COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 NOVEMBRE 1989

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

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO AI FINI DELL'ESAME PRELIMINARE DEL BILANCIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO D'ACQUISTO**

INDICE

PAG.

Audizione del ragioniere generale dello Stato:

D'Acquisto Mario, *Presidente* 3, 5, 11, 19, 27
Aiardi Alberto 4
Carrus Giovanni 13
Geremicca Andrea 17, 25
Gunnella Aristide 14
Macciotta Giorgio 4
Mattioli Gianni Francesco 5
Monorchio Andrea, *Ragioniere generale dello Stato* 5, 11, 17, 19, 25, 26
Noci Maurizio 18
Nonne Giovanni 4, 15
Pellicanò Gerolamo, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente* 4, 11, 12
Sannella Benedetto 26
Sinesio Giuseppe 5
Zarro Giovanni 18, 25

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del ragioniere generale dello Stato, 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 della Camera, del ragioniere generale dello Stato, dottor Andrea Monorchio, ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.

Ringrazio il dottor Monorchio per aver aderito all'invito della Commissione nella sua nuova veste di ragioniere generale dello Stato, anche alla luce del fatto che in passato egli ha già avuto modo di offrirci una preziosa ed instancabile collaborazione.

L'audizione odierna assume particolare rilievo in considerazione della nuova procedura seguìta nell'esame dei documenti contabili, che ci ha indotto a concentrare la nostra attenzione sul cosiddetto bilancio inerziale, cioè a legislazione vigente, in merito al quale non sempre si è proceduto ad opportuni approfondimenti. Si tratta di stabilire, in definitiva, come e quanto si spenda, se sia opportuno introdurre variazioni ai moduli di spesa, se possa configurarsi la prospettiva di una qualificazione della spesa idonea a risolvere i problemi connessi alla funzionalità della pubblica amministrazione. Sono, questi i problemi che la Commissione bilancio (ed il Parlamento nel suo complesso) hanno il dovere di affrontare e risolvere.

Nel contempo sono emerse questioni relative alla leggibilità ed alla rigidità del bilancio derivanti da una gestione della spesa che non sempre ha prodotto i risultati auspicati; tale gestione si è rivelata non opportunamente distribuita, oscura e articolata lungo canali che spesso non hanno consentito di individuare elementi di trasparenza e di riconoscibilità.

Sotto questo profilo, la Commissione bilancio dovrebbe privilegiare un'attività propositiva ricorrendo alla predisposizione di emendamenti ed ordini del giorno ed assumendo iniziative volte a modificare le norme vigenti in materia di approvazione del bilancio e di controllo della spesa pubblica. Si tratta di questioni di notevole spessore, alle quali sarebbe opportuno dedicare una maggiore attenzione.

In tale contesto, la Commissione ha già proceduto all'audizione di un'interessante e lucida relazione dell'onorevole Pellicanò (che ringrazio ancora per il contributo recato ai nostri lavori) e del presidente della Corte dei conti. Abbiamo acquisito *flash* informativi da parte del ministro del tesoro (che ha garantito totale disponibilità e collaborazione, autorizzando il Ragioniere generale dello Stato ad essere ascoltato oggi).

Prendendo spunto dalla relazione del collega Pellicanò e dal referto della Corte dei conti, chiediamo al dottor Monorchio (al quale rinnovo un sentito ringraziamento a nome della Commissione) di fornire un contributo di conoscenze e di valutazioni che possa agevolarci nello

svolgimento dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti finanziari.

GIORGIO MACCIOTTA. A nome del gruppo comunista, rivolgo un cordiale saluto al dottor Monorchio, il quale in passato (come il presidente ha ricordato) ha offerto ai lavori della Commissione un apprezzabile contributo. Sono convinto che nel futuro, anche immediato, continueremo a fruire della sua collaborazione; tra l'altro, il collegamento tra la Ragionieria centrale dello Stato ed il Parlamento dimostra come la professionalità dei funzionari al servizio dell'istituzione parlamentare possa consentire di migliorare notevolmente la qualità dell'attività legislativa.

Il dottor Monorchio, a nostro avviso, rappresenta un esempio di imparzialità amministrativa, avendo sempre dimostrato uno spirito di collaborazione con tutte le forze parlamentari. Per tali ragioni, nel ringraziarlo per il contributo che vorrà recare ai nostri lavori, formulo, a nome del gruppo comunista, i migliori auguri di buon lavoro nello svolgimento dell'incarico recentemente conseguito.

ALBERTO AIARDI. Signor presidente, è con grande piacere che mi associo alle espressioni di augurio, da lei e dall'onorevole Macciotta rivolte al dottor Monorchio.

Siamo abituati ad apprezzare il Ragioniere generale dello Stato per la collaborazione viva ed attenta che ci ha offerto in passato e riteniamo che, nello svolgimento del nuovo incarico, il dottor Monorchio saprà tenere in considerazione la notevole esperienza acquisita nel rapporto con il Parlamento. Si tratta di un aspetto positivo e rilevante; infatti, la conoscenza non solo del lavoro parlamentare, ma anche (e soprattutto) delle esigenze dei singoli parlamentari, potrà agevolare il necessario clima produttivo, consentendo il ricorso ad un punto di riferimento e di confronto particolarmente rilevante. Al nostro augurio, aggiungiamo il ringraziamento per il lavoro svolto finora dal dottor Monorchio, che abbiamo avuto modo di apprezzare non solo in ambito parlamentare, ma anche nella sua attività all'interno della pubblica amministrazione nella quale egli si è dimostrato funzionario di grande intelligenza, capacità ed equilibrio.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Signor presidente, anch'io a nome del mio gruppo politico rinnovo i più vivi rallegramenti e gli auguri più cordiali al dottor Monorchio per il nuovo incarico.

Egli ha avuto modo di collaborare assai efficacemente con i lavori della nostra Commissione; sono convinto che l'esperienza da lui maturata in questo rapporto gli sarà davvero preziosa. Infatti, nella sua attività è molto importante l'esperienza e la comprensione dei diversi problemi. Quindi, credo che la nomina del dottor Monorchio sia un fatto molto positivo per il Parlamento e, in particolare, per la nostra Commissione. Si tratta di un funzionario molto capace e preparato il quale, anche per l'attività a diretto contatto con il Parlamento, potrà meglio rendersi conto delle difficoltà nell'ambito delle quali ci troviamo ad operare.

Per quanto mi riguarda, ho salutato con molta soddisfazione la nomina del dottor Monorchio perché sono convinto che essa non lo condurrà ad abbandonare il rapporto con la Commissione bilancio, ma, invece, darà luogo ad una collaborazione ai più alti livelli, in vista delle difficili scadenze che ci attendono.

GIOVANNI NONNE. Signor presidente, mi unisco agli altri colleghi per esprimere, a nome del mio gruppo, le felicitazioni per il nuovo incarico cui è stato chiamato il dottor Monorchio. Assai di rado simili espressioni di augurio da parte dei membri di questa Commissione sono state così poco formali e così profondamente sincere.

Ho avuto modo di apprezzare le qualità del dottor Monorchio sia come parlamentare della Commissione bilancio, sia come membro del Governo, in qualità di

sottosegretario di Stato per il tesoro, con la delega per i problemi della finanza pubblica.

Per tutti i membri della Commissione, il dottor Monorchio in questi anni è stato un prezioso punto di riferimento. Molto spesso egli, supplendo alla nostra insufficienza, è riuscito a tradurre in un linguaggio coerente con la legislazione di bilancio le varie questioni politiche. Egli ci ha insegnato molto; spero che ciascuno di noi sappia fare buon uso dei suoi insegnamenti.

Mi auguro, come diceva l'onorevole Pellicanò, che l'alto incarico cui è stato chiamato non lo induca ad abbandonare il rapporto avuto fino a questo momento con la nostra Commissione.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI. Giunti alla sesta congratulazione si rischia di cadere nel rituale. Tuttavia, in virtù di una esperienza ormai triennale di collaborazione molto felice del dottor Monorchio con la nostra Commissione, mi associo ai tanti interventi di saluto nei suoi confronti, in particolare alle parole dell'onorevole Macciotta il quale rilevava che raramente si è incontrata una presenza dello Stato così imparziale, come auspicato da tutti i cittadini.

Per questo, dottor Monorchio, la ringrazio e le formulo tanti auguri di buon lavoro.

GIUSEPPE SINESIO. Sono il decano dei parlamentari della Commissione bilancio, della quale faccio parte da circa trent'anni. Nei confronti del dottor Monorchio ritengo calzante il detto di Napoleone, per cui ogni soldato porterebbe « nella sua giberna il bastone di maresciallo », (e in una occasione gliel'ho anche detto) ! Il dottor Monorchio non è stato nominato, è stato eletto perché la sua nomina era nei voti di tutti all'interno ed all'esterno del Ministero, per la sua flessibilità, sensibilità e capacità di saper sentire i problemi ed individuare le soluzioni. Quante volte durante l'esame di tanti bilanci nella lunga marcia faticosa della democrazia italiana, egli ha saputo dare soluzione a problemi che i politici non sapevano come affrontare !

La carica di ragioniere generale dello Stato è stata il trampolino di lancio per presidenti di importanti banche e per ministri del tesoro. Al dottor Monorchio auguro una brillante carriera perché egli per le sue qualità e la sua moralità è degno di ricoprire importanti incarichi.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Monorchio, che è già al corrente dei temi trattati dalla relazione dell'onorevole Pellicanò e da quella del presidente della Corte dei conti. Egli, avendo avuto contezza del dibattito svoltosi successivamente all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, è in condizione di entrare nel vivo delle varie questioni.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato.* Ringrazio con un sentimento di sincera gratitudine lei, signor presidente, e tutti i membri della Commissione per le espressioni usate nei miei confronti che mi inorgogliscono e, nello stesso tempo, mi richiamano alla responsabilità che vado ad assumere con la nomina a ragioniere generale dello Stato.

Farò un'esposizione molto succinta per lasciare agli onorevoli deputati la possibilità di porre domande.

L'impostazione del bilancio per il 1990 è stata difficile perché quest'anno per la finanza pubblica rappresenta un guado. Di fronte ad un fabbisogno programmatico di 133 mila miliardi, credo siano sufficienti due soli dati per illustrare le difficoltà.

Nel corso del 1989 il Ministero del tesoro, per la copertura del fabbisogno, ha dovuto emettere mediamente 36 mila miliardi di titoli ogni mese. Nel 1990, supposto che venga conseguito il difficile obiettivo dei 133 mila miliardi, le emissioni raggiungeranno l'importo di 60 mila miliardi mensili, quasi il doppio delle emissioni del 1989.

Si tratta di cifre che devono far riflettere sul compito immane che spetta al ministro del tesoro nell'approvvigiona-

mento per la copertura del fabbisogno; quest'ultimo, stimato in 137 mila miliardi, conferma l'indicazione contenuta nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992. Si tratta di un dato colmo di rischi che provengono dalla chiusura dei contratti, dagli interessi, dalla gestione dell'INPS, dalla gestione della Cassa depositi e prestiti, dalla sanità.

Avendo a mente questo tipo di difficoltà, quest'anno la Ragioneria generale dello Stato – ovviamente con l'assenso del ministro del tesoro – ha innovato nella procedura di bilancio: nel mese di febbraio – in anticipo rispetto alla tradizionale circolare che viene diramata ai ministeri per ribadire i criteri di impostazione del bilancio – il ragioniere generale dello Stato ha assegnato a ciascun ministro un obiettivo, offrendo nel contempo la collaborazione degli uffici della Ragioneria generale al fine di conseguire l'obiettivo indicato in quella circolare. Le amministrazioni hanno risposto a questo invito, ma successivamente la crisi politica ha diluito l'impegno per il raggiungimento di un obiettivo considerato già restrittivo per il bilancio a legislazione vigente.

