzazioni della relazione sul rendiconto consuntivo.

Quanto al referto specifico – al di là delle contingenze che quest'anno hanno consigliato di premettere e connettere una richiesta di referto con l'audizione odierna – si configura anch'esso come uno strumento della relazione referente della Corte, volta a diverse finalizzazioni ed impropriamente inseribile nel ricorrente procedimento di esame del bilancio. Si tratta di uno strumento invero a ciò non necessario, dal momento che il contributo della Corte in materia di bilancio a legislazione vigente ha un suo autonomo fondamento regolamentare (l'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera), una sua ricorrenza annuale, una sua necessaria predisposizione documentale e conoscitiva in corso d'anno, e meglio può essere affidato ad una più corrente, preliminare e diretta comunicazione tra Corte e Commissione bilancio, nonché ad elaborazioni documentali appositamente predisposte per l'annuale appuntamento dell'audizione.

È di qui, da questa identificazione del più generale esercizio della funzione di controllo sulla gestione del bilancio dello Stato come necessario àmbito di supporto a riferire non solo sul conto consuntivo, ma anche sull'impostazione del bilancio preventivo a legislazione vigente, è di qui che si può ora procedere a tentare una prima risposta al residuo terzo oggetto proposto a questa audizione: « Una diversa struttura del bilancio che ne migliori la leggibilità e la trasparenza ». È questo, infatti, il tema rimasto ancora da svolgere, dopo l'approvazione delle leggi nn. 468 e 362, nell'ambito della riforma del bilancio dello Stato. Si tratta di un tema che – come è noto – è stato stralciato dall'ultima legge di riforma e che si trova tuttora in istruttoria dinanzi alla Commissione bilancio del Senato la quale, al riguardo, sta svolgendo anche un'interessante ed utile indagine conoscitiva cui la Corte dei conti ha contribuito inviando un apposito referto, trasmesso anche alla Commissione bilancio della Camera.

Non riprenderò, non ripeterò quanto la Corte ha già ragionato ed esposto in quella sede, poiché il documento è a disposizione della Commissione. Vorrei, invece, richiamare brevemente la vostra attenzione sull'estrema difficoltà di percorrere strade alternative a quella di una nuova disciplina legislativa per conseguire sostanziali progressi nella lettura del bilancio consuntivo in chiave di riscontro e di corrispondenza con il preventivo, e perciò in chiave di utile contributo critico all'impostazione di un nuovo bilancio preventivo a legislazione vigente.

La dimostrazione di tali difficoltà e dei limiti strutturali e non superabili di un significativo riscontro tra i dati del consuntivo e i parametri del preventivo, sulla base dell'attuale impostazione, classificazione e struttura del bilancio, vi è data dal referto che vi abbiamo appena rimesso e che costituisce proprio un esercizio di buona volontà al fine di tentare riscontri e di ricavare valutazioni. Nel referto stesso vengono premesse considerazioni di metodo, che indicano chiaramente le difficoltà e i limiti consustan-

ziali al riscontro tra sedi documentali. Tutto ciò che si può ricavare, infatti, è affidato a reperimenti ed elaborazioni assai problematiche e laboriose, con risultati del tutto parziali ed approssimativi, di assai limitata significatività. È soltanto una riforma legislativa mirata nella impostazione, struttura e classificazione del preventivo che può consentire il triplice obiettivo di una più consapevole decisione di bilancio, di una sua gestione programmata e guidata sugli obiettivi affidati dal Parlamento al Governo e all'amministrazione e, infine, di un più puntuale controllo, da parte della Corte, dei risultati in sede di consuntivo. In mancanza di ciò e in attesa di quest'ultimo passo della riforma, ben poco potrà rendere ogni profusione d'impegno, ogni sforzo di mobilitazione da parte dell'organo di controllo. Quest'ultimo incontra, in tale direzione, un duplice limite: quello di cui appena si è detto (che attiene alla strutturale divaricazione tra preventivo e consuntivo) e l'altro che attiene alla struttura stessa dell'organo di controllo, disegnato sull'ancora vigente e tradizionale sistema dei controlli, tutto sbilanciato sul controllo preventivo di legittimità dei singoli atti prodotti dall'amministrazione, che lascia solo spazi residuali e disloca mezzi e forze minimali al controllo successivo sulla gestione e, perciò, ai compiti di referto al Parlamento. Si tratta di un dato storico, consolidato nella legislazione pre-Costituzione e non ancora intaccato da una generale riforma del sistema dei controlli né da una riforma delle attribuzioni e della configurazione dell'organo di controllo.

Affermando ciò non si intende cambiare discorso, né approfittare dell'occasione per perorare una causa, ma si vuole realisticamente rappresentare una situazione oggettivamente ostativa ad una espansione adeguata e ad un perseguimento soddisfacente del controllo e del conseguente referto sulla gestione del bilancio. Infatti, l'ineludibile preponderanza e precedenza del controllo preventivo di legittimità, la sua attuale straripante dimensione, estesa pressoché all'universo degli atti della pubblica amministrazione (circa 5 milioni di atti nel 1988), l'ineluttabile gravitazione degli organi di controllo sul preventivo (in un corpo a corpo – per così dire – con l'amministrazione) sequestrano la maggior parte dei mezzi e delle energie della Corte e, di fatto, soffocano ogni proposito ed ogni buona intenzione di allargare l'attenzione e di approfondire l'impegno nell'altra direzione del controllo. Il fronte di questo altro controllo resta affidato ad una « pattuglia» assai esigua, anche se molto qualificata, di magistrati, i quali sono gia in affanno nel reggere il passo con i crescenti impegni e con le moltiplicate richieste, pur lusinghieramente indirizzate dal Parlamento alla Corte.

Ho inteso tracciare un quadro realistico delle difficoltà e dei limiti che devo doverosamente rappresentare al Parlamento nel momento stesso in cui riaffermo la disponibilità, l'impegno e l'orgoglio della Corte a svolgere senza riserve ed abdicazioni il suo ruolo di ausilio e di supporto al Parlamento, anche e prima di tutto al fine di esercitare la sua funzione « sovrana » nelle decisioni di finanza pubblica.

La pregherei, signor presidente, per entrare nel merito di questo « esercizio tentato » di ricavare dagli strumenti a disposizione della Corte un contributo per la lettura del bilancio preventivo a legislazione vigente, di cedere la parola al consigliere Cogliandro.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il presidente della Corte dei conti per la sua esposizione ampia, lucida e tutt'altro che rituale. Essa formerà oggetto della massima attenzione da parte della Commissione, in quanto rappresenta un contributo molto importante di cui siamo grati al presidente Carbone.

Nel cedere la parola al consigliere Cogliandro, lo pregherei di procedere ad una esposizione piuttosto succinta, anche perché ho avuto modo di apprezzare la sua capacità di sintesi, già dai tempi in

cui entrambi ci trovavamo nella lontana regione di Sicilia.

GIUSEPPE COGLIANDRO, *Consigliere della Corte dei conti.* Ringrazio il presidente D'Acquisto e passo subito ai temi contabili e finanziari. Il referto contiene i risultati di un'indagine svolta dalla Corte dei conti, su richiesta della Commissione bilancio, sul bilancio a legislazione vigente del 1990. In particolare, la richiesta invitava la Corte a dare esemplificazione degli aspetti generali di impostazione del bilancio e ad individuare sintomi di possibili anomalie di carattere finanziario.

Speciale attenzione aveva posto la richiesta sui temi del personale e sulla spesa discrezionale. Al tema del personale il referto dedica un capitolo che rappresenta una rassegna ragionata della normativa sulle componenti accessorie del trattamento economico, quali lo straordinario, il fondo per l'incentivazione al personale, i progetti incentivanti la produttività, il trattamento di missione, l'equo indennizzo e prospetti sulle indennità di talune amministrazioni.

Per quanto riguarda il cuore del referto, cioè l'individuazione di sintomi di possibili anomalie finanziarie, la Corte ha elaborato per ogni stato di previsione una scheda. I sintomi sono stati individuati appunto in una doppia coppia di indicatori che esprimono, per la competenza e per la cassa, i fenomeni di sovrastima e di sottostima delle pensioni.

Per la competenza l'indicatore della sovrastima è individuato nel raffronto tra le previsioni per il 1990 e le economie di spesa che sugli stessi capitoli si sono verificati nel triennio 1986-1988. In particolare, la relativa tabella mira ad evidenziare i casi di invarianza delle previsioni a fronte di inutilizzazioni di risorse nel triennio di riferimento.

Come indicatore della sottostima, la Corte ha ripreso dalle proprie relazioni sui rendiconti generali gli sfondamenti, ossia cita tutti i capitoli sui quali sono stati assunti impegni in esubero agli stanziamenti.

Per quanto riguarda la cassa, l'indicatore è più sofisticato: esso espone il raffronto tra il previsto coefficiente di realizzabilità del volume potenziale di spesa per il 1990 – coefficiente costituito dal rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile – e l'indice effettivo di utilizzazione della medesima massa spendibile che sia stato registrato nel triennio di riferimento.

Si sono voluti evidenziare quei capitoli per i quali esiste uno scarto tra le due serie di dati, tra il previsto coefficiente di realizzabilità e l'effettivo coefficiente di realizzazione e di utilizzazione, capitoli per i quali esiste uno scarto del 10 per cento ritenuto un margine congruo per conferire all'amministrazione efficienza e speditezza.

Le schede degli stati previsionali contengono altre notizie, quali gli scostamenti previsionali non motivati. Lo scostamento di per sé non è certo oggetto di chiusura; il rilievo muove dal presupposto che per dare trasparenza – come diceva prima il presidente Carbone – al documento di bilancio occorre una relazione più puntuale, nel senso che dovrebbero essere evidenziate le cause in termini più precisi di quanto non risulti ora da espressioni tautologiche, come in relazione a determinate esigenze.

Sempre al fine di richiamare l'attenzione sugli aspetti formalistici del bilancio, la scheda contiene notazioni sia sulle note preliminari (che la legge di riforma n. 362 del 1988 ha rinvigorito e stabilito in modo preciso circa il contenuto), sia sulla struttura del bilancio.

Questi indicatori riguardano in generale il bilancio; però la Corte ha tenuto conto dell'*input* che la Commissione aveva dato di occuparsi della spesa discrezionale. Naturalmente, come tutti sanno, non esiste in bilancio un aggregato che riguardi tale tipo di spesa, né esistono tantomeno indicazioni o chiavi di individuazione; quindi, la Corte ha concentrato la propria indagine su quelle categorie che sono parse meglio rispondenti a questa esigenza, ossia alla categoria IV (acquisto di beni e servizi per la spesa cor-

rente) e alle categorie del conto capitale riguardanti gli interventi diretti dello Stato.

Tutte le notizie di anomalìe, di cui viene fatto cenno nella scheda, fanno riferimento ad analisi finanziarie. L'idea di fondo è il raffronto della nuova previsione con il *trend* del triennio precedente. Le indicazioni della Corte prescindono, quindi, da ogni analisi sulla normativa o sull'organizzazione; di conseguenza, quella che la Corte denuncia come anomalìa potrebbe non essere tale se nel frattempo fosse cambiato il fenomeno sottostante ovvero fosse cambiata la normativa, l'assetto organizzativo o il fattore relativo al personale. Si pensi ad un capitolo che finora ha registrato forti autonomie per una incapacità di spesa della pubblica amministrazione interessata: se vi fosse una provvista di un maggiore contingente di personale o di un personale più professionalizzato, pur in presenza di una costanza di fattori normativi, vi sarebbe proprio per l'intervento sul fattore « personale » una maggiore produttività, per cui il sintomo non risponderebbe più all'anomalìa creando un fatto nuovo.

Naturalmente, sarebbe anche facile replicare che se ciò si fosse verificato, il bilancio avrebbe dovuto dar conto del fenomeno sottostante.

Una seconda avvertenza per una corretta lettura del referto è che esso risente degli stessi limiti di rappresentatività e di significatività del bilancio. Naturalmente abbiamo operato sul consuntivo e sul preventivo e, quindi, abbiamo dovuto utilizzare le stesse categorie logiche e la stessa capacità del bilancio ad esprimersi in termini di informazione finanziaria attendibile.

Un terzo limite riguarda l'estensione o la profondità dell'indagine. I tempi, come voi sapete, sono stati ridottissimi – venti giorni – per cui c'è qualche disomogeneità nei livelli di approfondimento, anche a causa di assetti organizzativi interni della Corte dei conti. Pertanto, le indagini relative ad alcuni ministeri sono state svolta a campione. Ciò è importante sia per attribuire il giusto valore all'indagine svolta, sia per scoraggiare eventuali esami comparativi tra i ministeri. In sostanza, una comparazione che si fondasse sulle nostre indicazioni potrebbe non essere corretta.

PRESIDENTE. Ringrazio il consigliere Cogliandro per la sintetica esposizione che ci ha consentito di comprendere meglio l'impostazione del referto.

FRANCO BASSANINI. Signor presidente, ad una prima lettura il referto della Corte dei conti appare di eccezionale interesse, ma vorrei esprimere un giudizio più documentato quando ne avrò presa piena coscienza.

Il presidente Carbone ha molto giustamente posto l'accento sulla necessità e l'urgenza dell'approvazione di due riforme per completare il disegno avviato con la legge n. 468, con la legge n. 362 e con una serie di novelle ai regolamenti parlamentari. A questo proposito, portando una testimonianza diretta, vorrei rilevare che l'interpretazione data dal presidente Carbone in ordine ad una delle ultime innovazioni del regolamento della Camera è esattamente quella che ha ispirato la Giunta per il regolamento in ordine al rapporto tra Corte dei conti e Parlamento.

I due provvedimenti si possomo sinteticamente definire: riforma del bilancio e riforma della Corte dei conti.

In ordine alla prima (attualmente in discussione al Senato e sui cui tempi di approvazione – ahimè – poco possiamo influire), a parte le consistenti ed importanti indicazioni e suggerimenti già contenuti nel referto della Corte dei conti di qualche mese fa, chiedo al presidente Carbone se non ritenga che qualche cosa comunque possa essere innovato utilizzando l'autorizzazione normativa di cui alla legge n. 468. Quel provvedimento, infatti, gia prevede una disposizione in termini di riforma della struttura del bilancio molto generica quanto a contenuto precettivo, ma anche per questo estremamente ampia nel concedere autorizza-

zione al Governo per giungere a tale riforma. Mi rendo conto dei limiti della mia proposta, ma chiedo se, di fronte al rischio che essa non dovesse giungere in porto in tempi rapidi, forse neppure nel corso di questa legislatura, possa essere individuata una possibile alternativa.

In secondo luogo, in relazione alla riforma della Corte dei conti, vorrei sapere se la Corte – che, se non erro, ha collegamenti anche all'interno di un organismo internazionale con istituzioni di altri paesi in qualche modo comparabili – è in grado di fornire al Parlamento dati di raffronto che risulterebbero estremamente utili per ragionare sulla riforma dell'organo ausiliario.

Altre volte, in questa sede, ho posto il problema di una non dico rivendicazione di competenza nei confronti della I Commissione, ma almeno di un'intesa con quest'ultima, in quanto non vi è dubbio che la riforma della Corte dei conti interessa e preoccupa assai più la Commissione bilancio che non la Commissione affari costituzionali, la quale, forse, non vede tale provvedimento ai primi punti del proprio ordine del giorno. Questa probabilmente è anche una delle ragioni per cui, in questi anni, poco si è fatto in questa direzione. In tal senso si aprirà una questione che vedremo in altra sede ed in altro momento.

Come dicevo, sarebbe estremamente utile disporre di elementi di raffronto di carattere comparatistico che meglio di altri la Corte dei conti potrebbe fornire. Per esempio, il dato impressionante dei 5 milioni di atti sottoposti al controllo preventivo, sarebbe interessante confrontarlo con analoghi dati di altri paesi.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Non è possibile alcun confronto perché non esiste alcun paese in tale situazione.

FRANCO BASSANINI. Comunque dati di tale natura sarebbero ancor più interessanti nel caso in cui essi dovessero risultare del tutto anomali rispetto al contesto internazionale. In questo senso, vi è da chiedersi se, sotto questo profilo, il nostro ordinamento non sia sbagliato. Può anche darsi che noi abbiamo trovato la soluzione migliore di altre, ma è dubbio che sia così.

GEROLAMO PELLICANÒ. Signor presidente, non ho nulla da aggiungere a quanto ella ha avuto modo di dire introducendo i nostri lavori. Vorrei semplicemente ricordare che attualmente ci troviamo in una fase sperimentale della procedura dell'esame del bilancio a legislazione vigente che ha dovuto scontare anche alcuni ritardi nel suo svolgimento.

Vorrei manifestare al presidente Carbone la mia soddisfazione e gratitudine per la grande disponibilità della Corte dei conti che in questa circostanza ha collaborato con il Parlamento fornendo anche qualche suggerimento. Ho ascoltato con molto interesse la disponibilità della Corte a fornire indicazioni circa la partecipazione ad audizioni formali in occasione dell'esame del bilancio a legislazione vigente e nell'ambito della procedura prevista dalla legge n. 468.

Debbo dire che in questa prima fase, l'« esercizio tentato » – per usare un termine da ella usato – è stato davvero molto utile ed eccellente soprattuto in relazione al carattere sperimentale di tali procedure ed in riferimento ai tempi molto ristretti a disposizione per la stesura del referto.

Nei prossimi giorni la Commissione proseguirà l'esame del bilancio a legislazione vigente tentando di penetrare ancor più nelle indagini sulle spese di ciascuna amministrazione anche utilizzando il pregevole contributo oggi fornito dalla Corte dei conti. Ritengo che le parole del presidente Carbone, relative alla necessità di modificare in qualche modo il ruolo della Corte al fine di rendere più incisivo il controllo della gestione rispetto a quello di mera legittimità, siano parole molto importanti di cui la Commissione bilancio è da tempo convinta. Auspico che il Parlamento rispetto a tale esigenza fornisca quanto prima una qualche indicazione conseguente.

In questa sede non avevo quesiti da porre, ma intendevo rivolgere queste parole al presidente della Corte dei conti.

ARISTIDE GUNNELLA. Il presidente Carbone, al di là dei punti del referto esposti dal consigliere Cogliandro, ha esposto alcune questioni piuttosto inquietanti in relazione al funzionamento della Corte ed agli obiettivi istituzionali cui essa è preposta. È stata posta in luce la potenzialità della Corte in ordine alla funzione di controllo, anche se l'attività relativa agli atti minori influisce pesantemente sull'efficacia dell'intero apparato pubblico, facendo venire meno la possibilità di effettuare un approfondito controllo delle grandi manovre della contabilità dello Stato. Questo è un atto che ci allarma e deve indurci ad una profonda ed immediata revisione dell'attuale sistema. Infatti, la Corte dei conti, esercitando un controllo preventivo su milioni di atti della pubblica amministrazione, impiega necessariamente molti mesi per assolvere a tale funzione. In tal modo, però, viene rallentato il funzionamento della stessa pubblica amministrazione, si comprimono i diritti dei cittadini e si pongono enormi problemi di ordine contabile e finanziario rispetto agli impegni da soddisfare. Tutto ciò deve indurci ad insistere affinché il Governo predisponga un'azione ben precisa, finalizzata non solo e non tanto alla riforma generale della contabilità di Stato, ma anche ad una revisione dell'attuale competenza della Corte dei conti. A quest'ultima, infatti, deve essere restituito il suo ruolo fondamentale di controllo sui conti pubblici. Tale risultato potrà essere ottenuto conferendo alla Corte dei conti una maggiore dotazione di personale.

Tutto ciò ci riguarda molto da vicino, in quanto è nostro interesse avere un interlocutore che possa esaminare in maniera approfondita e non superficiale il bilancio dello Stato. Si tratta di problemi che investono anche la competenza della Commissione affari costituzionali, dal momento che incidono profondamente sul funzionamento di tutta la pubblica amministrazione. Spesso, infatti, le decisioni di spesa non hanno alcun effetto a causa di ostacoli di natura burocratica. In tale contesto, è innegabile che la Corte dei conti compia per intero il proprio dovere in relazione alla sua dotazione di uomini e mezzi e nel rispetto delle proprie competenze istituzionali. Essa, infatti, non può venire meno alle funzioni affidategli dalla legge e, nello stesso tempo, deve operare con solerzia per esprimere giudizi molto chiari, che non diventino oggetto di successive impugnazioni.

In conclusione, ritengo che l'audizione odierna, che rientra nel rapporto di ordine costituzionale tra la Corte dei conti e il Parlamento, debba rappresentare l'occasione per ottenere risultati concreti. In proposito, sarebbe utile, a mio avviso, che il presidente della Commissione si facesse interprete presso il Governo di tale esigenza; da ciò deriverebbero conseguenze positive non solo per il Parlamento, ma anche, più in generale, per le funzioni della pubblica amministrazione.

GIORGIO MACCIOTTA. Ritengo che il rapporto presentatoci dalla Corte dei conti debba essere analizzato in relazione ad ogni singolo ministero ed alle relative tabelle, anche perché si tratta di una documentazione piuttosto ricca. Tuttavia, pur non volendo entrare nel dettaglio delle singole questioni, meritevoli di un esame più approfondito, mi sento di affermare di aver scorto nel documento della Corte dei conti alcuni elementi utili per riportare a legalità il bilancio a legislazione vigente.

In proposito, vorrei sapere se la Corte sia in grado di fornirci ulteriori elementi relativamente alle entrate: infatti, la serie storica di queste ultime ha consentito alla Corte stessa di censurare ripetutamente, in sede di relazione annuale, la sottostima delle entrate.

Ho la sensazione che nell'anno 1989 si stia verificando un fenomeno analogo: infatti, anche se il bilancio di assestamento prevede un ingente incremento delle entrate, ritengo che tale incremento non corrisponda al reale andamento delle en-

trate stesse relative al 1989. A titolo di esempio, vorrei citare il fatto che la previsione del saldo di autotassazione per il 1989, inserita nel bilancio di assestamento, è pari a 6 mila miliardi di lire, mentre attualmente sono gia stati incassati 7.600 miliardi. Ritengo che questa sia un'inconfutabile prova della falsificazione operata nel bilancio a legislazione vigente.

Ho inteso volutamente esprimermi in termini di « falsificazione » e non di « stima prudenziale » (come ha fatto il collega Pellicanò), in quanto si tratta, a mio avviso, di un'operazione compiuta in stretta connessione con quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468, come modificata dalla legge n. 362. Quel comma, infatti, prevede che alle nuove maggiori spese correnti si provvede mediante nuove entrate o (se vi siano) con i miglioramenti del saldo netto da finanziare e del risparmio pubblico, quali emergono dal confronto tra il bilancio assestato dell'anno precedente e quello a legislazione vigente dell'anno successivo.

In sostanza, ho l'impressione che nel bilancio assestato per il 1989, vi sia una notevole sottostima delle entrate, valutabile nell'ordine dei 9 mila miliardi, che probabilmente subiranno una riduzione a seguito del cattivo andamento del condono. Tuttavia, anche considerando tale eventualità, vi sarebbe comunque una sottostima valutabile nell'ordine dei 5 mila miliardi.

D'altro canto, mi sembra che vi sia una notevole sovrastima di alcune voci di entrata per il 1990. In proposito, vorrei sapere se i rappresentanti della Corte ritengano le principali previsioni di entrata coerenti con gli obiettivi che il Governo afferma di voler perseguire nel documento di programmazione economico-finanziaria; mi riferisco, in particolare, al tasso d'inflazione e all'indice di aumento degli stipendi e delle retribuzioni pubblici e privati.

Vorrei sapere, inoltre, quali siano le ipotesi di aumento del PIL derivanti dalle previsioni di entrata ottenute dalla comparazione tra il bilancio assestato e quello a legislazione vigente.

In conclusione, se si considerassero valide (cosa impensabile per qualsiasi persona di buon senso) le previsioni del bilancio assestato relativamente all'autotassazione, si passerebbe formalmente dai 6 mila agli 8.600 miliardi. Quest'ultima cifra, tuttavia, inserita nel bilancio a legislazione vigente, dovrebbe tenere conto dell'aumento di un punto in percentuale (dal 18 al 19 per cento) dell'aliquota dell'autotassazione di acconto registratosi nel corso del 1989, nonché delle trattenute sul reddito dei lavoratori autonomi. Si dovrebbe tenere conto, inoltre, della « coda » della riforma delle aliquote che, per quanto concerne i lavoratori autonomi, si ripercuote nella denuncia presentata a maggio. Conseguentemente, la previsione di 8.600 miliardi dovrebbe essere incrementata di circa 3.100 miliardi, passando così a circa 11 mila miliardi.

In proposito, vorrei sapere se la Corte dei conti è in grado di formulare un'ipotesi circa le effettive grandezze economiche sottostanti alle previsioni di entrata, al fine di valutare se queste ultime siano state formulate nel rispetto del bilancio a legislazione vigente e degli orientamenti per la predisposizione del bilancio stesso che il Parlamento ha fornito al Governo mediante il documento di programmazione finanziaria.

GIOVANNI ZARRO. Una parte del referto della Corte dei conti si occupa della rappresentatività del bilancio, facendo riferimento a taluni elementi che la ridurrebbero; in particolare pone in risalto la diversa collocazione di alcuni fondi ed alcuni capitoli denominati capitoli fondo, capitoli pluriprogetti, capitoli sportello. Vorrei sapere qual è l'opinione che la Corte ha maturato in relazione a questi elementi per rendere più perspicuo e rappresentativo il bilancio.

RAFFAELE VALENSISE. Intendo prima di tutto formulare al presidente della Corte dei conti ed ai consiglieri qui presenti un ringraziamento per la profondità

del lavoro da loro compiuto. Debbo dire che appartengo ad una parte politica che da anni sostiene la tesi della necessità del disinnesco dei meccanismi perversi di spesa ed obnubilatori della trasparenza; da una prima lettura del referto ho tratto l'impressione che la Corte abbia la consapevolezza e possa acquistarne, attraverso la stimolazione che è venuta dalla nostra richiesta, una maggiore sia per l'importanza dei rilievi, sia per la necessità di intervento a valle del Governo e della Commissione bilancio.

Il collega Macciotta parlava poco fa di sottostima delle entrate. Nell'ambito di questo settore c'è qualcosa che ci interessa particolarmente: la sovrastima delle autorizzazioni di cassa la cui grandezza rintracceremo nelle tabelle fornite dalla Corte dei conti.

Qual è l'impressione che la Corte ha maturato nel fare questi rilievi ? A vostro giudizio, la dimensione di tale fenomeno è capace di incidere o no sulla manovra generale ?

La seconda domanda è di natura tecnica. Com'è noto, dobbiamo rispettare il dettato dell'articolo 2 della legge n. 362 del 1988, per cui il bilancio a legislazione vigente dovrebbe essere formato sulla base dei criteri e i parametri indicati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, dal documento di programmazione economico-finanziaria come deliberato dal Parlamento. Ritenete che allo stato della legislazione sia possibile questa proiezione dei criteri sul bilancio a legislazione vigente o non vi sia, invece, la necessità di nuove normative affinché il bilancio a legislazione vigente possa obbedire ai criteri dell'articolo 2, comma 1, lettere *a), b)* e *c)* ?

GIOVANNI NONNE. Anch'io desidero ringraziare il presidente Carbone e gli altri consiglieri che hanno presentato un referto che si rivelerà molto utile per il tipo di lavoro che la nostra Commissione è chiamata a svolgere in relazione all'esame del bilancio a legislazione vigente.

Da una lettura molto rapida e fino a questo momento superficiale di un lavoro così importante, credo di poter dire che esso contiene gli elementi necessari – se sapremo metterli a frutto – per compiere un'approfondita riflessione soprattutto attorno alla questione del rapporto tra la massa spendibile e gli appostamenti del bilancio successivi. Possiamo verificare gli scostamenti del bilancio a legislazione vigente, ma soprattutto possiamo verificare, rispetto a questo, gli elementi fondamentali della manovra che verrà adottata.

Fatta questa breve premessa, vorrei porre una domanda di carattere straordinario, perché nell'attuale ordinamento la mia ipotesi non è prevista. Il problema di fronte al quale ci siamo sempre trovati è quello di esercitare un certo controllo della spesa statale, individuando prima le principali distorsioni e cercando poi di raddrizzarle in un rapporto dialettico con il Governo, soprattutto con l'ausilio dei documenti prodotti dalla Corte dei conti che sono per noi (quest'anno in modo particolare, ma lo sono stati anche in passato) particolarmente preziosi.

Abbiamo incontrato una certa difficoltà a controllare la spesa del settore pubblico allargato, quella cioè comprendente anche i centri periferici di spesa, quelli che collochiamo nelle regioni o nei comuni, i cui diversi flussi non riusciamo a verificare. Legato a questo vi è il problema dei controlli che la Corte dei conti esercita in talune regioni a statuto ordinario, mentre, com'è noto, il sistema dei controlli è diverso nelle regioni a statuto speciale.

I membri della Corte dei conti qui presenti ritengono che un controllo della spesa pubblica allargata come quello esercitato in questo momento, riferito cioè soltanto agli organi centrali dell'amministrazione pubblica senza la completezza di una visione generale, riesca a dare un'immagine effettiva della situazione della spesa pubblica in Italia in ordine agli obiettivi che il Parlamento si è posto nella lotta agli sperperi e nel risanamento economico ? Oppure, in via del tutto informale, ritenete di dover stimolare i legislatori con suggerimenti e proposte affinché vengano introdotte mo-

difiche di carattere ordinamentale oppure perché siano instaurati rapporti fra la Corte e gli altri soggetti preposti al controllo ? In quest'ultimo caso si potrebbe creare un rapporto a più voci, ovviamente coordinato dalla Corte; ciò consentirebbe di disporre, almeno una volta, di una fotografia complessiva della spesa pubblica e dei vari centri di spesa del paese in modo da sapere se sia utile continuare su questa strada.

GIOVANNI CARRUS. Non rivolgerò domande relative all'argomento specifico all'ordine del giorno, mi riferirò piuttosto alla relazione svolta dal presidente Carbone, che ringrazio vivamente per i preziosi dati che ci ha fornito. Si è innescata ormai una procedura parlamentare nel corso della quale avremo molte occasioni per affrontare nuovamente l'argomento.

Desidero riferirmi a due punti fondamentali del discorso del presidente Carbone. Il primo riguarda il bilancio pluriennale e programmatico, tema fondamentale rispetto a problematiche attualissime, quale, per esempio, l'esame da parte del Parlamento del disegno di legge di accompagnamento di riforma degli investimenti, in cui si riscontra la necessità di raccordare l'intera spesa in conto capitale con gli obiettivi della programmazione economica. Senza tanti infingimenti si può dire, presidente, che alla redazione del bilancio pluriennale programmatico da dieci anni a questa parte si è sempre opposto il Ministero del tesoro, avanzando presunte difficoltà di ordine tecnico. Puntualmente la Corte dei conti ha sempre rilevato questa carenza con diverse accentuazioni, in alcuni anni con maggiore enfasi, in altri con minore; vorrei sapere come il presidente della Corte dei conti intenda la redazione del bilancio pluriennale programmatico in rapporto al superamento di quelle presunte difficoltà tecniche avanzate dal Ministero del tesoro ?

A mio parere, il bilancio pluriennale e programmatico è uno strumento essenziale, posto che oggi il risanamento della finanza pubblica non si può realizzarre nell'arco di un anno, ma deve essere proiettato in uno spazio temporale sufficientemente lungo, come avviene nelle contabilità dei paesi occidentali.

In secondo luogo, il presidente della Corte dei conti ha toccato un aspetto molto importante: per la necessità di concludere rapidamemte l'*iter* legislativo di riforma della legge n. 468, la Commissione accettò di procedere allo stralcio in materia di delega al Governo per la revisione della classificazione del bilancio. Nel corso dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bilancio del Senato, la Corte dei conti con un referto in data 26 gennaio 1989, rese un parere molto articolato completato in seguito da un'audizione del consigliere Ristuccia.

Devo però notare che sia nel referto, sia nel corso dell'audizione è stato soltanto sfiorato l'argomento relativo alla materia di cui alla lettera *g)* dell'atto Senato n. 1203 in ordine alla predisposizione presso ogni amministrazione, nell'ambito degli organici, di appositi centri volti a garantire l'analisi di efficienza e di efficacia delle somme erogate, la valutazione dei carichi di lavoro e dei costi e della produttività delle amministrazioni. Questi due punti si collocano proprio sul difficile crinale della riforma della Corte dei conti in senso moderno nel quadro dell'analisi dell'efficienza della spesa sia corrente, sia in conto capitale.

In questo senso, vorrei sapere dal presidente Carbone se la riflessione della Corte è tale da consentire di trasmetterci un più articolato parere – informale naturalmente – su questo punto per noi estremamente importante nel momento in cui si dovrà procedere sia all'approvazione della riforma della Corte, sia all'espressione del parere sulla proposta del Governo di decreto delegato.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, nel ringraziare il presidente e i consiglieri della Corte dei conti per l'attenzione che hanno prestato alle domande – spesso assai diverse tra loro – ricordo loro che, se lo desiderano, potranno rispondere alle domande direttamente in questa sede,

mediante memorie scritte da inviare successivamente alla Commissione oppure nel corso di una prossima audizione.

Oggi sono emersi problemi che riguardano sia aspetti particolari del referto, sia questioni di fondo, quale, ad esempio, la riforma della struttura del bilancio dello Stato e quella della Corte dei conti.

Per quanto riguarda il referto, desidero dare atto al presidente Carbone della concretezza e della capacità di penetrare all'interno delle questioni che abbiamo posto. Mi riservo di inviare alle Commissioni di merito le singole tabelle del referto in quanto ritengo che in questa fase tale lavoro non deve rimanere esclusivo patrimonio della Commissione bilancio, ma deve essere portato presso le Commissioni competenti. Si tratta, infatti, di un utile approfondimento dei temi specifici dal quale è possibile trarre anche suggerimenti e riflessioni.

Per quanto riguarda, invece, i problemi di struttura, ritengo siano questioni sulle quali si potrà tornare in un momento successivo, quando la Commissione bilancio sara meno impegnata. A mio avviso dalla rivisitazione dell'organizzazione e delle funzioni della Corte dei conti si potrà raggiungere l'obiettivo di porre tale organo nella condizione di assolvere al suo ruolo primario in un'ottica non meramente tecnica o notarile, ma soprattutto propositiva e di vigilanza per garantire la massima trasparenza ed efficacia della spesa pubblica. Su tali temi ritengo che, per non sovrapporre questioni di fondo a problemi oggettivamente urgenti, sia possibile operare un'ulteriore e più approfondita riflessione dopo l'approvazione dei provvedimenti finanziari.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Signor presidente, se la Commissione è disponibile a dedicare ancora qualche tempo per le risposte ai quesiti posti dagli onorevoli parlamentari, proverei ad anticipare alcune opinioni su parte dei temi prospettati, pregando il presidente di consentire ai consiglieri Bonadonna, Gallo e Falcucci di completare ed integrare quanto andrò a dire.

Il consigliere Bonadonna, che ha già avuto occasione di fornire contributi, anche mediante interventi, presso questa Commissione, è il magistrato che sino ad oggi ha guidato la ristretta « pattuglia » della Corte impegnata nella elaborazione della relazione al Parlamento e, in linea di massima, dei referti richiesti dalle Commissioni.

Il consigliere Gallo ha collaborato per un periodo prolungato con il gruppo dei cosiddetti superispettori fiscali. Disponendo, quindi, di una competenza specifica in materia di entrata, egli sarà in grado di fornire alla Commissione una prima risposta della Corte dei conti in merito alle richieste dell'onorevole Macciotta.

Il consigliere Falcucci è alla guida del servizio informatico. Per parte sua potrà fornire un contributo sulle questioni prospettate in materia.

Per non aspettare a braccia conserte il vagito dei decreti delegati in materia di riforma del bilancio, vorrei assicurare l'onorevole Bassanini che la risposta della Corte alla chiamata della Commissione bilancio, mediante il referto, è la dimostrazione che non manca la disponibilità e la buona volontà di esercitarsi a cavare, dallo stato attuale dei documenti e dei procedimenti di gestione del bilancio, quanto possibile per penetrare meglio anche nell'impostazione di un bilancio a legislazione vigente.

Certamente, qualche ulteriore progresso potrebbe essere compiuto anche partendo dalle disposizioni della legge n. 468, in relazione ai compiti affidati al Governo in tale settore. Tuttavia, a distanza di dieci anni, tali progressi non sono stati ancora compiuti, come dimostra chiaramente il fatto che si è avvertita l'esigenza di affrontare il discorso in sede parlamentare per poter agire in maniera più efficace. Ciò evidenzia la difficoltà di muoversi nell'ambito dell'amministrazione che, per sua natura, tende alla conservazione della situazione esistente, alla quale si è adeguata.

Può risultare, pertanto, utile se non addirittura necessaria la spinta nascente

da una deliberazione parlamentare per addivenire ad una diversa dislocazione di funzioni e poteri.

Per quanto concerne la domanda relativa all'esigenza di disporre di elementi di raffronto tra l'attività della Corte dei conti e quella degli organi di controllo operanti all'estero, ritengo che sarebbe assai utile sintetizzare in tavole sinottiche le caratteristiche e le funzioni degli organi di controllo operanti nei diversi paesi. Abbiamo, anzi, già avviato un lavoro del genere, che, una volta ultimato, potrà essere messo a vostra disposizione.

Desidero, comunque, cogliere l'occasione per richiamare l'attenzione dell'onorevole Bassanini sul passaggio della mia esposizione in cui ho evocato il « fantasma » della riforma della Corte dei conti. In proposito, vorrei precisare che intendevo riferirmi non tanto ad una riforma dell'organo, quanto piuttosto ad una revisione più generale dell'intero sistema dei controlli. Non necessariamente, infatti, i due aspetti si identificano. Dal punto di vista logico, anzi, al primo posto deve essere collocata la riforma delle funzioni, cui deve seguire quella degli organi e delle strutture.

FRANCO BASSANINI. Anch'io mi sono espresso in questo senso, dal momento che non intendevo far riferimento esclusivamente alla riforma dell'istituto.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti.* Ho voluto affrontare tale argomento perché si parla da circa 15 anni di una riforma della Corte dei conti, che però non è stata ancora avviata. Ritengo che ciò non possa essere imputato esclusivamente all'enorme mole di lavoro cui il Parlamento deve far fronte, ma che dipenda anche dalla grande delicatezza della materia su cui si dovrebbe intervenire. Si tratta, infatti, di modificare funzioni proprie di organi che incidono profondamente sull'intero sistema istituzionale (basti pensare, a titolo di esempio, al rapporto tra la Corte dei conti, il Governo ed il Parlamento).

L'assetto di tali organi influisce profondamente anche sui procedimenti amministrativi, nonché sul rapporto tra il Governo, chiamato all'esecuzione delle leggi, ed il Parlamento; all'interno di tale rapporto, infatti, si inserisce un controllo preventivo di legittimità che, in qualche modo, influisce sul suddetto rapporto, come ha giustamente evidenziato l'onorevole Gunnella.

Questa situazione di stallo deve indurci ad inquadrare in una visione unitaria la riforma delle funzioni e quella dell'organo, anche perché la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti una pluralità di competenze, tra cui spiccano quelle giurisdizionali e di controllo. Probabilmente, per attuare una simile riforma, sarà necessario superare attriti e resistenze che finora sono apparse insormontabili. Sarebbe, quindi, più opportuno operare in una duplice direzione, effettuando, da un lato, una riforma relativa alle funzioni di controllo (includendovi anche la giurisdizione di responsabilità, che è strettamente connessa con questa) e, dall'altro, operando nel senso di una modificazione dell'istituto in quanto organo che esercita una determinata funzione. In tal modo, probabilmente, sarà possibile avviare quella riforma che la stessa Corte auspica, in quanto non è una corporazione interessata esclusivamente al proprio assetto, bensì un'istituzione chiamata a svolgere funzioni ben precise.

Sempre in relazione all'intervento dell'onorevole Gunnella, vorrei precisare che la Corte avverte drammaticamente il peso e l'anacronismo di un controllo preventivo di legittimità esteso ben oltre la previsione della Costituzione. Quest'ultima, infatti, fa riferimento esclusivamente agli atti del Governo, mentre la normativa vigente, che è precostituzionale, estende il controllo praticamente a tutti gli atti della pubblica amministrazione o comunque agli atti che comportino una spesa superiore ad un determinato valore nell'ambito delle gestioni di bilancio. Si tratta di un carico di lavoro ineludibile, che polarizza l'attenzione della Corte dei conti, in quanto ha la precedenza su tutte

le altre funzioni. Esso, inoltre, ha creato una sorta di cultura all'interno della Corte stessa, soprattutto per quanto attiene al rapporto con la pubblica amministrazione, rapporto che nella mia esposizione iniziale ho definito di « corpo a corpo » e da cui possono derivare notevoli inconvenienti.

Si tratta, quindi, di un tema che non può essere scisso dalla problematica più generale della riforma del sistema dei controlli che, come ho già avuto modo di affermare, presenta una particolare delicatezza.

Per quanto concerne le domande poste dall'onorevole Macciotta, ritengo che il collega Gallo possa fornire una prima risposta, mentre il dottor Bonadonna si soffermerà sulle modalità con cui la Corte dei conti può intervenire anticipatamente su quella che può essere definita la patologia dei « capitoli fondo », « capitoli plurioggetto » e « capitoli sportello ».

Gli stessi colleghi Bonadonna e Falcucci valuteranno la possibile incidenza di una sovrastima delle previsioni di cassa sulla stessa impostazione della programmazione economica e finanziaria.

Desidero ora rispondere agli onorevoli Nonne e Carrus per quanto concerne la questione del controllo sull'intera area del bilancio pubblico allargato, cioè sul complesso dei fenomeni di spesa variamente decentrati ed imputabili a soggetti diversi dalla pubblica amministrazione centrale, ma che rientrano comunque nel bilancio dello Stato. Si tratta di una funzione cui fa riferimento l'articolo 119 della Costituzione e che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto correttamente di dover attribuire alla Corte dei conti, proprio con riferimento ai dati relativi alla spesa regionale.

In proposito, le varie fasi della riforma dei documenti di bilancio e la prospettata revisione del sistema dei controlli dovranno fornire alla Corte dei conti gli strumenti conoscitivi di cui attualmente difetta. La Corte stessa, infatti, nella realtà incontra notevoli difficoltà nell'appurare l'esito dei trasferimenti, derivanti dal bilancio, nei confronti di soggetti pubblici e privati e di conoscere perciò misure e modi di concreto perseguimento delle finalità cui i trasferimenti stessi sono rivolti. Non arriva, l'occhio della Corte, a scrutare i passi successivi al mero trasferimento. Tentativi e approcci sono stati compiuti, ma sono estremamente fragili e vulnerabili nella loro strumentazione e legittimazione.

Questo è un campo nel quale un'armatura di nuovi poteri legislativi sembra del tutto necessaria, se si vuole dare seguito al precetto dell'articolo 119 della Costituzione e se si vuole tenere il passo con l'attuale dimensione storica della finanza pubblica, ampiamente trasferita e decentrata, e che pure ha bisogno di riscontri e di coerenze complessive.

All'onorevole Carrus, che si è soffermato sul decennale « tiro alla fune » tra amministrazione da una parte, e Corte dei conti dall'altra per non eludere la prospettiva di un bilancio pluriennale programmatico, vorrei dire che qualche risposta è venuta proprio dalla legge n. 362 del 1988, che ha cominciato a stringere le maglie e a dare più precise indicazioni proprio sul modello costruttivo di bilancio pluriennale programmatico.

A questo punto, la Corte aspetta che il Governo dimostri la sua capacità di corrispondere alla sollecitazione ulteriore che viene dal Parlamento per la costruzione di un bilancio di questo tipo. Essa si esprimerà, apprezzerà o censurerà eccessi di timidezza e di indugio, essendo ormai nota – l'ha ricordata lo stesso onorevole Carrus – l'importanza che la Corte attribuisce a questo preliminare e fondamentale strumento della programmazione della spesa dal quale discende la migliore capacità di costruzione di un bilancio annuale programmatico.

Infine, per quanto riguarda la riforma della struttura, dell'impostazione e della classificazione del bilancio affidata alla legge di delega che necessariamente deve coinvolgere aggiustamenti ed adeguamenti sul fronte dell'amministrazione, collocandovi le sedi di impostazione e di scrutinio programmatico, volevo segna-

lare, sempre all'onorevole Carrus – che forse ha gia avuto occasione di conoscerlo – il contributo reso in sede di audizione da parte del segretario generale della Corte dei conti, consigliere Sergio Ristuccia, che addirittura di questo ha fatto la premessa del proprio discorso. Anche se si compie un'ottima riforma dell'impostazione dei documenti e della loro classificazione, è necessaria a monte una risposta adeguata. Il consigliere Ristuccia ha posto al centro di quella audizione il triplice rilievo di questa riforma che non è intesa soltanto a consentire al Parlamento di avere maggiore presa sulla decisione di bilancio, decisione che sempre più si viene tramutando, da passaggio eminentemente formale e acquisitivo di impostazioni e documenti elaborati dal Governo, a momento di sceveramento critico e di ragionata deliberazione, sicché ne discendano indirizzi e scelte di manovra economica di breve e di lungo periodo determinate consapevolmente dal Parlamento. Non è solo questo il fine dell'ultimo passo della riforma; è anche quello di fornire obiettivi programmati, guide per azioni amministrative mirate ad oggetti specifici e non eccessivamemte aggregati e vaghi. Si tratta di una scomposizione e di una rilettura delle varie poste di bilancio in funzione della manovra economica e della programmazione di medio periodo.

Una terza valenza, quella che sta più a cuore alla Corte, consiste nel poter riferire non soltanto su alcuni formali riscontri di cifre tra preventivo e consuntivo, ma – sulla base di tale riscontro – nel poter scrutinare e riferire sull'effettività dei risultati conseguiti dal Governo e dall'amministrazione nella gestione del bilancio in relazione agli obiettivi fissati dal Parlamento in sede di bilancio preventivo.

Non abbiamo bisogno di essere convinti che anche la lettera *g)* dello schema del disegno di legge sia un impegno prioritario per quest'ultimo passaggio di riforma della legge di bilancio.

RICCARDO BONADONNA, *Consigliere della Corte dei conti.* Mi soffermerò sulle osservazioni dell'onorevole Zarro circa i fondi. Le notazioni contenute nel referto attengono fondamentalmente alla scarsa decifrabilità della spesa che deriva dall'esistenza di fondi allocati in stati di previsione diversi da quelli cui la spesa si riferisce. Prima di tutto abbiamo fatto un tipo di osservazioni che rientra nel discorso generale della classificazione del bilancio. Ciò porta, ovviamente o può portare, in una visione di globale analisi del bilancio, a valutazioni errate. Sull'esistenza dei fondi qualcosa si può dire; si tratta di disponibilità allocate generalmente nello stato di previsione del Ministero del tesoro, di cui lo stesso tesoro ha in un certo senso il controllo. A volte, però, la presenza di tali fondi finisce per rallentare il corso delle erogazioni di competenza delle varie amministrazioni.

Sul piano dei fondi allocati nei singoli stati di previsione che devono essere distribuiti nei vari capitoli dello stesso stato di previsione non c'è nulla da dire. La Corte di conti non mirava a criticare l'istituzione di tali fondi.

Vorrei fare una precisazione circa il controllo che avrebbe l'effetto di rallentare l'azione amministrativa. Il controllo, in sé e per sé, non svolge un'azione di rallentamento, anzi, generalmente viene compiuto celermente. Certo è che esso non è funzionale ai fini che molti hanno invocato: la verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Ricordo che la massa dei trasferimenti effettuata dallo Stato agli enti decentrati è enorme; su di essa il controllo della Corte dei conti è meramente formale, in quanto si svolge sui titoli di pagamento senza avere concreta nozione della destinazione e dei risultati che essi realizzano.

Al riguardo, ritengo vi sia l'esigenza di pensare, quanto meno, a un ruolo di raccordo della Corte dei conti rispetto ai vari organi di controllo competenti in materia di finanza pubblica non statale.

ANTONINO GALLO, *Consigliere della Corte dei conti.* Signor presidente, siamo stati tentati di effettuare un'elaborazione sulle entrate, ma dati i tempi assai ristretti e le difficoltà che si sono prospettate, non ci siamo riusciti. Tra l'altro la richiesta pervenutaci dalla Commissione

non faceva menzione di questo aspetto. Bisogna aggiungere che la Corte non dispone di strumenti di controllo delle entrate in quanto si occupa prevalentemente dell'area della spesa. In questa materia esiste soltanto una vigilanza abbastanza formalistica sulla riscossione ed esercitata *a posteriori* con scarse risorse. Si tratta, insomma, di un'attività sostanzialmente di natura archivistica che viene utilizzata per la parificazione, ma non sufficiente per fornire ai magistrati della Corte elementi interessanti anche per raffronti di prima mano.

Quanto al discorso della coerenza tra la previsione delle entrate e documento di programmazione, devo dire che anche in questo caso un raffronto può risultare un esercizio contabile di tipo macroeconomico che non consentirebbe di raggiungere particolari risultati. La Corte, inoltre, non dispone di dati sul gettito in corso.

Per quanto riguarda la questione della stima delle entrate – ne abbiamo parlato anche in occasione delle precedenti relazioni annuali – devo dire che è necessario esaminarla con molta attenzione, in quanto vi è la necessità di disaggregare i dati. Vi sono, infatti, sia casi di sottostime, sia di sovrastime. Probabilmente, in sede di relazione annuale di quest'anno, tenteremo di effettuare questa particolare esplorazione con riferimento anche alle serie storiche.

MARIO FALCUCCI, *Consigliere della Corte dei conti.* Signor presidente, vorrei aggiungere qualche annotazione per ciò che attiene alle proposte concrete per ovviare, in parte, alla mancata applicazione di alcune norme contenute nella legge n. 468 ed in particolare per quanto riguarda gli articoli 4, comma 4, e 6, comma 4, che prevedono la disaggregazione e la rilettura dei dati di bilancio. Sinora la Ragioneria generale dello Stato ha opposto una serie di difficoltà tecniche ad una rilettura dei dati per piani e per programmi. Ad avviso della Corte – non mio personale – difficoltà tecniche in questa materia effettivamente vi possono essere proprio per i motivi ricordati dal presidente Carbone nel corso della sua introduzione. Una rilettura dei dati per piani e programmi, infatti, richiederebbe un diverso tipo di gestione.

A titolo sperimentale, la Corte dei conti ritiene comunque che si potrebbe procedere – in attesa di una ristrutturazione del bilancio e delle procedure contabili – ad una gestione della spesa per legge, prevedendo in un secondo tempo la lettura per piani e progetti che potrebbe risultare appunto dalla ricomposizione di quella per leggi di spesa. Se questo discorso fosse condotto sperimentalmente sui bilanci di uno o più ministeri, oppure trasversalmente sulla generalità dei ministeri, ma solo per alcune leggi rilevanti, forse potrebbero emergere elementi interessanti. Vorrei aggiungere che non si tratta soltanto di una questione che coinvolge la Ragioneria generale dello Stato, ma è un problema più vasto che investe le amministrazioni di spesa.

Molte volte la non permeabilità alle innovazioni è riscontrabile non solo nella Ragioneria, ma anche nelle singole amministrazioni di spesa. La gestione di un bilancio per leggi dovrebbe essere condotta a livello di amministrazione con incidenza sugli stessi aspetti organizzativi di quest'ultima. È questo probabilmente il punto sul quale si registrano le maggiori difficoltà.

Come sostiene l'onorevole Bassanini, non possiamo aspettare questa famosa riforma omnicomprensiva. Quella prospettata potrebbe essere una soluzione, ma dovrebbe riguardare l'intero discorso della gestione e quindi – ripeto – coinvolgere le amministrazioni di spesa. Tale soluzione naturalmente avrebbe delle conseguenze sull'attività della Corte dei conti, il cui controllo, oltre che sulla gestione per capitolo, dovrebbe essere ricalibrata in taluni casi sulla gestione per legge.

Per quanto riguarda l'argomento introdotto dall'onorevole Valensise, relativo alle sovrastime di cassa e ai loro possibili effetti sulla manovra complessiva ipotizzata per il 1990, direi che in linea di principio questo tipo di effetti si può escludere perché la manovra in realtà confluisce sul famoso indicatore del fabbisogno, con cui si pone in evidenza la gestione di tesoreria. Il problema, comun-

que, si colloca nel più ampio ambito della scarsa significatività del bilancio di cassa. La Corte, già nel 1981, parlava di una crisi del bilancio di cassa e di una sua scarsa significatività. Le novità introdotte hanno comportato gravi profili operativi; un ministro del tesoro giunse a teorizzare una distinzione tra autorizzazioni giuridiche di cassa, che potevano o dovevano essere sovrastimate per consentire l'operatività dell'amministrazione, e stime di cassa, che dovevano essere più rigorose.

GIORGIO MACCIOTTA. Vi era la famosa patologia dei quattro livelli.

MARIO FALCUCCI, *Consigliere della Corte dei conti.* Esiste un sistema per ricondurre ad un minimo di significatività il bilancio redatto in termini di cassa: tale sistema è rappresentato dalla facoltà di travalicare l'ambito gestionale del singolo capitolo e di operare una serie di variazioni compensative a livello di categoria. Tuttavia, l'amministrazione ricorre molto raramente a questa possibilità. Di fatto, quindi, non viene utilizzata una misura che potrebbe consentire di razionalizzare il bilancio redatto in termini di cassa.

Comunque, la domanda dell'onorevole Valensise si collega a quello che il collega Cogliandro, in qualità di relatore, ha scritto in materia di sovrastime di cassa. Prego, quindi, il collega Cogliandro di voler fornire ulteriori indicazioni in proposito, anche al fine di consentire una migliore lettura del documento scritto.

GIUSEPPE COGLIANDRO, *Consigliere della Corte dei conti.* Desidero soltanto confermare che i risultati da noi forniti, non essendo estrapolabili, non possono essere riferiti al bilancio nella sua totalità. Naturalmente il fenomeno della sovrastima esiste; tuttavia, le esemplificazioni che abbiamo illustrato non possono essere estese all'intero bilancio per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, perché il livello di approfondimento degli stati di previsione non è omogeneo; alcuni ministeri, infatti, come quelli della sanità e del bilancio, sono stati esaminati in maniera più approfondita di altri. Non è escluso, quindi, che da un ulteriore esame possano emergere, in relazione ad alcuni ministeri, risultati analoghi a quelli riscontrati per altri.

La seconda ragione, che rende scarsamente significativa un'operazione di generalizzazione, consiste nel fatto che a volte abbiamo preso in considerazione valori assoluti di notevole entità, evidenziando scarti anche modesti, dato che uno scarto del 10 per cento su un ammontare elevato è piuttosto significativo. Altre volte, invece, abbiamo preso in considerazione stanziamenti molto contenuti, con un atteggiamento che potrei definire di « civetteria metodologica », al fine di evidenziare che il bilancio non si esaurisce nelle previsioni delle grandi cifre, ma esige sempre la massima attenzione. Quindi, anche se ci troviamo in presenza di un capitolo dell'ammontare di 5 milioni, che in rapporto alle dimensioni del bilancio dello Stato rappresentano una cifra risibile, ciò non giustifica il fatto di protrarre quel capitolo per anni ben sapendo che i 5 milioni non saranno spesi.

Pertanto, anche se sul piano macroeconomico il problema appare di scarsa rilevanza, abbiamo voluto prendere in considerazione anche stanziamenti modesti per sottolineare la necessità di una maggiore cura nella redazione dei documenti contabili.

PRESIDENTE. Nel concludere l'audizione, desidero ringraziare il presidente ed i consiglieri della Corte dei conti intervenuti per l'ampiezza della loro esposizione e l'importanza dei suggerimenti forniti.

La seduta termina alle 10,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali il 1° dicembre 1989.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO