

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 2215

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LA LOGGIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1995

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sulla spesa pubblica

ONOREVOLI SENATORI. - L'impegno per risanare la finanza pubblica, che negli ultimi tempi, con gravi sacrifici da parte dei cittadini, sembra sortire qualche timido risultato, non ha tuttavia ristabilito una generale chiarezza su quali siano le cause di fondo delle gravi distorsioni che hanno portato il nostro paese ad avere un debito pubblico superiore ai due milioni di miliardi e nel contempo infrastrutture economiche e sociali inferiori alla maggior parte degli altri paesi industrializzati; tutto questo a fronte di una effettiva pressione fiscale in linea con gli altri paesi europei (ed un peso sui contribuenti certamente più elevato a causa dell'evasione). Questa mancanza di chiarezza ha l'effetto di determinare una tendenza a coprire i buchi di bilancio con crescenti prelievi fiscali facendo pagare ai cittadini per ciò di cui non sono responsabili. Tentativi finalizzati ad eliminare le cause primarie del dissesto sembrano disseminate di ostacoli e i risultati sono piuttosto limitati anche quando i vertici del potere esecutivo abbiano la volontà politica di procedere rigorosamente nei tagli di spesa.

Una letteratura accreditata di livello internazionale ha dimostrato che due sono le cause principali del fenomeno. La prima risiede nella propensione di larghi settori della classe politica ad utilizzare lo strumento della finanza pubblica al fine di catturare un crescente consenso da parte di questa o quella parte dell'elettorato, di volta in volta, beneficiaria della spesa pubblica. Questa inclinazione, talvolta di natura demagogica, spinge verso una dilatazione crescente della spesa, ed al suo finanziamento attraverso metodi meno costosi dal punto di vista della reazione negativa dell'elettorato medesimo.

È accaduto così nel nostro Paese in occasione delle finanziarie che troppo spesso, specialmente in passato, hanno rappresen-

tato l'occasione, piuttosto che di un risanamento del disavanzo pubblico, dell'adozione di nuove iniziative di spesa. Queste iniziative si sono radicate e continuano a generare negli anni successivi oneri finanziari che si scaricano sulle spalle dei contribuenti.

Con il passare del tempo, si perde memoria delle ragioni che erano alla base dei provvedimenti di spesa, e non si è più in condizione, stante la proliferazione dei capitoli di spesa, di percepire l'effettiva persistenza delle ragioni medesime. Sempre secondo gli studi internazionali citati, la seconda ragione risiede nel comportamento della burocrazia, uno dei cui obiettivi prevalenti consiste nel massimizzare la dimensione dei *budget* assegnati. Ciò soprattutto perchè le progressioni delle carriere non sono legate alla capacità di raggiungere obiettivi prefissati con il minimo costo, come avviene nel settore privato: il prestigio e la gratificazione del funzionario pubblico, al contrario, sono legati alle dimensioni del proprio ufficio e ai fondi da gestire. Questa caratteristica non è dunque riferibile unicamente al caso italiano ma ha a che fare con le motivazioni professionali di chi gestisce giorno per giorno la struttura complessa ed articolata di uno Stato moderno. È dunque ovvio che sussista una rigidità alla diminuzione della spesa e resistenze che non sono riconducibili soltanto a motivazioni di tipo ridistributivo o di solidarietà sociale. Il legislatore massimo responsabile della gestione delle risorse pubbliche di fronte all'elettore contribuente, spesso ha scarse informazioni sul costo effettivo delle attività pubbliche, della loro reale utilità.

Come è stato spesso evidenziato da analisi approfondite, la burocrazia tende inizialmente a sottostimare i costi di programmi che attendono l'approvazione politica e a sovrastimare i costi di programmi

già avviati e considerati comunque indispensabili. In assenza di un rapporto fiduciario tra potere politico e struttura burocratica, e allorquando questa può godere di una elevata discrezionalità, gli obiettivi del legislatore possono essere distorti a favore di quelli propri della burocrazia. In studi elaborati in altri paesi industrializzati, è stato riscontrato che quando il potere politico minaccia di ridurre voci di spesa, la scelta dei tagli operata dalla struttura burocratica tende a privilegiare quelli che hanno una forte visibilità e contenuti sociali per creare reazioni nell'opinione pubblica a favore del loro ripristino. Molta perizia viene utilizzata nel nascondere le parti più obsolete della spesa, quelle che ridurrebbero effettivamente le dimensioni di dipartimenti, direzioni ed uffici e soprattutto quelle con un elevato contenuto di discrezionalità.

In Italia la struttura di bilancio è estremamente complessa e di difficile leggibilità. Ciò determina una scarsa trasparenza e difficoltà di operare controlli efficaci da parte del Parlamento. Ad esempio è difficile individuare ed evidenziare gli obiettivi e il contenuto settoriale dei principali progetti di spesa e il relativo centro responsabile della loro gestione ed attuazione (centro di costo). Il numero dei capitoli, oggi circa 5 mila, molti dei quali obsoleti ed inattuali,

rende ogni tentativo di fare chiarezza sui flussi di spesa, una operazione da iniziati.

Al fine di poter fornire al legislatore quelle informazioni che spesso gli sono negate e di dotare i parlamentari di tutti gli strumenti indispensabili per poter rivendicare il ruolo di controllo delle risorse finanziarie, appare quanto mai utile e necessario istituire con la presente proposta una Commissione d'inchiesta sulla spesa pubblica. Gli scopi principali dovranno essere quelli di produrre un'analisi dettagliata, capitolo per capitolo, dei flussi di spesa, l'individuazione delle attività dei programmi e dei progetti sottostanti e delle norme che autorizzano tali spese. Lo scopo ultimo è quello di valutare sulla base di dati ed informazioni chiare e trasparenti, l'effettiva congruità della spesa, il rapporto costo-efficacia di tutte le attività esaminate e di fornire al legislatore quegli elementi di giudizio necessari per procedere all'abrogazione delle leggi che producono sprechi o comunque elevati costi per la collettività a fronte di scarsi benefici.

La Commissione avrà altresì un compito propositivo di riforma degli attuali meccanismi di bilancio e di spesa tenendo conto delle iniziative già in corso, stimolandone lo sviluppo e le necessarie migliorie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita, per la durata di tre anni, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla spesa pubblica al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione del settore pubblico con il compito di:

a) esaminare analiticamente i flussi di spesa, capitolo per capitolo, individuando le leggi che autorizzano tali spese;

b) collegare i flussi di spesa agli effettivi centri di costo individuando le attività, i programmi ed i progetti sottostanti e valutare il loro rapporto costo-efficacia.

c) proporre l'abrogazione, la modificazione, o il ridimensionamento di leggi di spesa e dei relativi capitoli che autorizzano attività, programmi e progetti il cui rapporto costo-efficacia è elevato, o che non rispondono a criteri di utilità, attualità ed efficienza;

d) proporre una ridefinizione dei capitoli di bilancio e della loro struttura riducendone il numero allo scopo di migliorare la leggibilità del bilancio;

e) proporre una riforma complessiva del bilancio dello Stato finalizzata a più stringenti controlli della spesa ed a una maggiore trasparenza;

f) proporre la revisione delle procedure contabili seguite dalle amministrazioni pubbliche per aumentare l'efficienza di gestione;

g) proporre modifiche alle procedure di approvazione dei documenti di bilancio in modo da salvaguardarne l'organicità e l'unitarietà dei contenuti.

Art. 2.

1. La Commissione è composta di quindici deputati e quindici senatori scelti, ri-

spettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari. La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche.

Art. 3.

1. La Commissione dovrà presentare al Parlamento ogni sei mesi una relazione sul lavoro svolto ed eventuali proposte ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

2. Per l'esecuzione del suo mandato, la Commissione ha tutti i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione.

Art. 4.

1. La Commissione si avvarrà della collaborazione: della Ragioneria generale dello Stato; della Commissione tecnica per la spesa pubblica; del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici; del Dipartimento per la funzione pubblica; della Corte dei conti; e di quant'altre amministrazioni, enti ed istituti pubblici riterrà opportuno per il raggiungimento dei suoi scopi.

2. La Commissione può decidere di avvalersi delle prestazioni di soggetti pubblici e privati di riconosciuta esperienza e professionalità.

Art. 5.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per l'altra metà a carico del bilancio interno del Senato. Le spese per eventuali incarichi e consulenze di cui all'articolo 4 non dovranno comportare uno specifico incremento del bilancio interno delle Camere.

2. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale distac-

cato dalla pubblica amministrazione. I locali e gli strumenti operativi sono messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

Art. 6.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.