Ho letto con attenzione sia il referto della Corte dei conti, sia il verbale dell'audizione del presidente Carbone, sia la relazione dell'onorevole Pellicanò. A quest'ultimo devo dire, purtroppo, che la manovrabilità del bilancio a legislazione vigente è pressoché inesistente. Svolgerò una sommaria e rapidissima analisi dei motivi di questa mia affermazione.

Il bilancio è suddiviso in sedici categorie economiche. La prima attiene alla spesa degli organi costituzionali, la cui assunzione in bilancio avviene sulla base della comunicazione delle esigenze che ciascun Presidente invia al ministro del tesoro. Non è mai accaduto che quest'ultimo abbia disatteso tali richieste, anche nel caso in cui si fossero evidenziati notevoli scostamenti rispetto al tasso programmato di inflazione.

La categoria II riguarda le spese per il personale, sulle quali non vi è alcuna discrezionalità, in quanto esse vengono calcolate sulla base della consistenza degli organici alla data del 1° aprile dell'anno in cui viene effettuata la previsione. Ricordo che eventuali sovrastime, che vi possono essere in capitoli di spesa di personale, non sono utilizzabili per altri scopi, in quanto una norma della legge n. 362 ne fa espresso divieto. Non vi è nessun motivo – naturalmente neppure nessuna malizia – da parte di chi effettua la previsione, di nascondere eventuali margini di manovra nella spesa per il personale.

La categoria III attiene alle spese per le pensioni; essa è determinata dal carico annuale delle erogazioni ed è contenuta nel capitolo 4351 dello stato di previsione del Ministero del tesoro. Si tratta di una spesa che, a consuntivo, può apparire sottostimata.

La categoria IV è l'unica parte del bilancio, che potrebbe rappresentare la cosiddetta spesa discrezionale. Nell'acquisto di beni e servizi, infatti, confluisce soprattutto la spesa dell'amministrazione militare. Se ella me lo consente, signor presidente, ho predisposto un prospetto, che consegno agli uffici, che dà conto nel dettaglio.

Nel bilancio del 1990, la spesa globale di tale categoria è diminuita a 21.219 miliardi di lire rispetto ai 21.461 miliardi del bilancio assestato del 1989. Poiché essa è considerata discrezionale, si è portati a credere che sia comprimibile. Di fatto così non è. Quando parliamo di spese per acquisto di beni e servizi, occorre effettuare una distinzione fondamentale molto importante sul piano politico: una cosa è affermare la necessità di ridurre le spese per l'acquisto di beni e servizi, altra è affermare la necessità di ridurre le spese per la difesa. Dei 21.219 miliardi, infatti, ben 11.392 sono destinati al bilancio del Ministero della difesa. La riduzione del 2 per cento, cui si è proceduto in seguito all'approvazione della legge n. 155 del 1989, ha inciso per oltre

il 50 per cento dei 440 miliardi che hanno rappresentato la riduzione sul bilancio della difesa.

Nell'acquisto di beni e servizi, inoltre, confluiscono le esigenze della polizia di Stato, dei carabinieri, della Guardia di finanza, del Corpo dei vigili del fuoco, delle guardie forestali e degli agenti di custodia. In tale categoria sono comprese anche le esigenze dell'amministrazione giudiziaria e, in particolare, dell'amministrazione penitenziaria per il mantenimento dei detenuti; sono comprese, inoltre, le esigenze per i centri elettronici del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero delle finanze, della Corte di cassazione e del Ministero della pubblica istruzione, le spese per gli aggi esattoriali, la spesa di circa mille miliardi per il fitto di locali, le spese di riscossione, il funzionamento delle scuole di ogni ordine e grado, i programmi del Ministero della sanità per la lotta all'AIDS e le spese di funzionamento delle rappresentanze italiane all'estero.

Dal prospetto allegato è possibile evidenziare il fatto che la comprimibilità di tali spese è assolutamente irrisoria. Operando il taglio del 2 per cento, nel 1989 abbiamo messo in ginocchio l'amministrazione.

La categoria V rappresenta i trasferimenti di bilancio che, per oltre il 99,5 per cento, sono determinati per legge.

La modifica dei trasferimenti non può essere operata dal bilancio a legislazione vigente, ma esclusivamente attraverso il segmento sostanziale della decisione di bilancio, cioè tramite la legge finanziaria o i provvedimenti collegati. Infatti, nel bilancio a legislazione vigente ci si limita a recepire pedissequamente le voci che gli atti legislativi impongono di inserire, per cui il livello discrezionale nell'ambito delle spese per trasferimenti è molto modesto.

Una certa ambiguità, alimentata dal riferimento ai trasferimenti contenuto nel referto della Corte dei conti, ha fatto supporre l'esistenza di ampi margini di manovrabilità; tuttavia, così non è ! L'esame dell'elencazione contenuta nel referto (pur apprezzabilissimo) dimostra, infatti, che i capitoli di bilancio sono tutti predeterminati per legge. Per esempio, le bande musicali (cui il referto fa riferimento) hanno fruito delle sovvenzioni previste dal Fondo unico per lo spettacolo; questa Commissione conosce bene i travagli affrontati lo scorso anno per ridurre di 100 miliardi gli stanziamenti previsti da tale Fondo.

Anche in riferimento alla categoria VI, rappresentata dagli interessi, non è individuabile alcun margine di discrezionalità. Gli interessi, infatti, sono determinati dall'entità del debito pubblico, dalla struttura dell'indebitamento e dai tassi di interesse configurabili nell'anno cui la previsione si riferisce.

La categoria VII è rappresentata dalle poste correttive e compensative delle entrate. Si tratta di capitoli rispetto ai quali si registra una corrispondenza univoca con le entrate.

La categoria VIII è rappresentata dagli ammortamenti e da una contropartita di entrate, mentre nella categoria IX confluiscono i fondi, quasi tutti allocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Su quest'ultima categoria si è soffermata la pregevolissima relazione della Corte dei conti, sottolineando che la presenza dei fondi nello stato di previsione del tesoro, rende difficilmente comparabile l'attività previsionale con la serie storica dei bilanci degli anni precedenti. La Corte, tuttavia, ha omesso di considerare che tale impostazione nasce dalla legge. Quando, per esempio, nello stato di previsione del Ministero del tesoro si inserisce il capitolo relativo all'attuazione degli interventi programmati in agricoltura, di cui alla legge n. 752 del 1986, è evidente che a tale inserimento si perviene in conseguenza della previsione legislativa in base alla quale ogni anno il fondo deve essere ripartito dal CIPE; in un momento successivo, il ministro del Tesoro opererà la distribuzione dei fondi iscritti in questo capitolo unico tra i vari stati di previsione. Pertanto, non è possibile *a priori* – in sede di previsione –

procedere alla ripartizione dei fondi, così come non è possibile procedere ad una ripartizione aprioristica in ordine ai contratti del pubblico impiego, che si riferiscono ad una pluralità di centri di spesa (trasferimenti da destinare alle autonomie locali, alle USL e alle aziende autonome). In definitiva, il fondo è unico; solo successivamente, in seguito alla conclusione dei relativi contratti, le somme stanziate vengono collocate nei capitoli specifici. La maggior parte dei fondi, tuttavia, è riferita ai procedimenti legislativi in corso (fondi globali). Anche per questi ultimi non è possibile procedere ad un'allocazione diversa; tra l'altro, risulterebbe estremamente complicato per questa Commissione (il cui compito è di regolare il regime e le modalità della copertura finanziaria) fare riferimento a fondi contenuti in vari stati di previsione. Deve essere considerata, inoltre, la difficoltà che si incontrerebbe nella distribuzione degli accantonamenti che attengono alla competenza di diverse amministrazioni.

Su questo aspetto la Corte dei conti probabilmente non ha soffermato sufficientemente la propria attenzione. Lo stesso suggerimento che la Corte propone in ordine all'omogeneizzazione, non mi sembra accoglibile, dal momento che la legge non consente trasferimenti *a priori*. La legge n. 183 del 1989, che detta norme in materia di salvaguardia del suolo, per esempio, prevede espressamente che il Fondo relativo debba essere iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro e, solo dopo l'intervenuta ripartizione operata dai comitati ministeriali di cui all'articolo 4 della stessa legge, possa procedersi alla ripartizione dei fondi tra le varie amministrazioni competenti.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, le categorie X e XI sono riferite alla cosiddetta costituzione di capitali fissi. In questo ambito si registra un margine molto modesto di spese discrezionali, dal momento che la maggior parte di esse, come ad esempio i trasferimenti, è predeterminata per legge, per cui mediante il bilancio non può essere operata alcuna modifica.

Il dedesimo discorso è riferibile alle categorie XIII, XIV e XV, concernenti rispettivamente le partecipazioni azionarie e i conferimenti, le anticipazioni per finalità produttive e non produttive.

Alla categoria XVI, relativa ai fondi da ripartire, può essere esteso il discorso già fatto per la categoria IX. Nelle spese in conto capitale, per esempio, è compreso il Fondo per l'aiuto pubblico ai paesi in via di sviluppo, la cui ripartizione avviene in corso d'anno, successivamente alla deliberazione del comitato interministeriale per l'aiuto pubblico allo sviluppo (CIPS).

Nella mia esposizione ho voluto sottolineare l'assoluta impossibilità di poter verificare le regole di evoluzione del bilancio sotto il profilo della legislazione vigente. La Corte dei conti ha sostenuto che il bilancio a legislazione vigente non rispetta le regole, dal momento che si evolve con un tasso del 2,1 per cento. Si tratta di un'indicazione non corretta, in quanto la Corte ha omesso di eliminare dal computo della spesa corrente i 6 mila miliardi che attengono alla regolamentazione contabile. Tuttavia, anche eliminando tale importo, la verifica dell'evoluzione del bilancio a legislazione vigente è priva di significato proprio a causa del vincolo che lo caratterizza. Il bilancio, comunque, è predisposto e rappresentato nel pieno rispetto della normativa contabile.

Un altro rilievo formulato dalla Corte attiene alla presenza in bilancio di capitoli « plurioggetto ». Nonostante nell'attività di ripartizione dei capitoli si cerchi di configurare un oggetto unico, è facile notare come un oggetto sia estremamente frazionabile. Se, per esempio, si introducesse il capitolo « spese di cancelleria », si potrebbero creare ulteriori ripartizioni (« spese per gomme », « spese per matite », « spese per penne »). Per tale ragione si cerca di individuare un oggetto omogeneo, anche per evitare di irrigidire la gestione del bilancio. Infatti, quanto più quest'ultimo risulta frazionato in capitoli, tanto più esso sarà rigido, anche perché i correttivi, approntati dalla legi-

slazione contabile sotto il profilo della possibilità di introdurre variazioni di bilancio, sono molto modesti. Infatti, sono previsti correttivi per le spese obbligatorie e d'ordine, nonché per le spese impreviste; si tratta però di interventi che si svolgono soltanto nell'ambito delle spese che la legislazione contabile definisce, appunto (in maniera puntuale), come obbligatorie od impreviste. Ulteriori possibilità di variazione sono demandate al bilancio di assestamento.

In riferimento alle sovrastime che la Corte dei conti ha ravvisato nelle dotazioni di cassa del bilancio, vorrei dire che, a prescindere dall'influenza minima delle dotazioni di cassa sul fabbisogno, in questo ambito va considerato anche un motivo – mi si consenta l'espressione – di natura psicologica.

Dal 1978 il bilancio di assestamento, con la sola eccezione del 1988, si è sempre perfezionato tra la metà di ottobre e il mese di novembre, per cui il bilancio approvato dal Parlamento nel corso dell'anno non ha subìto alcuna modificazione. Un'assestamento che interviene a chiusura dell'esercizio trasferisce a residuo l'intera dotazione di cassa, perché la Corte dei conti non riceve mandati oltre il 25 o al massimo la fine di novembre. Oltre questa data i mandati non sono esitati e vengono restituiti. Perciò il termine, che rimane alle amministrazioni per poter operare, è assolutamente ristretto. Per tale ragione è importante che il Parlamento, sulla scorta di quanto già fatto nel 1988, approvi il bilancio di assestamento nella sessione estiva, consentendo all'amministrazione un'efficiente gestione.

Da questa riserva psicologica da parte dei funzionari nasce anche la spinta a sovrastimare il dato di cassa, nel timore di non riuscire ad effettuare i pagamenti. Per legge i crediti, se non esitati entro un periodo di tempo prefissato, danno luogo alla richiesta degli interessi e della rivalutazione monetaria, con la conseguente responsabilità contabile del funzionario.

La Corte dei conti ha anche rilevato in taluni casi la sovrastima delle dotazioni di cassa. A me sembra che gli esempi portati dalla Corte siano molto modesti. Se le economie registrate all'interno di un capitolo di bilancio hanno un valore consistente, ciò dà luogo alla riduzione dello stanziamento in sede di predisposizione del bilancio successivo, ma se le economie sono di entità modesta, ciò non può avvenire perché svariati possono essere i motivi per cui quell'economia si è manifestata. Per esempio, nello stato di previsione del Ministero delle finanze, vi sono i capitoli relativi alle missioni degli uffici di alcune direzioni generali. Nella previsione per il 1990 questi capitoli sono stati mantenuti con la medesima dotazione del 1989. Se si va a guardare la serie storica delle spese per missioni, si rivelano cospicue economie che hanno origine dal particolare sistema di gestione di tali capitoli. Poiché l'amministrazione non sempre fa in tempo a ridurre l'ordine di accreditamento, stornando una parte dello stanziamento a favore degli uffici con maggiori necessità, vi sono spesso dei residui. Tutto ciò avviene perché, purtroppo, all'amministrazione delle finanze non è applicabile la norma contabile – adottata invece presso il Ministero dell'interno – che consente il giroconto tra i funzionari delegati.

Un altro rilievo mosso dalla Corte attiene al fatto che in Italia esiste un bilancio incrementale; ma esso è applicato in maniera pressoché uniforme in tutti i paesi.

Vi è stata l'esperienza del PPBS *(planning programming budgeting system)*, introdotto nell'ordinamento contabile degli Stati Uniti, dall'allora ministro della difesa Mac Namara, ma si rivelò inapplicabile e cadde nel dimenticatoio. Nel corso della presidenza Carter (la dottrina nordamericana ha elaborato numerose costruzioni di sistemi di bilancio), fu adottato lo *zero base budgeting*, con il quale si doveva dare dimostrazione di ogni stanziamento. In realtà, nessun elaboratore elettronico è in grado di riassumere tutte queste giustificazioni, per cui anche questo tipo di bilancio è tramontato.

Esiste poi il sistema canadese del *budget par enveloppes* (bilancio per involucri); il Primo ministro ed il ministro del tesoro stabiliscono il totale della spesa per funzioni, ciascuna delle quali viene attribuita ai vari ministri competenti che a loro volta la ripartiscono nei vari stati di previsione. Infine, vi è il sistema francese dell'RCB *(rationalisation des choix budgetaires).*

Una rassegna di questi sistemi di bilancio è stata compiuta da Aaron Wildavsky nel *Bilancio e sistema politico,* pubblicato nel 1978 dalla casa editrice Angeli con la prefazione di Sabino Cassese ed Antonio Pedone, nel quale l'autore, illustrando i vari sistemi, li condanna tutti impietosamente.

Il sistema applicato in tutti i paesi dell'area occidentale è quello del bilancio incrementale.

A questo proposito, vorrei sottolineare un punto centrale, già posto in luce in questa sede: il bilancio incrementale si può giustificare soltanto all'interno di un diverso sistema di controlli, nel qual caso esso diventerebbe uno strumento valido.

Il sistema attualmente adottato è largamente superato, perché il controllo di legittimità svolto dalla Corte dei conti – organo esterno – e dalla Ragioneria generale dello Stato – organo interno all'amministrazione – risponde a criteri antiquati. Credo sia maturo il tempo di passare da un sistema di controllo di legittimità ad un sistema di controllo di gestione. *L'auditing* è largamente usato dalle imprese; non vedo perché non possa essere applicato anche dall'ordinamento statale. Non ho la pretesa di candidare la Ragioneria generale dello Stato a questo nuovo controllo, ma ciò sarebbe possibile attraverso un'adeguata ed opportuna riforma della Corte dei conti che veda accanto alle altissime professionalità giuridiche oggi esistenti in quell'organo, statistici, matematici, ingegneri ed economisti.

Questo tipo di controllo è concomitante e susseguente: l'organo al quale compete ha, quindi, la possibilità di intervenire durante l'esecuzione del mandato – eventualmente bloccandolo nel caso sia giudicato illegittimo – e in un momento successivo per appurare eventuali responsabilità.

Credo che spetti alla Commissione bilancio compiere un approfondimento più specifico su questo tema estremamente importante. Mi sembra che il presidente della Corte dei conti sia della mia stessa opinione: il controllo di legittimità è largamente superato; esso impegna la Corte in un'attività molto pesante che, ai fini della verifica del risultato, non ha alcun significato.

Volevo anche soffermarmi su un punto che è stato oggetto di riflessione da parte dell'onorevole Carrus, cioè sulla definizione del Presidente Carbone di « fantasma » riferito al bilancio pluriennale programmatico. Fino allo scorso anno, questo tipo di bilanco non è mai stato redatto. L'articolo 4 della legge n. 468 del 1978 individuava nel saldo netto da finanziare all'interno del bilancio pluriennale, la sede di riscontro per la copertura finanziaria delle spese previste a carico degli esercizi finanziari considerati da quel bilancio. Ancora non esistevano i fondi globali negativi, ma solo i « desideri » del Governo e del Parlamento. Se avessimo già costruito un bilancio pluriennale e programmatico, si sarebbero creati spazi di copertura sui quali potevano essere appoggiate nuove leggi. Può darsi che oggi, anziché avere 133 mila miliardi di fabbisogno, ne avremmo avuti forse 160 mila. Dato che non sempre purtroppo i desideri si avverano, allora al bilancio programmatico si manifestò una sorta di ostilità, in senso buono naturalmente. Oggi, invece, tale impostazione è più agevole, in quanto essa viene effettuata sia in termini di competenza (in uno speciale allegato partendo dalle regole di evoluzione dell'entrata e delle spese iscritte a bilancio), sia di cassa (nel documento di programmazione economico-finanziario). Non enfatizzerei molto la costruzione del bilancio pluriennale come mezzo per risolvere i problemi della finanza pubblica. Si tratta soltanto di una linea di orientamento; sono altre

le determinazioni per il risanamento della finanza pubblica, non certo il bilancio pluriennale e programmatico, il quale, tra l'altro, si affida all'ipotesi di quadri macroeconomici che sovente rappresentano davvero un desiderio!

Un altro rilievo è stato sollevato riguardo alla riduzione del 2 per cento che non sarebbe stata riportata nel bilancio di assestamento, e in relazione alla reiscrizione, operata con il bilancio per il 1990, della competenza ridotta nel 1989 per effetto della normativa che prevedeva la riduzione del 50 per cento della competenza.

Tale riduzione non è stata riportata nel bilancio di assestamento in quanto i decreti non potevano essere emanati a quella data. La norma di cui all'articolo 6 prescrive, infatti, che il taglio deve essere operato sulle categorie di spesa depurate dei residui di stanziamento tagliati. Bisognava, quindi, prima parificare con la Corte dei conti, poi individuare la competenza tagliata per i residui di stanziamento di parte corrente, quindi applicare la riduzione del 2 per cento. Tali verifiche, per essere riportate all'interno del bilancio di assestamento (un punto convenzionale di riferimento per le previsioni del nuovo anno), non potevano essere effettuate entro il 30 giugno.

Ho preparato una tabella per mostrare come al 30 giugno vi fosse una situazione di bilancio assestato profondamente diversa da quella del 30 settembre, dove non solo è stata riassorbita la riduzione del 2 per cento, ma siamo andati anche oltre! Quindi, la riduzione, che poteva immaginare di ridurre la base per far ridurre a sua volta l'evoluzione della spesa nell'anno successivo, non ha avuto effetti.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Non vi sarà alcun effetto neppure negli anni successivi.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato.* Per quanto riguarda i residui di stanziamento, devo dire che essi, nel 1990 hanno portato ad una riduzione della spesa di competenza di 4.474 miliardi; ne sono stati reiscritti 3.341 sulla base del fondamentale principio in base al quale essendo tale riduzione operata su spese determinate per legge, se non si fosse provveduto a reiscrivere tali importi, le leggi già finanziate (quindi riportate) sarebbero rimaste mutilate nella fase di attuazione.

Un esempio può far meglio comprendere la linea logica seguita per questa reiscrizione. Nel caso in cui una legge avesse disposto per la costruzione di un certo ponte un finanziamento di 200 miliardi, e nel 1989, per residui di stanziamento, fosse intervenuta una decurtazione di 50 miliardi, se non avessimo reiscritto quei 50 miliardi nel bilancio per il 1990, il ponte si sarebbe dovuto costruire con 150 miliardi; poiché tale eventualità è irrealizzabile, il ponte sarebbe rimasto incompleto.

A fronte dei residui reiscritti, è stata fatta slittare la competenza dell'anno in esame. La somma tagliata nel 1989, veniva quindi reiscritta, ma contemporaneamente veniva soppressa la competenza di quel medesimo anno. Tale procedura ha consentito di realizzare la rimodulazione dell'autorizzazione di spesa a carattere pluriennale per oltre 28 mila miliardi, stabilita con la legge finanziaria. Una semplice lettura degli allegati presentati a corredo delle tabelle del bilancio dello Stato potrebbe consentire l'individuazione delle somme reiscritte, la cui non previsione nel 1990 per 3.341 miliardi di lire avrebbe creato gravissimi problemi non solo di natura tecnica, ma anche politica.

Signor presidente, se ella me lo consente, mi fermerei a questo punto per consentire agli onorevoli deputati di rivolgere le domande.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente il dottor Monorchio per l'esposizione estremamente chiara. Traggo spunto da questa audizione per confermare l'impressione che la strada intrapresa dalla Commissione, per l'esame del bilancio a legislazione vigente con le procedure regolamentari recentemente innovate, sia quella giusta. L'audizione del presidente della

Corte dei conti e la relazione dell'onorevole Pellicanò, obbligano tutti infatti ad attenersi con grande realismo e precisione al tema del bilancio. L'esame dei documenti finanziari, quindi, anziché avere carattere generale, assume l'aspetto di uno strumento per l'esame dei meccanismi della spesa pubblica nella loro effettività. A mio parere, quindi, questo dibattito – di poco scalpore, ma di grande significato – permette a tutti di svolgere un lavoro molto utile e produttivo.

Passiamo alle domande.

GEROLAMO PELLICANÒ, *Relatore per l'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente.* Signor presidente, ringrazio innanzitutto il ragioniere generale dello Stato per il tipo e la qualità delle risposte fornite in relazione alle questioni sollevate.

L'esame del bilancio a legislazione vigente è stato avviato alla Camera nell'ambito di una procedura sperimentale all'interno della quale, in qualche modo, si mescolano i problemi relativi sia al merito delle diverse voci di bilancio, sia alla stessa struttura di quest'ultimo.

La prima domanda che rivolgo è volta a conoscere la valutazione del ragioniere generale in ordine agli eventuali problemi riscontrati nell'impostazione del bilancio a legislazione vigente nell'applicare sia le norme di cui alla legge n. 362, sia i criteri dettati dal documento di programmazione economico-finanziaria nella sua duplice stesura nei termini di legge e nella nota di aggiornamento presentata dal Governo Andreotti.

In particolare, gradirei conoscere quali problemi sono sorti in materia e quali siano state le difficoltà che hanno impedito al Governo ed alle amministrazioni di fornire il supporto documentale ed illustrativo previsto dall'articolo 2 della legge n. 468.

Il presidente D'Acquisto ha ricordato come, nella fase sperimentale di attuazione del bilancio a legislazione vigente, la Commissione si sia avvalsa del contributo offerto dalla Corte dei conti tramite il referto presentato al Parlamento. Desidero dichiarare, senza entrare nel merito dei rilievi formulati, che la collaborazione con la Corte dei conti è risultata particolarmente utile, dal momento che ci ha consentito di individuare problemi sui quali sarebbe opportuno procedere ad un produttivo confronto. In tale contesto gradirei acquisire dal massimo responsabile della Ragioneria generale dello Stato una valutazione in merito ad alcuni specifici rilievi formulati dalla Corte dei conti. Penso, in particolare, al riferimento alla mancata identificazione dei capitoli di spesa discrezionali ed alla conseguente limitazione della possibilità di incidere sull'andamento tendenziale del bilancio a legislazione vigente. Dal momento che il dottor Monorchio ha dichiarato che l'ambito della spesa discrezionale è notevolmente limitato rispetto a quello comunemente supposto, gradirei ulteriori chiarimenti a questo riguardo.

Quanto ai criteri puramente formali (che sembrano orientare la ripartizione dei fondi per i compensi accessori al personale) ed a quelli che presiedono alla quantificazione dei relativi stanziamenti, il ragioniere generale dello Stato ha parlato di fondi strettamente connessi agli organici della pubblica amministrazione. Vorrei far notare, tuttavia, che il referto della Corte dei conti indica una serie di problemi che derivano dagli oneri accessori, dalle spese straordinarie e dai premi di incentivazione, facendo supporre non soltanto una semplice e meccanica trasposizione del numero degli organici rispetto alle retribuzioni erogate.

Infine, desidererei fosse approfondito l'aspetto della calibratura dei capitoli per spese obbligatorie.

A mio giudizio, inoltre, è importante conoscere l'orientamento della Ragioneria generale su tre fondamentali temi, in merito ai quali andranno ulteriormente sviluppate le iniziative di riforma degli strumenti della contabilità pubblica; mi riferisco, in particolare, ai problemi connessi alla struttura del bilancio, all'analisi dei costi ed alla verifica della economicità e dell'efficienza della spesa, e, infine, alla legislazione di spesa.

Quanto alla struttura del bilancio, la Corte dei conti ha formulato una serie di interessanti rilievi. Nella mia relazione ho prospettato l'ipotesi dell'adozione sperimentale di una nuova struttura del bilancio che, sulla base di un atto di indirizzo parlamentare, affiancasse il vecchio impianto. Ad avviso del dottor Monorchio, si tratta di un'ipotesi praticabile ? In caso di risposta affermativa, inoltre, vorrei sapere quali caratteristiche fondamentali, a suo giudizio, dovrebbero connotare la sperimentazione proposta.

Per quanto riguarda la seconda questione, riterrei opportuno riformare i parametri e le procedure cui attualmente si ispira il controllo sull'attività dell'amministrazione. In particolare, auspico che le tecniche di analisi dei costi di efficienza e di gestione vengano assunti come criterio operativo da parte dell'amministrazione. Il dottor Monorchio ritiene possibile, ed in quali termini, pensare ad un processo di riconversione delle ragionerie centrali, nel senso di prevedere strutture preposte non esclusivamente al controllo contabile, ma orientate anche ad una valutazione dell'economicità della gestione ed alla diffusione di metodologie di standardizzazione dei costi ?

Per quanto riguarda, infine, la legislazione di spesa, vorrei conoscere il giudizio del ragionere generale dello Stato sulle nuove norme in materia di quantificazione e copertura degli oneri previsti dalle leggi. In particolare, in che modo le amministrazioni si stanno attrezzando per perfezionare le tecniche di quantificazione e per garantire la tempestività dell'invio delle relazioni tecniche richieste dal Parlamento ?

GIOVANNI CARRUS. Ringrazio il dottor Monorchio per l'interessante esposizione. Se (come si verifica nelle redazioni giornalistiche) avessi dovuto dare un titolo alla relazione di oggi, l'avrei definita « Elogio moderato, ma convinto, della legge finanziaria ». Infatti, ci è stato dimostrato come con il bilancio a legislazione vigente non sia possibile risanare la finanza pubblica, stante la necessità di considerare una serie di automatismi che vanno corretti con legge. La relazione del ragioniere generale dello Stato, in definitiva, fa giustizia delle frettolose analisi intervenute lo scorso anno, in conseguenza delle quali era stata espressa la volontà di ritornare al vecchio regime legislativo, cioè ad un esame del bilancio che non prevedesse lo strumento della legge finanziaria. Sono lieto, quindi, che da una cattedra tanto autorevole sia stata fornita alla Commissione la dimostrazione di come non si possa garantire il risanamento della finanza pubblica in assenza di uno strumento specifico (la legge finanziaria, appunto), che incide sulle norme sostanziali.

Il dottor Monorchio ricorderà certamente il testo del primo piano di rientro dal debito della finanza pubblica. Nelle due righe finali dell'elaborato (che ad un primo impatto sembravano « innocenti ») l'allora presidente del Consiglio, onorevole Goria, affermava che il piano di risanamento avrebbe dovuto essere fondato sulla tecnica del *zero base budgeting,* che dalla relazione odierna abbiamo appreso trattarsi di un sistema non particolarmente efficace. Questa tecnica, normalmente adottata nella pianificazione strategica delle aziende, consente di operare partendo non da un bilancio incrementale o da un capitolo che sarà incrementato successivamente, ma, appunto, da una « base zero ». Se, per esempio, i contributi alle bande musicali o alle cosiddette benemerite istituzioni culturali fossero erogati sulla base di questo criterio, riterrei possibile pervenire ad utili tagli. Si tratta, quindi, di un meccanismo che potrebbe essere introdotto per alcune particolari funzioni dello Stato.

Il dottor Monorchio, inoltre, ci ha dimostrato come la posizione della Ragioneria generale dello Stato (criticata spesso dai parlamentari e, prima ancora, dalla Corte dei conti), rispetto all'indifferenza manifestata dal Ministero del tesoro in ordine alla predisposizione del bilancio pluriennale e programmatico, sia stata dettata dalla preoccupazione di non creare automatismi incontrollabili nell'ambito

della spesa pluriennale. Da questo punto di vista, ritengo che il bilancio pluriennale, nello stesso modo in cui crea automatismi « in avanti », possa anche creare automatismi sotto il profilo dei tagli. Per tale ragione chiedo se si ritenga possibile utilizzare il bilancio pluriennale e programmatico con l'obiettivo di realizzare una manovra restrittiva nel settore delle spese pubbliche.

Infine, nel ricordare che sta ancora procedendo l'*iter* legislativo di un provvedimento stralciato dalla legge n. 362 (delega al Governo per la ristrutturazione del bilancio), vorrei conoscere i progressi registratisi in questo campo, dal momento che il Ministero del tesoro (e per esso la Ragioneria generale dello Stato) si stava occupando di tale problema prima ancora che intervenisse la previsione della legge di delega. La ristrutturazione e la riformulazione del bilancio, infatti, rappresentano obiettivi di grande importanza, non rilevando esclusivamente da un punto di vista tecnico, ma anche sotto il profilo delle scelte politiche (come il dottor Monorchio ha opportunamente sottolineato).

Nonostante la previsione di coperture finanziarie triennali, vi sono talune leggi che, per loro stessa natura, non possono superare il triennio e, rispetto alle quali, siamo privi di « paracadute ».

Del resto, abbiamo assistito anche di recente a tentativi di operare qualche scorreria oltre il triennio, creando quegli automatismi che citavo in precedenza. Le chiedo se sia possibile ipotizzare una norma che vada al di là della capacità di persuasione della Ragioneria generale dello Stato per scoraggiare tali scorrerie.

ARISTIDE GUNNELLA. Ringrazio il dottor Monorchio per avere, per la prima volta in modo chiaro, affermato – come sostengo da circa quindici anni – che non è possibile raggiungere per decisione politica tagli di bilancio nella competenza, perché questa si limita a registrare le spese previste da leggi esistenti; pertanto, per poter operare tagli alle spese di competenza bisogna cambiare le leggi. Questo è il primo dato che vorrei sottolineare perché costituisce il filo conduttore di qualsiasi decisione in questo campo.

In secondo luogo, non si deve confondere lo Stato con un'azienda produttrice di beni e servizi, perché la produttività dello Stato si esprime anche in termini di socialità difficilmente quantificabile.

La quantificazione della produttività dello Stato può essere possibile solo per le partecipazioni, per gli investimenti o per altri tipi di interventi economici, ma non può operare nei confronti di una complessità di servizi, quali la difesa o la giustizia, la cui produttività non saprei in che modo possa essere quantificata.

Il terzo punto che vorrei sottolineare attiene al fatto che, a mio avviso, l'impostazione della legge finanziaria per il 1989 ha determinato l'accelerazione della spesa. Probabilmente, l'aumento del *deficit* è dovuto alla prima stesura della legge n. 468, anche se bisogna ricordare che una legge finanziaria poteva modificare le precedenti.

Il *deficit* accelerato è probabilmente dovuto alla violenta dicotomia tra competenza e cassa che si è introdotta tentando di mutuare il sistema anglosassone, il quale però non prevede la competenza, ma solo la cassa e, quindi, dispone di una maggiore coerenza nella possibilità di porsi di fronte ai problemi della spesa.

Tutto ciò è in parte superato dalla nuova impostazione della legge finanziaria e soprattutto dalla previsione dei disegni di legge di accompagnamento con i quali è possibile operare tagli alla spesa. In sostanza, nel bilancio di competenza, viene riportato ciò che è stabilito per legge, che è possibile modificare con le leggi di accompagnamento (solo con queste e non con decisioni di ordine politico).

Nel corso dell'audizione del presidente della Corte dei conti ho affermato con molta fermezza le cose che lei ha giustamente ricordato, cioè che il sistema di controllo della Corte dei conti è tale da bloccare l'amministrazione dello Stato e la sua produttività, causando effetti negativi sul bilancio. Bisogna mutare questo

sistema di controlli: ciò è possibile solo nell'ambito di un controllo gestionale sull'esecuzione dell'atto che sia allo stesso tempo di legittimità e di merito.

Mi ha impressionato il dato da lei sottolineato dell'emissione di titoli per 60 mila miliardi mensili, pari a 720 mila miliardi annui. Si tratta di un volume che produce un impatto eccezionale sul mercato finanziario e monetario che potrebbe condurre ad un innalzamento dei tassi o a fenomeni di deflazione e, in ogni caso, alla chiusura della nostra prospettiva d'internazionalizzazione dei mercati.

Non sarà così, perché non tutti i 121 mila miliardi di prestiti saranno restituiti; almeno la quota, pari a circa il 30 per cento, in possesso di enti istituzionali, come le banche, sarà convertita. Nella mia relazione sullo stato di previsione del Ministero del tesoro avevo previsto che tale quota fosse di circa 50 mila miliardi. Ciò però pone problemi enormi per il tesoro sia di ordine economico, sia di ordine politico. A differenza del Belgio, dove vige una legislazione analoga alla nostra e, in proporzione, si subisce il nostro stesso *deficit*, il nostro paese si approvvigiona sul mercato dei capitali, mentre quel paese ed altri ricorrono per più di un terzo ai mezzi provenienti dal gettito fiscale.

Un'emissione di 60 mila miliardi avrebbe un impatto politico enorme che non potrebbe essere sopportato dal nostro sistema. La previsione del raddoppio delle emissioni - non giustificata neanche dalla necessità di restituzione di 121 mila miliardi, rispetto ai 27 mila dell'anno passato – pone anche un problema di non credibilità delle previsioni per il 1991 e il 1992, le quali, invece, sono basate su una riduzione degli oneri per interessi. Nel 1991 e nel 1992, si potrebbe infatti, determinare una loro crescita esponenziale che sarebbe possibile arrestare solo con una prodonda modifica della legislazione di spesa.

Nelle previsioni per il 1990 si riversa una spesa di circa 75 mila miliardi maturata nel 1989, sia in conto capitale, sia di parte corrente. Quindi, se nel 1990 verranno autorizzate spese per un importo analogo, non credo che avremo alcuna possibiltà di far quadrare i conti di un qualsiasi piano di rientro. Mi chiedo in che modo il Ministero del tesoro possa affrontare questa situazione: le spese maturate nel 1989 si riversano sul 1990 e quelle previste per il 1990 si riverseranno nell'anno successivo.

La Ragioneria generale dello Stato è il cuore del funzionamento di tutta l'amministrazione statale. Qualsiasi modernizzazione della struttura statuale dovrebbe essere correlata ad una riforma del sistema dei controlli sia della Ragioneria stessa, sia della Corte dei conti: in questo senso sono necessarie proposte serie e concrete.

La differenza tra la nostra impostazione di bilancio e quella di altri paesi, sta nel fatto che all'estero l'iniziativa delle leggi di spesa spetta solo al Governo che sa graduarla in relazione alla propria manovra economica. Nel nostro paese l'iniziativa di spesa è frantumata in tantissimi centri di potere, anche al di fuori del Parlamento, che non possono essere controllati. È quindi necessaria una modifica costituzionale che rivendichi al Governo l'iniziativa delle leggi di spesa; solo in tal modo sarebbe possibile reimpostare una politica di bilancio, che non è solo un arido campo di cifre, ma costituisce un dato politico, perché il bilancio « parla » ai cittadini, lanciando segnali di stabilità politica, economica e sociale e mettendo in moto meccanismi di crescita della ricchezza della collettività.

GIOVANNI NONNE. Signor presidente, ringrazio il dottor Monorchio per aver – come è solito – con grande chiarezza e con crudezza evidenziato la realtà di regole che non consentono di spaziare in quella che molto efficacemente egli ha definito « la ricerca dei desideri ».

Nonostante tutto, resto convinto del fatto che la legge n. 468 sia uno strumento straordinario ed eccezionale che il Parlamento ha approvato nel corso di una grave congiuntura del nostro paese. Ovviamente il bilancio a legislazione vi-

gente non può risolvere i problemi e conferire al Parlamento spazi di manovrabilità.

Nonostante l'analisi che il ragioniere generale ha svolto – sono anch'io convinto della scarsa manovrabilità del bilancio a legislazione vigente – non crede il dottor Monorchio che esista la possibilità di strutturare i documenti di bilancio affinché tornino ad essere strumento di governo reale della finanza pubblica, quindi della politica economica anche non congiunturale ? Con ciò non voglio certo dire che l'anno prossimo sarà abrogata la legge n. 468 !

A suo avviso è possibile individuare strutture di bilancio riassuntive della politica economica e capaci di rappresentare e di modificare la situazione ?

Tale questione è stata già affrontata nel corso dell'esame della legge n. 362, ed ha portato ad avviare lo studio per la riforma del bilancio a legislazione vigente.

In secondo luogo, sono d'accordo nel definire il bilancio pluriennale e programmatico un « bilancio dei desideri », nonostante la maggiore attendibilità che esso ha assunto in seguito all'approvazione della legge n. 362. Poiché ci troviamo in presenza di alcuni obiettivi, da definire e perseguire nel periodo medio-lungo, con quale strumento, dottor Monorchio, a suo avviso, è possibile modificare le attuali procedure di formazione del bilancio pluriennale e programmatico individuando allo stesso tempo, con maggiore approssimazione, gli obiettivi di lungo termine ? Mi riferisco, ad esempio, al piano di rientro dal debito.

Ho seguito con molta attenzione il problema dell'obsolescenza del sistema dei controlli. Chiedo se la Ragioneria generale dello Stato sia in grado di formulare una proposta organica – che ovviamente le forze politiche dovranno successivamente valutare – per il superamento dell'attuale sistema, al di là del soggetto che dovrà poi esercitare i controlli in direzione del raggiungimento dell'obiettivo del controllo della gestione.

Nel corso dell'audizione del presidente della Corte dei conti, ho posto una domanda che riguarda il problema del decentramento della spesa; sono convinto, infatti, che in periferia i controlli siano meno efficaci di quelli, ad esempio, che avvengono nell'amministrazione centrale. Ho portato in quell'occasione un esempio (forse antipatico, perché può farmi apparire antiautonomista o antiregionalista): per una circostanza particolare (le elezioni) nella mia regione si sta approvando il bilancio assumendo quello a legislazione vigente predisposto dal governo precedente – quindi dagli uffici – incrementato di una certa percentuale. In seguito, anziché predisporre l'insieme della spesa manovrabile, si prevederà una sorta di reiterazione dei dodici dodicesimi del bilancio, comprendente tutte le leggi di spesa, prevedendo nel contempo un fondo manovrabile da esaminare e suddividere in una fase successiva. Sul piano formale, mi rendo conto si tratta di una soluzione discutibile – manca l'unicità del bilancio – ma è un esperimento interessante, in quanto consentirebbe all'amministrazione di partire sin dal 1° gennaio prossimo e di riflettere meglio successivamente sugli investimenti e sulle scelte da effettuare per il 1990.

Al di là del dato formale, ho riscontrato che nell'ambito del bilancio della mia regione – uno dei tanti centri periferici di spesa – di circa 8 mila miliardi di lire, si è riusciti a raccogliere un fondo di 1.500-2.000 miliardi per la cosiddetta spesa manovrabile, pari al 18-20 per cento del totale, una quota enormemente superiore all'analoga del bilancio dello Stato.

Dottor Monorchio, alla luce di tali considerazioni, esiste un osservatorio in grado di conoscere la situazione di tutti i centri periferici di spesa ? Tali dati sarebbero utili per procedere ad un confronto tra spesa rigida e spesa manovrabile sia nell'Amministrazione centrale, sia in quelle periferiche. Sarebbe altresì utile conoscere la qualità e l'entità della spesa delle aziende pubbliche e delle imprese a partecipazione statale, i cui bilanci sono

sottoposti ad una notevole discrezionalità che il Parlamento si trova ad esaminare quando è necessario « raschiare il fondo del barile ».

Nel caso la Ragioneria dello Stato fosse in grado di effettuare tale ricerca, il Parlamento avrebbe un argomento in più per ribadire il fatto che, per contribuire al risanamento della finanza pubblica, tutti dobbiamo collaborare, anche gli enti centrali e periferici.

ANDREA GEREMICCA. Signor presidente, prego il dottor Monorchio di aiutarmi a sciogliere un dubbio che ho da qualche tempo, ma che non riesco ad inquadrare completamente. Mi riferisco alla questione dei residui passivi. Ancora questa sera – non è la prima volta – con grande competenza e puntualità il ragioniere generale ha voluto testimoniare alla Commissione come un bilancio a legislazione vigente possa offrire al Parlamento e al Governo un ridotto grado di flessibilità e di manovrabilità; si è intrattenuto in modo particolare ad illustrare le categorie che in apparenza mostrerebbero una certa discrezionalità. Da tale esposizione, quindi, dovrebbe emergere la sensazione dell'esistenza di una notevole rigidità tra premesse, obiettivi, risultati e manovra nel suo complesso.

Tuttavia, non riesco a liberarmi da una sensazione che mi induce a ritenere, quando si affronta il discorso sulla manovra finanziaria di bilancio, che ci troviamo di fronte a molte convenzioni, che in qualche caso rischiano di diventare, al di là della volontà soggettiva, infingimenti che alterano il rapporto tra gli obiettivi prefissati ed i risultati conseguiti. Sotto questo profilo, si tratta di capire se sia più corretto affidare la soluzione del problema all'iniziativa politico-legislativa o, piuttosto, all'attività di affinamento della tecnica del bilancio in quanto tale, procedendo a riforme specifiche. Mi riferisco al fatto che nell'ambito della manovra di bilancio in una determinata fase si stabiliscono obiettivi e priorità ed in rapporto ad essi si ipotizzano strumenti legislativi, prevedendo appostamenti anche in riferimento ai fondi globali; inoltre, si prevede il finanziamento di leggi annuali e pluriennali sulla base di riflessioni programmatiche del Parlamento.

Cercherò di essere più chiaro proponendo un esempio. Io ritengo che il Parlamento nei prossimi tre anni debba intervenire adeguatamente sui problemi ambientali, riducendo nel contempo gli interventi a favore delle regioni. Tale valutazione rappresenta una manovra tecnicamente definita e, al tempo stesso, politicamente leggibile. Cosa accade poi in concreto? Potrebbe accadere, per esempio, che il ministro dell'ambiente non dimostri capacità di spesa e che non sia possibile garantire l'attuazione di leggi finalizzate al settore specifico. In questo caso si registrerebbe uno scarto tra gli stanziamenti e l'impegno e tra l'impegno e la spesa, che altererebbe il rapporto tra gli obiettivi prefissati e la loro realizzazione pratica.

Sulla base di tali considerazioni vorrei porre una domanda che, nonostante possa apparire maliziosa, non lo è, dal momento che è troppo seria per essere tale: quanto rileva l'elemento soggettivo nella manovra di bilancio?

Poco fa riflettevo sull'entità dei residui passivi, che in base alle mie conoscenze ammontano a 103 mila miliardi, mentre qualcuno sostiene si tratti di 200 mila miliardi ...

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato.* La cifra di 200 mila miliardi si riferisce alle giacenze di tesoreria.

ANDREA GEREMICCA. La domanda è questa: se la pubblica amministrazione dimostrasse capacità di spesa, che tipo di problemi insorgerebbero? Potrebbe verificarsi che la spesa, nonostante le previsioni legislative, non venga manovrata in rapporto alle disponibilità? Non c'è ironia nel quesito, ma l'ho inteso proporre prendendo spunto da constatazioni pratiche. Il dottor Monorchio deve sapere, per esempio, che personalmente non ho con-

diviso l'iniziativa assunta da una delegazione di senatori recatasi dal Presidente del Consiglio per richiedere un nuovo appostamento nelle competenze del 1990 a favore delle zone terremotate. Ciò perché sono a conoscenza dell'esistenza di residui passivi e di una massa spendibile molto consistenti. I senatori, tuttavia, mi hanno riferito che, nonostante l'esistenza di tale massa spendibile, non si riesce concretamente ad impiegarla perché evidentemente è intervenuta una manovra di un certo tipo che non lo ha consentito. Il senso della domanda è questo: come fare per rendere più trasparente, leggibile e, soprattutto, vero, il bilancio sotto questo profilo, anche alla luce del discorso relativo alla riforma della pubblica amministrazione, volta a garantire una maggiore capacità di spesa. Ho la sensazione che tra gli obiettivi prefissati dalla riforma e la situazione concreta vi sia un aspetto intermedio, connesso più alla manovra che ai soli limiti strutturali.

Vorrei essere illuminato e rassicurato su questo punto, dal momento che ho la sensazione frustrante che tra le finalità che si indicano ed i risultati conseguiti esista uno scarto molto ampio.

GIOVANNI ZARRO. Vorrei porre talune domande in modo telegrafico, prendendo spunto, innanzitutto, dal riferimento (contenuto nel referto della Corte dei conti) allo scostamento di alcune poste di spesa rispetto alle indicazioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria. A giudizio della Corte dei conti, in conformità alle disposizioni della legge n. 362, tale scostamento non trova, così come dovrebbe, la sua giustificazione nella nota preliminare allo stato di previsione dell'amministrazione competente. Qual è il ruolo della Ragioneria generale dello Stato a tale riguardo ?

La Corte dei conti ha anche parlato di efficienza, agilità e sveltezza della spesa della pubblica amministrazione in relazione all'allocazione in bilancio di taluni fondi. Mi pare che il ragioniere generale dello Stato abbia sostenuto che molti di questi fondi, per poter essere concretamente impiegati, presuppongono una ripartizione che avviene solo in una fase successiva. Il dottor Monorchio ritiene possibile anticipare l'operazione di riparto, adottando talune cautele, anche con riferimento alla legge n. 752 ?

L'ultima considerazione (che propongo senza ironìa) concerne l'impossibilità di comprimere la spesa rispetto alle decisioni determinate legislativamente. Abbiamo ascoltato oggi che non vi è possibilità di comprimere neppure altri tipi di spesa. Chiedo, pertanto, se per le voci comprese nel titolo « oneri inderogabili », cioè per quelle spese che, pur ricondotte ad un titolo specifico, sono collegate ad un criterio che le determina successivamente, sia possibile individuare ambiti di manovra diversi.

MAURIZIO NOCI. Più che una serie di domande, formulerò brevi considerazioni, approfittando della presenza del dottor Monorchio, nella sua nuova veste di ragioniere generale dello Stato, con l'intento di indicare talune proposte idonee a garantire una migliore trasparenza del sistema amministrativo e contabile. Nel corso della seduta odierna, infatti, è stata manifestata l'opportunità di pervenire ad una ristrutturazione del bilancio, considerato ottocentesco e non rispondente alle esigenze di una società complessa come la nostra.

Dobbiamo confrontarci con un grande nemico di una stagione politica che purtroppo non si è ancora conclusa e di cui ritengo che la Ragioneria generale dello Stato – più che i singoli parlamentari – sia in grado, di denunciarne le caratteristiche e le lacune: mi riferisco alla legislazione di emergenza. Nel nostro paese non appena si acquietano le scosse di un terremoto, è già pronta una legge di emergenza per la spesa ! Sotto questo profilo condivido l'opinione del dottor Monorchio rispetto alla necessità di garantire, più che un controllo di legittimità e di merito, un controllo di gestione.

Nel 1988, per esempio, abbiamo svolto una breve visita in Canada nel corso

della quale abbiamo avuto occasione di verificare come in quel paese l'organo analogo alla nostra Corte dei conti realizzi un autentico controllo di gestione. Certo, alla fine dell'anno sarà stampato un numero minore di libri voluminosi ed illustri, ma evidentemente si sarà in grado di controllare in modo più efficace lo stato di avanzamento delle grandi opere previste dalle singole voci di spesa, garantendosi nel contempo la salvaguardia del bilancio nelle varie fasi di attuazione. Nel nostro paese, invece, anche nell'ipotesi in cui si approvi un'ottima legge di spesa, essa diventa una « coda impazzita », che si alimenta da sé, nel momento in cui viene inserita nel bilancio a legislazione vigente.

Sarebbe anche opportuno creare un minimo di *black out*, incrementando un'attività di delegiferazione, senza intaccare i diritti acquisiti. Nell'ambito del bilancio a legislazione vigente sono indicati meccanismi che, oltre ad essere perversi, non sono in grado di far fronte alle esigenze del sociale. Mi riferisco, in particolare, a taluni meccanismi introdotti dalle leggi di emergenza intervenute in occasione dei terremoti. Nelle località interessate dagli eventi sismici, gli imprenditori pagano ancora l'IVA al 2 per cento, mentre nel resto del paese la percentuale è del 18 (ed arriva fino a 38 per i generi voluttuari). Naturalmente in queste zone la dichiarazione dei redditi diventa una sorta di « accessorio »; non solo, ma il ricorso sistematico a contributi a favore di singole persone ha finito con il creare forti « sconquassi » nel sociale. Chi, per esempio, è disposto a garantire un'occupazione a colui che per anni ha goduto, grazie alle leggi di emergenza, di un salario reale corrisposto per un lavoro fittizio ?

Le chiedo una denuncia chiara di queste enormi sperequazioni – non un'interpretazione politica, perché essa non spetta alla Ragioneria generale dello Stato – perché soltanto sulla base di essa saremo in grado di comprendere che la legge n. 362 del 1988 ha certamente, affinato la legge finanziaria, non rendendola più una legge *omnibus*, ma ha fatto sorgere l'esigenza dei disegni di legge di accompagnamento, per cui ciò che non trova spazio nella legge finanziaria finisce con lo « sfogarsi » nelle leggi di accompagnamento. Nonostante la volontà di cambiare il modo di porsi nei confronti delle leggi di spesa, si è introdotto solo un correttivo di natura tecnica. È possibile, a suo avviso, raggiungere in breve tempo gli obiettivi prefissati, muovendo dai capisaldi della ristrutturazione del bilancio e del potenziamento della normale legislazione, al di fuori delle cosiddette leggi di emergenza ?

PRESIDENTE. L'ampiezza dei quesiti dimostra lo spessore del dibattito e la notevole attenzione che la Commissione bilancio sta ponendo nell'affrontare i temi all'ordine del giorno.

È emerso con sufficiente chiarezza il tema della riforma dei controlli, ma non si è approfondito altrettanto quello della riforma della struttura del bilancio. Lei ritiene prossima la sperimentazione di un nuovo meccanismo ? Quali caratteristiche ritiene che essa debba avere ?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Cercherò di fornire le necessarie risposte in modo sintetico.

L'onorevole Pellicanò ha posto molte domande e, in primo luogo, mi ha chiesto una valutazione della legge n. 362 del 1988.

Questa legge ha rappresentato una significativa innovazione – così come avenne nel 1978 con la legge n. 468 – nel processo di esame e approvazione del bilancio. Abbiamo incontrato alcune difficoltà perché la legge n. 362 impone al Governo, in modo molto puntiglioso, di arricchire la già ingente documentazione.

Una prima difficoltà è stata la riproposizione o meno del fondo globale negativo. Il problema che ci siamo posti è se nel bilancio a legislazione vigente sia possibile o meno riproporre un fondo globale negativo, che la legge finanziaria per il 1989 aveva stabilito per gli anni 1990 e 1991. Non abbiamo ritenuto che dovesse

essere riproposta questa indicazione in quanto l'articolo 11-*bis*, comma 3, della legge n. 468 del 1978, come modificato dalle legge n. 362 del 1988, stabilisce che possono essere introdotte voci di fondo globale negativo soltanto se « i corrispondenti progetti di legge siano stati presentati alle Camere ». Dato che al 31 luglio non era stato presentato un disegno di legge di riforma dell'IVA e nonostante che facesse comodo mantenere il fondo globale negativo per abbellire la facciata del bilancio, abbiamo eliminato questa voce, lasciando alla legge finanziaria il compito di riproporre quella o altra voce di fondo globale negativo che il Governo avesse ritenuto di appostare.

Per quanto riguarda la documentazione, il bilancio non può essere fatto solo dalla Ragioneria generale dello Stato. Voglio sottolineare con grande chiarezza la solitudine in cui ci troviamo nella predisposizione del bilancio di previsione. Nonostante la presenza di una circolare molto dettagliata sul modo in cui le amministrazioni devono predisporre il bilancio, in effetti quel che ci perviene dalle singole amministrazioni è insufficiente. Tra l'altro i tempi sono ristretti perché coincidono con molti altri adempimenti importanti.

Siamo l'unico paese occidentale che presenta al Parlamento il rendiconto generale nei sei mesi successivi alla chiusura dell'esercizio; forse è uno dei pochi primati positivi. La predisposizione del rendiconto generale è un'attività molto complessa; qualunque ragioniere che lavora in un'azienda può confermarlo; immaginate cosa significhi predisporre un rendiconto generale per una spesa che si aggira sui 600 mila miliardi e che riguarda una pluralità di soggetti. Insieme al rendiconto generale viene presentato, il 30 giugno l'assestamento ed il 31 luglio il bilancio.

La Corte dei conti dice che non si riesce a capire quali siano i capitoli discrezionali. Rimango sorpreso da questa affermazione, perché tutte le tabelle degli stati di previsione riportano a pie' di pagina, nell'esordio, una nota in cui si dice che le variazioni non specificate devono intendersi « in relazione alle esigenze » o « per adeguamento al fabbisogno ».

In presenza di variazioni modeste nei capitoli si usa ricorrere a questa formula. Per esempio, se la spesa per acquisto di riviste o giornali passa da 5 a 8 milioni, cosa dovremmo indicare nella nota ? Che la compagine ministeriale si è arricchita di un altro sottosegretario ? No, si usa la formula « in relazione al fabbisogno », cioè, si tratta di spiegazioni che sono implicite nella stessa denominazione del capitolo. A nostro avviso, esse non meritano un'ulteriore specificazione.

Vorrei sottolineare che queste tabelle vengono dibattute nelle Commissioni di merito con l'intervento dei singoli ministri; credo quindi che in quella sede possano essere rivolte al rappresentante del dicastero tutte le domande per conoscere le motivazioni delle variazioni all'interno di determinati capitoli, come quelli per spese per missioni o per spese di ufficio.

Tra l'altro, mi si permetta di dire che non possiamo immaginare che il Parlamento desideri una spiegazione degli scostamenti nei vari capitoli, se non a livello complessivo. Una spiegazione è necessaria solo allorquando, complessivamente, lo stato di previsione si discosti dal tasso programmato di inflazione, ma in presenza di un bilancio che prevede una riduzione delle spese discrezionali non riteniamo vi sia necessità di alcuna spiegazione.

Per quanto riguarda il Fondo per lo straordinario, esso è stato inserito nella tabella C della legge finanziaria e ciò sta a significare che in ogni momento il Parlamento può modificarne l'entità. Questo Fondo, secondo la Corte dei conti, rappresenta una sorta di integrazione stipendiale (questa potrebbe essere anche una interpretazione corretta). Comunque, sarebbe sempre possibile presentare un emendamento alla tabella C della legge finanziaria per ridurre l'entità di questo Fondo, che si aggira, per tutte le amministrazioni dello Stato comprese le aziende autonome, sui 210 miliardi.

Il problema del compenso incentivante è diverso, in quanto esso è fissato nella misura dello 0,80 per cento della massa salariale.

La Corte dei conti rilevava la macchinosità delle procedure relative a tali fondi. Devo dire che il nostro sistema giuridico è molto bizantino: per poter ripartire questi fondi occorre, in primo luogo, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che attesti l'esigenza di effettuare un lavoro straordinario presso una determinata amministrazione. Una volta che viene emanato il decreto del Presidente del Consiglio, interviene il ministro del tesoro che, sempre con decreto, provvede a stornare i fondi dalla tabella del Ministero del tesoro ai capitoli delle altre amministrazioni. Esiste comunque anche una pluralità di compensi che sono appostati nei bilanci delle aziende, soprattutto in quella delle poste. Si tratta di fondi stabiliti con legge la cui soppressione non può avvenire se non con legge. Si è creato, insomma, una sorta di bilancio consolidato per cui tali compensi di fatto sono parte integrante della retribuzione, la cui decurtazione ritengo risulterebbe problematica nei confronti del personale interessato.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie, devo dire all'onorevole Pellicanò che vi sono anche spese che, pur non qualificate tali ai sensi della normativa contabile, lo sono di fatto in quanto la loro eventuale decurtazione creerebbe un ulteriore disservizio all'Amministrazione. Tutti sappiamo che se uno stanziamento non raggiunge un certo livello, non è operativo. Nel caso, per esempio, si destinassero 50 milioni alla pulizia di certi locali, e nel caso ancora tale fondo fosse successivamente ridotto a 20 milioni, lo stanziamento andrebbe in economia perché non operativo: con 20 milioni non è possibile pulire nulla ! Quindi, non è possibile neppure stipulare alcun contratto. La spesa del nostro esempio verrebbe iscritta a bilancio senza essere utilizzata. Si tratta di un problema che la Corte dei conti ha più volte denunziato; spesso si tratta di capitoli di entità modesta (7-10 milioni di lire). In questi ultimi anni, le economie nei capitoli di spesa sono intervenute, solo nell'ambito dell'organizzazione burocratica, ma non sono intervenute su altre amministrazioni !

Onorevole Pellicanò, mi scusi se le dico queste cose, ma il bilancio dello Stato è di trasferimento; siamo arrivati al punto che tra poco ci diranno di portare da casa la carta e la penna ! Quando le ho detto che la riduzione del 2 per cento ha provocato enormi disservizi all'amministrazione, le sto dicendo la verità. Ecco perché ho affermato, sotto la mia responsabilità, che non è praticabile un'ulteriore riduzione della spesa discrezionale per l'acquisto di beni e servizi. Se si vuole ridurre tale spesa, è necessario ridurre la spesa militare che ha una diversa connotazione e, quindi, una differente valenza politica.

Per quanto riguarda la struttura del bilancio, ricordo che ministro Amato costituì un'apposita commissione, autorevolmente presieduta dal professor Giannini, con lo scopo di predisporre un disegno di legge di delega per la ristrutturazione del bilancio ai sensi della norma stralciata dalla legge n. 362. Con la costituzione di tale commissione, il ministro ha inteso dare una risposta concreta all'istanza che proveniva dal Parlamento per una riforma strutturale del bilancio al fine di conferire a tale documento una maggiore leggibilità e trasparenza. Siamo forse l'unico paese nel quale il bilancio è polverizzato in circa 5 mila capitoli; in altri esso è ridotto a poche voci sottoposte all'approvazione parlamentare. Devo anche avvertire però che, andando su questa strada, si verrebbe a perdere quella trasparenza e quella leggibilità da più parti auspicate. Presentando al Parlamento un bilancio aggregato in 450 voci, ancorché suddiviso per tabelle, la lettura diventerebbe più difficile. Se si chiede di conoscere quali siano i capitoli della spesa discrezionale e quali le motivazioni delle variazioni, il bilancio aggregato non potrebbe fornire sufficienti indicazioni.

Le conclusioni della commissione Giannini, già consegnate alla Commissione bilancio del Senato della Repub-

blica, prevedono un disegno di legge di delega con l'obiettivo di ristrutturare non soltanto il bilancio dello Stato, ma anche quello delle altre autorità decentrate di spesa, nonché degli enti del settore pubblico. Si tratta di un bilancio impostato per funzione ed eventualmente per categorie. Ripeto, però, che in questo modo al Parlamento giungerebbero indicazioni meno dettagliate di quelle previste nell'attuale struttura dei documenti finanziari, dove quasi tutti i capitoli sono illustrati da note. Nel caso di modestissime variazioni, potrebbe accadere che gli incrementi raggiungano anche il 100 per cento; mi chiedo come si possa indicare in una nota che, ad esempio, un certo capitolo per spese di missione è stato incrementato di 5 milioni perché sono stati assunti altri funzionari. In questo caso si preferisce indicare la dicitura: « in relazione al fabbisogno » lasciando poi al ministro responsabile l'onere di spiegarne gli eventuali motivi.

Onorevole Pellicanò, le proposte delle amministrazioni che giungono alla Ragioneria generale, negli ultimi anni hanno raggiunto l'importo di un milione di miliardi di lire; è la Ragioneria in seguito a procedere ad una verifica e alla conseguente riduzione. Non sarà possibile però annotare che, ad esempio, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto un certo aumento della spesa per la pulizia dei locali in quanto ha ricevuto – per ipotesi – la visita dell'ufficiale sanitario del comune di Firenze che ha imposto la chiusura dei locali per effettuare tale pulizia in modo adeguato. Per tale motivo in nota si fa riferimento al fabbisogno. Nel caso fossero necessarie spiegazioni ulteriori, si ricorre all'avvocato dello Stato.

Il fatto che sulla Ragioneria generale dello Stato ricada compito di approntare l'insieme dello stato di previsione, ivi comprese le note preliminari, comporta che la spiegazione delle variazioni all'interno di ciascun capitolo non sia estremamente dettagliata. Devo ricordare che comunque si tratta di un piccolo numero di capitoli. Nel caso di quest'anno, poiché il bilancio è rimasto praticamente immutato, le note ai capitoli di spesa discrezionale sono state poche. L'illustrazione dello scostamento nel senso inteso dal relatore, onorevole Macciotta, della legge n. 362, ritengo fosse riferita solo alle variazioni significativamente rilevanti, non a quelle di modesta entità. L'onorevole Pellicanò ha sollevato, inoltre, l'importante questione in ordine all'analisi costi-benefici. Oggi ha detto che un bilancio si giustifica come bilancio incrementale soltanto nella misura in cui vi sia un controllo di gestione, che significa anche un'analisi costi-benefici.

A questo proposito devo dire che nel nostro paese l'organizzazione del sistema dei controlli è estremamente primitiva. Essa deriva da stratificazioni storiche, non certo da un momento di riflessione organico sulla materia.

Nell'ambito dell'amministrazione statale, alla Corte dei conti è affidato il controllo di legittimità. Il CORECO, inoltre, esercita un controllo di legittimità e di merito nel settore delle autonomie locali, pur trattandosi di organismi rispetto ai quali rilevano più le decisioni di natura politica che quelle di ordine tecnico. Per numerosi altri enti, infine, non è prevista alcuna forma di controllo.

A mio avviso, si impone la necessità di pervenire ad un generale ripensamento della struttura dei controlli. Ho dichiarato in precedenza che la Corte dei conti dovrebbe, o potrehbe esercitare un controllo di gestione; ciò, ovviamente, comporta la necessità di procedere ad una riforma della Corte, dal momento che la sua struttura, così come è attualmente configurata, non risulterebbe in grado di assolvere a quest'attività. La Corte dei conti, in particolare, dovrebbe avvalersi dell'apporto di nuove professionalità, inserendo, accanto alla componente giuridica, anche figure economiche, ingegneristiche, eccetera; in caso contrario, non potrebbe essere garantito un efficace controllo di gestione che – per rispondere anche all'onorevole Carrus – rappresenta l'unica forma di controllo idonea a consentire una sorta di visione interna agli stanziamenti di bilancio, agevolando la

verifica circa l'utilità di taluni stanziamenti e, quindi, sull'opportunità di mantenerli o di eliminarli.

Negli Stati Uniti d'America sono previste le *sunset law* (leggi del tramonto), con le quali si disciplina l'esercizio di una funzione per un periodo determinato. Decorso il termine previsto, si procede a verificare se la funzione sia stata compiutamente esercitata, se abbia conseguito risultati, se sia stata conforme agli obiettivi prefissati e, successivamente, si « cancella » la funzione. Ovviamente tale meccanismo può essere attivato solo in paesi come gli Stati Uniti, caratterizzati da un sistema istituzionale che presenta aspetti tali da consentire, per esempio, la chiusura di un ufficio ed il licenziamento dei dipendenti in maniera assolutamente indolore.

Quanto ai problemi della legislazione di spesa e della copertura, si tratta di una questione importante che l'onorevole Pellicanò – al quale esprimo la mia gratitudine – ha toccato con grande sensibilità. Vorrei ricordare che nel 1978 ho elaborato una circolare, firmata dal ministro Pandolfi, sul problema della quantificazione delle leggi di spesa, anche se l'iniziativa rimase *vox clamantis in deserto*, come Sergio Ristuccia ha scritto in un suo saggio. Finalmente, con la legge n. 468 e con la n. 362 successivamente, è stato codificato il sistema delle relazioni tecniche, che ha comportato un aggravio notevole per la Ragioneria generale dello Stato, in quanto esse vengono quasi tutte riviste e predisposte da noi, ove si consideri che le amministrazioni non dispongono di uffici in grado di attendere alla loro stesura.

Per fare in modo che un provvedimento possa essere portato all'esame del Consiglio dei ministri, quindi, la Ragioneria deve sobbarcarsi l'onere di provvedere alla predisposizione delle relazioni, che spesso risultano lacunose, dal momento che non disponiamo dei dati conosciuti dall'amministrazione di competenza. Ritengo, pertanto, che le amministrazioni dello Stato debbano cominciare a sentirsi anch'esse destinatarie della legislazione che disciplina la predisposizione dei bilanci procedendo celermente alla costituzione degli uffici di bilancio. Se si realizzassero tali condizioni, alla Ragioneria resterebbe, quindi, soltanto l'onere della verifica delle relazioni (il che avrebbe un significato più rispondente al criterio che aveva indotto il legislatore a prevedere l'obbligo delle relazioni tecniche). Sono grato all'onorevole Pellicanò per aver sollevato questo problema, dal momento che mi ha consentito di precisare con estrema franchezza i termini in cui si attua concretamente il meccanismo delle relazioni tecniche.

L'onorevole Carrus ha fatto riferimento alla copertura triennale delle leggi di spesa e, sulla base della lunga esperienza acquisita nel settore, ha sollevato il problema di alcuni provvedimenti che, a suo avviso, dovrebbero avere una struttura che preveda un'efficacia superiore al triennio. A mio avviso è possibile realizzare tale obiettivo con riferimento a quanto sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 1966, in base alla quale la copertura per gli anni che superino il triennio deve essere attribuita nei limiti della « ragionevolezza ». Non possiamo immaginare coperture a « gobba di cammello » (per esempio, 50 miliardi per il terzo anno e 2 mila miliardi per il quarto)! Comunque, potremmo anche prevedere coperture quinquennali se il Parlamento decidesse di introdurre un bilancio che abbracci, appunto, un quinquennio.

A me sembra di poter dire che il legislatore, nello stabilire che – ad esempio – per le leggi di spesa che possono maggiormente insidiare la previsione, si debba introdurre una previsione a regime (si pensi alle leggi in materia pensionistica, per le quali si discute di oneri decennali), abbia voluto proprio far riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 1966, recependo, quindi, il concetto di « ragionevolezza » da seguire nell'indicazione degli oneri per gli anni successivi.

L'onorevole Gunnella ha fatto cenno ad un problema delicato, connesso al

tema della finanziabilità del debito pubblico. Credo che il ministro del tesoro, nel predisporre la legge finanziaria per il 1990 e e la manovra che non ha precedenti nella nostra storia (ricordo, infatti, che si tratta di una manovra di 46 mila miliardi) abbia voluto dare al paese – quindi, ai risparmiatori – un segnale circa la volontà del Governo di operare in termini restrittivi. I titoli, in definitiva, verranno sottoscritti solo nella misura in cui il risparmiatore abbia fiducia nell'azione del Governo e del Parlamento. La mia personale opinione (si tratta di una valutazione politica che mi permetto di formulare, pur nella consapevolezza di essere solo un tecnico) è che tale fiducia sarebbe stata meglio conquistata se il Governo non avesse presentato fondi globali.

In questi ultimi anni abbiamo assistito ad un'inversione di tendenza nell'ambito del rapporto tra investitori istituzionali e famiglie; fino a sette-otto anni fa la maggior parte dei titoli era appannaggio degli investitori istituzionali, mentre oggi è nel portafoglio delle famiglie. Pertanto, la fiducia va conquistata in modo particolare proprio nei confronti di tali famiglie che, mi auguro, comprendano attraverso la legge finanziaria per il 1990 la ferma volontà di ridurre il fabbisogno e di rispettare le regole indicate nel documento di programmazione economico-finanziaria, continuando a sottoscrivere i titoli.

Quanto al riferimento all'emissione mensile di titoli per 60 mila miliardi, vorrei precisare che la loro scadenza è a tre, sei e dodici mesi. Nella misura in cui vengano sottoscritti titoli a tre mesi, è evidente che questi possono essere rinnovati per quattro volte nel corso dell'anno; pertanto, la cifra potrebbe anche aumentare nel momento in cui si manifestasse un maggior ricorso al fluttuante rispetto al debito medio-lungo.

L'onorevole Nonne ha chiesto se esista la possibilità di strutturare i documenti di bilancio in modo da costituire un effettivo strumento, chiaro e leggibile, di governo della finanza pubblica e dell'economia. Si tratta di un obiettivo verso il quale dobbiamo indirizzare i nostri sforzi.

Vorrei ricordare che la commissione Giannini-Finocchiaro, che si avvaleva del contributo di diverse professionalità (alla quale ho partecipato anch'io insieme al mio predecessore), ha tentato di elaborare un testo legislativo che garantisse la predisposizione di un documento contabile trasparente e leggibile. In particolare, era stata sottolineata l'esigenza di pervenire ad una semplificazione rispetto all'attuale bilancio, che io per primo ritengo di difficile lettura, non perché vi sia la volontà di renderlo tale, ma perché la legge ha stabilito che debba essere redatto secondo taluni criteri.

Il referto della Corte dei conti non fa riferimento alla illegittimità, perché il documento è stato redatto secondo le indicazioni di legge.

Non posso che convenire con l'onorevole Nonne in merito alla obsolescenza del sistema dei controlli. Già da diverso tempo il nostro sistema dei controlli avrebbe dovuto essere modificato. Oggi siamo già in ritardo; proprio perché riteniamo che questo sitema vada modificato, la commissione Giannini sta redigendo per il ministro del tesoro un rapporto su alcune tematiche essenziali, tra cui, appunto, la riforma dei controlli, per la quale si prospettano alcune linee guida.

L'onorevole Nonne ha anche accennato al sistema adottato dalla regione Sardegna. Sotto il profilo formale esso potrebbe essere discusso, ma sotto quello sostanziale potrebbe avere una qualche utilità. Non disponiamo di un osservatorio per conoscere se anche altre regioni abbiano adottato quel sistema; forse, la domanda andrebbe rivolta al ministro per gli affari regionali. D'altra parte, non disponiamo neanche di un osservatorio per gli enti pubblici, i quali hanno una assoluta autonomia finanziaria e contabile. Comunque, il tema merita di essere approfondito.

Devo ringraziare l'onorevole Geremicca per la sua domanda che mi consente di chiarire un aspetto essenziale. L'enorme massa dei residui passivi (103 mila miliardi, cui si aggiungono le cospicue giacenze di tesoreria, perché laddove

non si formano residui si determinano disponibilità di tesoreria), nasce dal fenomeno delle cosiddette « leggi manifesto ». Si tratta di provvedimenti che stanziano cifre talmente elevate da non consentire all'amministrazione di spenderle.

È molto importante per il paese sapere che si stanziano 2 mila miliardi per il Po, però una cifra del genere non può essere spesa in uno o due anni, particolarmente quando si tratta di realizzazione di opere.

Bisogna graduare la legislazione in relazione alle capacità operative dell'amministrazione, tenuto conto anche delle procedure di spesa.

Nel 1987 fu approvata la legge n. 449 sui beni culturali con uno stanziamento di 600 miliardi; a distanza di un mese fu approvato un emendamento alla legge finanziaria che stanziava altri 600 miliardi. Questi 1.200 miliardi a tutt'oggi, nel 1989, sono ancora nel conto dei residui del Ministero per i beni culturali. L'attività di spesa in quel settore, infatti, ha un ritmo molto lento, perché attiene a lavori molto delicati che richiedono il cesello, non il *Caterpillar*.

Quindi, in relazione alle esigenze di leggibilità e di trasparenza del bilancio, è necessaria una legislazione di spesa che sia più adeguata alle capacità operative dell'amministrazione.

ANDREA GEREMICCA. Ci dica quali sono le capacità operative dell'amministrazione !

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Molto basse, perché non esiste capacità progettuale. Lei sa che il sistema delle concessioni ha preso il sopravvento perché l'amministrazione non era in grado di progettare. Tale sistema ha consentito di realizzare programmi di spesa che altrimenti non sarebbero stati compiuti. Le cito un dato: l'amministrazione dei lavori pubblici dispone di un organico di tecnici pari a quello del solo comune di Milano !

Credo di aver già risposto all'onorevole Zarro in merito agli scostamenti non giustificati nelle note preliminari.

GIOVANNI ZARRO. La Ragioneria generale non potrebbe utilizzare i corrispondenti uffici presso ogni amministrazione ?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Non esistono uffici del bilancio presso le singole amministrazioni.

GIOVANNI ZARRO. La Ragioneria generale ha i suoi uffici.

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato*. Noi li utilizziamo per raccogliere le informazioni, ma non abbiamo un interlocutore presso le singole amministrazioni. Per esempio, il Ministero delle finanze ha 21 direzioni generali ed in sede di predisposizione del bilancio siamo costretti a colloquiare con ciascuna di queste direzioni generali; solo il Ministero della difesa ha un ufficio del bilancio. Le varie proposte di bilancio che ci pervengono non sono altro che l'assemblaggio di quelle dei vari direttori generali.

L'onorevole Zarro mi chiedeva se potesse essere anticipata la ripartizione dei fondi. Rispondo negativamente, perché il bilancio entra in gestione il 1° gennaio. Se i fondi fossero ripartiti, colui che ha ottenuto l'assegnazione potrebbe assumere impegni di spesa che non potrebbero essere successivamente corretti, in quanto l'impegno crea una obbligazione giuridicamente perfezionata. Per ciò, è necessario che la ripartizione dei fondi e l'attribuzione al titolare, avvenga contestualmente, perché se avvenisse ad orecchio, secondo un parametro di massima, colui che ha in gestione la spesa potrebbe impegnarla e da quel momento non sarebbe più possibile apportare correzioni.

Per quanto riguarda la comprimibilità degli oneri inderogabili, le variazioni in bilancio sono le seguenti: variazioni per fabbisogno, cioè per le spese discrezionali, variazioni per oneri inderogabili e variazioni per legge. In queste ultime vi è una quantificazione esatta dettata, appunto, dalla legge che prevede stanziamenti per il primo anno, il secondo ed il terzo. Le variazioni per oneri inderogabili sono, in-

vece, pur sempre variazioni per legge, ma in questo caso la norma stabilisce il meccanismo di erogazione riferito ai soggetti destinatari; pertanto, per individuare lo stanziamento, bisogna moltiplicare la somma per il numero dei beneficiari. Quindi, l'onere inderogabile non è comprimibile perché è pur sempre previsto dalla legge. L'esempio classico è quello degli emolumenti dei pubblici dipendenti.

Concordo con l'onorevole Noci sulla necessità della ristrutturazione del bilancio e di una revisione dei meccanismi della legislazione di emergenza. Forse, la legislazione di emergenza è servita a sopperire alle scarse risorse assegnate dallo Stato agli enti locali e alle regioni. Sovente, la Ragioneria generale ha sostenuto in sede politica l'impossibilità di effettuare un certo intervento a carico della finanza pubblica in quanto il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 stabilisce che lo Stato possa intervenire in caso di pubblica calamità solo quando essa assuma dimensioni tali da richiedere la nomina di un commissario straordinario. Ma quando sono saltati anche soli dei tombini, lo Stato ha stanziato fondi per centinaia di miliardi ! La legislazione d'emergenza ha anche un'altra pecca: la gestione fuori bilancio dei fondi. Sono stati gestiti fuori bilancio i 50 mila miliardi per la ricostruzione delle zone terremotate della Basilicata e della Campania, i 3.900 miliardi per l'emergenza e gli stanziamenti in cui agli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 per la reindustrializzazione, mentre i 29.500 miliardi per gli interventi nelle zone disastrate sono stati gestiti direttamente dai comuni con un controllo centrale limitato alla sola ripartizione in sede CIPI.

Noi siamo contrari alle gestioni fuori bilancio. Ritengo sia necessario che il Parlamento prenda in considerazione anche il limite di intervento del ministro per la protezione civile, quindi anche i poteri di ordinanza, atto che, nel nostro ordinamento, equivale alla legge. Tale strumento certamente snellisce l'intervento, ma la trasparenza non sempre è garantita.

BENEDETTO SANNELLA. Dottor Monorchio, esiste una documentazione dalla quale si possano rilevare gli oneri derivanti dalle ordinanze del ministro per la protezione civile ?

ANDREA MONORCHIO, *Ragioniere generale dello Stato.* Le ordinanze sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale;* da essa e possibile rilevarle tutte.

L'onorevole Noci poneva il problema relativo ai disegni di legge di accompagnamento. Quando nel 1978 si è voluta effettuare la distinzione tra segmento formale e segmento sostanziale delle decisioni in materia di bilanci, si immaginarono la legge di bilancio e la legge finanziaria. Quando, successivamente, quest'ultima mise a nudo tutti i propri difetti (soprattutto perché l'interpretazione data a tale strumento portò non alla diminuzione, ma all'aumento della spesa), si dovette ricorrere alla legge n. 362 per modificare l'ambito contenutistico della legge n. 468. In questo quadro si è pensato ai disegni di legge di accompagnamento. Il pericolo ora è che tali provvedimenti non portino ad economie di spesa o a maggiori entrate, ma che diventino veri e propri provvedimenti di spesa, riportando in questo modo la situazione indietro di dieci anni.

Infine, rispondendo al presidente, devo dire che tale documento è già stato formalizzato in un disegno di legge. Naturalmente mi corre l'obbligo di dire che una riforma di questo genere, che investe il rapporto Governo-Parlamento – è solo all'interno di un'affermazione della trasparenza del bilancio, che il rapporto Governo-Parlamento si può dispiegare nelle forme previste dalla Costituzione – necessita di un adeguato periodo di sperimentazione. Se ella me lo consente, signor presidente, suggerirei che prima ancora che si passi ad una formalizzazione legislativa, si chieda al ministro del tesoro di effettuare un esperimento che veda il tradizionale bilancio dello Stato per il 1991 affiancato ad un altro bilancio che possa porre in luce i pregi e i difetti di quello vigente.

PRESIDENTE. La lunga audizione di oggi si conclude con una proposta puntuale. Ringrazio vivamente in questo senso il dottor Monorchio e i colleghi parlamentari per lo sforzo profuso e l'attenzione prestata. Colgo l'occasione per annunciare che sarò il promotore di un'iniziativa *ad hoc* per porre le basi di una riforma che si esprimerà con un documento di stimolo e di suggerimento per il Governo e per il Parlamento affinché vengano al più presto esaminate le modifiche legislative e regolamentari necessarie a rendere il bilancio meno rigido da una parte e più leggibile dall'altro, mediante una struttura più moderna ed un sistema di controlli più razionale ed efficiente.

La seduta termina alle 18.

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 l'11 gennaio 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO