

LA DISCUSSIONE SUI DOCUMENTI DI BILANCIO IN SENATO

XIV LEGISLATURA

Audizioni in relazione al Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2004-2007 presso la 5a Commissione permanente del Senato (Programmazione economica, bilancio) e la V Commissione permanente della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) in seduta congiunta (ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera)

Resoconto stenografico

GIOVEDÌ 24 LUGLIO 2003

(Antimeridiana)

Audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE:

– AZZOLLINI (FI), senatore	Pag. 183
– GIORGETTI Giancarlo (LNP), deputato	201
FERRARA (FI), senatore	194
GIARETTA (Mar-DL-U), senatore	194
GRILLOTTI (AN), senatore	195
MAURANDI (DS-U), deputato	191
* MICHELINI (Aut), senatore	196
* MORANDO (DS-U), senatore	200
PENNACCHI (DS-U), deputata	191
* PIZZINATO (DS-U), senatore	195
* CARABBA	198, 200
* PALA	193
* STADERINI	183, 192, 197

Audizione dei rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE:

– AZZOLLINI (FI), senatore	Pag. 173, 183
* MORANDO (DS-U), senatore	181, 182
MORGANDO (MARGH-U), deputato	182
* MAJOCCHI	174
* DE NARDIS	174, 182
MERCURI	182

N.B. – L'asterisco indica che il testo del discorso stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU: Biancofiore: CCD-CDU:BF; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Liberta' e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita, DLL'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI

GIOVEDÌ 24 LUGLIO 2003

(Antimeridiana)

**Presidenza del presidente della 5^a Commissione permanente del Senato
AZZOLLINI**

**indi del presidente della V Commissione permanente della Camera
GIORGETTI Giancarlo**

Intervengono il presidente dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) professor Alberto Majocchi, accompagnato dai dottori Sergio De Nardis, Maria Cristina Mercuri e Raffaele Malizia; il presidente della Corte dei conti professor Francesco Staderini, accompagnato dal professor Manin Carabba e dal dottor Maurizio Pala.

I lavori hanno inizio alle ore 8,05.

**Presidenza del presidente della 5^a Commissione permanente del Senato
AZZOLLINI**

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle audizioni, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del Regolamento della Camera, in ordine al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Onorevoli deputati e senatori, è prevista oggi per prima l'audizione di rappresentanti dell'Istituto di Studi e Analisi economica (ISAE), cui do il benvenuto. Cedo subito la parola al professor Alberto Majocchi, presidente dell'ISAE..

MAJOCCHI. Signor Presidente, nella nostra relazione sul Documento di programmazione economico-finanziaria vorrei partire da un commento al DPEF apparso in un giornale economico, dove Giacomo Vaciago ha rilevato che «la globalizzazione e l'unione monetaria europea ci hanno sottratto moltissime competenze, soprattutto con riferimento alla crescita e alla stabilità macroeconomica. Ma più di prima il Governo ha competenze e responsabilità in tema di equità e di efficiente allocazione delle risorse». Questa osservazione di Vaciago sembra corretta e va tenuta presente per inquadrare nella giusta luce una valutazione del DPEF.

E in effetti, la politica monetaria essendo ormai una competenza europea dopo il varo della moneta unica, la produzione del bene pubblico «stabilizzazione e sviluppo» dovrebbe sempre di più costituire una responsabilità di Bruxelles dato che a livello nazionale la produzione sarebbe sub ottimale, tenendo presenti le consistenti dimensioni degli effetti esterni di questa politica. Ma, mentre il Patto di stabilità e crescita è stato capace in questi anni di promuovere la sostenibilità della finanza pubblica nei Paesi dell'area dell'euro, è un fatto che la crescita europea rimane estremamente debole, in una situazione del mercato mondiale caratterizzata da un rallentamento che è proseguito nel 2003, nonostante le previsioni degli analisti che avevano collocato in quest'anno l'inizio della ripresa.

Ed è in questa prospettiva che si inquadra anche la proposta italiana di una «Azione europea per la crescita» volta a realizzare la strategia di Lisbona e che miri a sostenere lo sviluppo attraverso investimenti pubblici, in beni materiali e immateriali, che garantiscano una maggiore coesione interna del mercato europeo e una più forte competitività del sistema delle imprese del nostro continente.

In definitiva, per quanto riguarda la stabilità macroeconomica, conclude Vaciago, «il nostro DPEF può solo limitarsi a registrare un corrispondente impegno europeo: c'è infatti una sola inflazione in Europa, come ci sarà una sola ripresa».

La valutazione dell'ISAE del DPEF parte quindi necessariamente da un'analisi dell'evoluzione dell'economia mondiale e, in questo quadro più vasto, dell'economia europea, per collocare in un quadro corretto e coerente le nostre previsioni sull'andamento dell'economia italiana, da cui discendono anche le stime macro sui saldi della finanza pubblica e sulle misure necessarie per rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità.

Nel primo semestre l'economia internazionale è rimasta debole. Nonostante il miglioramento negli indicatori di clima internazionale, non si è prodotto, nel secondo trimestre, quel rimbalzo significativo nelle attività economiche che molti osservatori si attendevano come conseguenza del superamento delle secche indotte dalla crisi irachena. Negli Stati Uniti gli andamenti del periodo aprile-giugno sarebbero risultati non troppo di-

versi dal primo trimestre, risentendo soprattutto della mancata ripresa degli investimenti. Nella zona euro, l'evoluzione dovrebbe essere rimasta, nel secondo trimestre, molto debole, frenata da una anemica domanda interna, dalle ripercussioni sulle esportazioni del rafforzamento della moneta unica e dalle forti difficoltà della Germania. Nel complesso, dunque, gli andamenti dell'economia mondiale nel secondo trimestre del 2003 sembrano avere replicato, con marginali variazioni, quelli dei primi tre mesi dell'anno.

Ingredienti per un rafforzamento nel secondo semestre della ripresa sono presenti negli Stati Uniti. Il *National Bureau of Economic Research* ha nei giorni scorsi certificato che la recessione americana, iniziata nel marzo del 2001, si è conclusa nel novembre dello stesso anno, con una durata (otto mesi) leggermente inferiore alla media delle flessioni statunitensi. Nel comunicato, i tecnici del *National Bureau* sottolineano che la fine della flessione non significa un automatico ritorno dell'economia a normali condizioni di funzionamento. E, in effetti, l'uscita dalla recessione degli Stati Uniti è avvenuta a ritmi inusitatamente contenuti.

Le condizioni che consentirebbero un irrobustimento dell'attività economica nei prossimi mesi sono fondamentalmente rappresentate dalla combinazione di politiche macroeconomiche notevolmente espansive: dal lato della politica monetaria, l'impostazione anticiclica è sostanziata non solo dai tagli dei tassi di interesse (scesi all'1 per cento a fine giugno), ma, soprattutto, dall'atteggiamento del Presidente della *Federal Reserve* che ha costantemente sottolineato la propensione a intervenire ulteriormente a sostegno dell'economia; dal lato delle politiche fiscali, l'approvazione del piano di riduzione dell'imposizione fiscale di 350 miliardi di dollari in dieci anni, che, già a partire da luglio, ha cominciato a fare affluire i rimborsi fiscali nelle tasche dei cittadini americani. Di conseguenza, si prevede che l'economia americana si espanda del 2,2 per cento nella media di quest'anno e del 3,5 per cento nel 2004.

Il rafforzamento della congiuntura americana avrebbe ripercussioni positive sull'area dell'euro, che non sembra in grado di trovare, al proprio interno, stimoli autonomi alla ripresa. Diversi fattori di freno vincolano il ciclo europeo rispetto a quello americano. In primo luogo, il rafforzamento della moneta unica, seppure interrottosi nelle ultime settimane, comporta un indebolimento del traino operato dagli Stati Uniti: nelle stime dell'ISAE, per ogni cinque per cento di rivalutazione del cambio effettivo nominale dell'euro l'unione economica monetaria tende a perdere tra tre e quattro decimi di punto di crescita del PIL, tenuto conto degli effetti, di segno opposto, connessi al deterioramento di competitività e al guadagno di ragioni di scambio reso possibile dalla minore inflazione importata.

In secondo luogo, l'incertezza tende a ristagnare in Europa più che negli Stati Uniti. Dopo la fine del conflitto in Iraq non si sono verificate, contrariamente a quanto avvenuto nell'economia americana, reazioni significative negli indicatori di fiducia del continente: le borse europee sono risalite, ma non il clima di opinione, sintomo di una sfiducia di fondo che va al di là delle vicende belliche. Infine, l'ulteriore vincolo

alla crescita dell'Europa è costituito dalla «insufficienza di combustibile» per fare girare a pieno il suo principale motore, l'economia tedesca.

In definitiva, l'area euro dovrebbe aumentare nel 2003 dello 0,7 per cento – un decimo di punto in meno rispetto al 2002 – e dell'1,8 per cento nel 2004, mantenendosi al di sotto dello sviluppo potenziale dell'area.

Sulla base di queste tendenze, il quadro internazionale assunto a riferimento per la previsione dell'ISAE sconta un lieve miglioramento della congiuntura mondiale nella seconda metà del 2003 che si confermerebbe, nei risultati medi, come un anno fiacco. La fase espansiva verrebbe spostata in avanti di alcuni mesi e dovrebbe manifestarsi nel 2004. L'evoluzione si manterrebbe comunque su ritmi contenuti in confronto con analoghi periodi di ripresa globale. Il prodotto lordo mondiale aumenterebbe del 3 per cento quest'anno e del 4 per cento nel 2004. Nell'area maggiormente industrializzata la dinamica del PIL si fermerebbe all'1,6 per cento nel 2003, segnando un leggero rallentamento rispetto al 2002, per poi portarsi al 2,4 nel 2004. In moderata accelerazione dovrebbe, invece, risultare l'area delle economie emergenti.

Quanto al mercato dei cambi, la previsione dell'ISAE sconta il persistere di un dollaro debole nella seconda metà di quest'anno, anche se le evoluzioni congiunturali prevalenti sulle due sponde dell'Atlantico inducono a ritenere che il livello massimo di deprezzamento della moneta americana sia stato toccato con i picchi registrati tra maggio e giugno. Nelle nostre ipotesi, il rapporto tra il dollaro e l'euro si stabilirebbe intorno a 1,14 nella seconda metà dell'anno in corso, per poi portarsi a 1,10 nella media del 2004.

PRESIDENTE. Interverrà adesso il dottor Sergio De Nardis.

DE NARDIS. Per quanto riguarda l'Italia, le evoluzioni non sono troppo diverse da quelle del resto dell'area euro. In particolare, nei primi tre mesi di quest'anno l'economia italiana ha visto interrompersi la debole fase di recupero che aveva caratterizzato gran parte del 2002. Il PIL è sceso dello 0,1 per cento; in verità l'andamento è stato un po' peggiore rispetto a quello del resto dell'area euro, in cui il PIL è cresciuto dello 0,1 per cento. La diminuzione dell'attività economica italiana è accompagnata da un forte accumulo di scorte e da un andamento sfavorevole di tutte le componenti della domanda finale. In particolare, i consumi delle famiglie si sono fermati e gli investimenti hanno avuto un calo notevole; le esportazioni si sono ridotte drasticamente, superando la contemporanea riduzione delle importazioni.

Gran parte di queste evoluzioni era scontata, l'intensità è però stata superiore alle aspettative; in particolare era scontato un calo nella spesa in beni di investimento e in autoveicoli dopo la forte accelerazione che si era verificata nella seconda metà dello scorso anno per usufruire dei vari incentivi: la Tremonti-*bis* per l'acquisto di beni strumentali e gli incentivi alla rottamazione per gli autoveicoli. Alcuni di questi incentivi sono stati poi rinnovati, ma all'epoca gli operatori non lo sapevano e

quindi si sono affrettati ad effettuare gli acquisti. La caduta degli investimenti ha raggiunto punte del 7,3 per cento nel primo trimestre per i macchinari e le attrezzature e del 10,7 per cento per i mezzi di trasporto.

Vediamo ora qual è la situazione nel momento attuale, in cui non si hanno dati definitivi di contabilità nazionale ma solo indicazioni qualitative e quantitative. Gli indicatori ciclici disponibili dipingono una situazione congiunturale incerta. Per quanto riguarda il clima di opinione delle famiglie, la fiducia oscilla intorno a livelli molto bassi raggiunti alla fine dello scorso anno e mantenuti all'inizio del 2003, laddove nel 2002 si era avuta una caduta quasi monotona a partire dal mese di febbraio. L'ultimo dato di luglio indica un miglioramento della fiducia delle famiglie, ma è troppo poco per parlare di recupero; per ora è solo un tratto di un segmento a zig-zag che interseca un andamento piatto. C'è da sottolineare che bassa fiducia non significa automaticamente mancanza di consumi; ne è testimonianza l'esperienza dello scorso anno, in cui la fiducia delle famiglie è andata calando, ma i consumi sono aumentati. Però bassa fiducia significa sicuramente un vincolo alla spesa, soprattutto per alcune tipologie di beni come quelli non durevoli.

Per quanto concerne le imprese, anche la fiducia degli imprenditori è stata contrassegnata da un andamento altalenante dall'inizio del 2003. Nell'ultimo periodo si era assistito al combinarsi di pessimismo sulla valutazione degli andamenti correnti, e di ottimismo sul futuro. Purtroppo, l'ultimo dato di questa mattina dell'inchiesta dell'ISAE di luglio mostra una drastica caduta della fiducia che coinvolge anche le attese degli imprenditori.

Con riferimento agli indicatori anticipatori di tipo quantitativo che elabora l'ISAE, per la produzione industriale, l'Istituto stima un debole incremento dell'attività industriale nel secondo trimestre rispetto al primo, pari allo 0,1-0,2 per cento; questa dinamica positiva potrebbe confermarsi anche nel terzo trimestre, nell'ordine dello 0,2-0,3 per cento.

Anche per l'attività economica nel suo complesso esiste un indicatore sintetico elaborato dall'ISAE che tende ad anticipare tendenze future. Esso è rimasto per diversi mesi praticamente fermo sugli elevati livelli che erano stati raggiunti nella scorsa estate, mentre nelle ultime stime mostra qualche lieve cedimento.

L'insieme di queste tendenze miste, che però tendono al grigio, porta l'ISAE a stimare un andamento complessivamente stagnante della nostra economia nel primo semestre, seguito da un miglioramento molto marginale nella seconda metà dell'anno. Il PIL, a seguito di questi andamenti, aumenterebbe nella media di quest'anno dello 0,6 per cento, laddove lo scorso anno era aumentato dello 0,4 per cento. Il professor Majocchi ha ricordato che la nostra previsione per l'area euro è dello 0,7 per cento, per cui la dinamica italiana sarebbe grosso modo in linea con quella dell'area euro.

Nel 2004 il tasso di sviluppo si porterebbe all'1,7 per cento (ricordo che per l'area euro la stima è dell'1,8 per cento) e poco al di sopra del 2 per cento alla fine del 2004.

Il rafforzamento della ripresa nel corso del 2004 beneficerebbe di un modesto effetto di trascinamento di circa 4 decimi di punto proveniente dalla maggiore dinamica del secondo semestre del 2003, dell'accelerazione della congiuntura internazionale, del superamento degli elementi di incertezza che hanno frenato la spesa nel corso dell'ultimo anno e di uno stimolo, valutabile tra 1 e 2 decimi di punto, dell'azione governativa così come sommariamente descritta nel DPEF, in particolare per quanto riguarda la parte che sembrerebbe includere l'avvio dell'Azione europea per la crescita.

La spesa per consumi delle famiglie residenti nel 2003 dovrebbe aumentare dell'1,3 per cento, con un rialzo di quasi un punto percentuale rispetto all'evoluzione del 2002. Questa cifra può sembrare consistente, visto che il PIL cresce dello 0,7 per cento, ma occorre considerare che in gran parte si tratta di qualcosa che riguarda l'anno scorso. I consumi sono usciti dallo scorso anno con una forte accelerazione; è sufficiente quindi rimanere fermi ai livelli della fine dello scorso anno per avere consumi che aumentano dell'1 per cento; vi è uno 0,3 per cento che si aggiunge alla percentuale ereditata dallo scorso anno.

Nel 2004 i consumi potrebbero accelerare giovandosi di un'evoluzione favorevole delle retribuzioni e di un andamento positivo dell'occupazione. La spesa per i consumi aumenterebbe dell'1,9 per cento.

Per quanto riguarda gli investimenti in beni strumentali, la previsione dell'ISAE, dopo la forte caduta dei primi tre mesi, sconta ancora un andamento stagnante nel secondo trimestre, per le ripercussioni di aggiustamento della fine degli incentivi fiscali e perché permane un basso grado di utilizzo degli impianti. Nelle nostre ipotesi gli investimenti in beni strumentali (macchine, attrezzature e mezzi di trasporto) cominciano ad avere una variazione positiva nel secondo trimestre, però questo miglioramento non è tale da impedire che comunque nella media dell'anno gli investimenti abbiano una flessione che potrebbe essere pari all'1,5 per cento. Nel 2004, con il miglioramento del ciclo interno ed internazionale, si rafforzerà la dinamica degli investimenti che potrebbero crescere al 4,5 per cento.

Per quanto concerne le costruzioni, la maggiore spinta nel corso del prossimo anno dovrebbe provenire dalle opere pubbliche, comparto che potrebbe beneficiare anche dei primi effetti dell'avvio dell'Azione europea per la crescita. Un impulso più contenuto potrebbe discendere dall'edilizia abitativa. Nel complesso stimiamo che gli investimenti in costruzioni aumentino quest'anno dell'1,7 per cento e dell'1,6 per cento nel 2004.

Veniamo ora alle componenti della domanda estera netta. Le esportazioni sono andate molto male nel primo trimestre di quest'anno, così come avevano registrato una caduta nell'ultimo trimestre dello scorso anno. Noi prevediamo un recupero grazie ad un irrobustimento della congiuntura internazionale. Nella media dell'anno le esportazioni dovrebbero aumentare dello 0,6 per cento; in particolare, le esportazioni italiane risultano frenate sia dagli effetti dell'apprezzamento dell'euro, sia da una composizione geografica della domanda mondiale non favorevole, perché i paesi euro-

pei, sono i nostri principali paesi di sbocco, crescono meno del resto del mondo. Nel 2004 la crescita dell'*export* si dovrebbe portare al 4,5 per cento. Tenuto conto delle nostre ipotesi di dinamica della domanda mondiale, si conferma una erosione delle quote di mercato dei nostri prodotti nel biennio di previsione. Con l'accelerazione dell'attività produttiva interna anche le importazioni riceveranno un aumento, del 2,2 per cento quest'anno e del 6,1 per cento l'anno prossimo.

Per il mercato del lavoro si prevede nella seconda metà del 2003 un certo rallentamento della dinamica dell'occupazione conseguente agli effetti ritardati della decelerazione dell'attività economica. In termini di unità *standard* comunque il risultato in media d'anno sarebbe ancora positivo, con un incremento degli occupati dello 0,7 per cento (nel 2002 l'incremento è stato dell'1,1 per cento). La domanda di lavoro si rafforza poi nel 2004 portandosi allo 0,9 per cento.

Stimiamo che le misure di flessibilità della «legge Biagi» consentiranno di mantenere la dinamica dell'occupazione italiana sulle tendenze favorevoli che hanno caratterizzato gli ultimi anni dello scorso decennio.

In termini di «teste» nel biennio 2003-2004 l'aumento di occupazione ammonterebbe a 490.000 unità. Il tasso di disoccupazione, che nel 1998 era dell'11,8 per cento, continua a scendere nella nostra previsione fino a portarsi nel 2004 all'8,6 per cento. Il tasso di occupazione, obiettivo che rientra nella strategia di Lisbona, si porterebbe nel 2004 al 56,6 per cento, non distante dall'obiettivo intermedio che il Governo si è dato per il 2005 che è del 58,5 per cento.

Per quanto riguarda l'inflazione, all'inizio dell'anno il processo di disinflazione ha subito un arresto. Ciò è dipeso dai rincari petroliferi, ma anche dalle spinte endogene connesse ai nostri mercati di beni e servizi.

Ieri, è stato pubblicato il dato dell'inflazione per il mese di luglio, che conferma il 2,6 per cento del mese precedente; le prospettive per i prossimi mesi sono di un rientro graduale delle pressioni inflazionistiche grazie anche agli effetti positivi dell'apprezzamento dell'euro. L'abbassamento delle tendenze potrebbe proseguire anche nel 2004, quando si aggiungerebbe anche un andamento migliore del CLUP (il costo del lavoro per unità di prodotto), a seguito di una accelerazione della produttività. Tale tendenza alla discesa dovrebbe portare il tasso di inflazione italiano al 2 per cento entro la metà del prossimo anno.

I numeri di media d'anno indicano un tasso di incremento dei prezzi al consumo (intera collettività nazionale) del 2,5 per cento per quest'anno (come nel 2002) e del 2,1 per cento per l'anno prossimo.

Il differenziale di inflazione rispetto ai nostri *partner* dell'area euro sarebbe di 5 decimi di punto sia quest'anno che l'anno prossimo, mentre nel 2002 era pari a tre decimi di punto.

Concludo riassumendo l'analisi di finanza pubblica (che nel documento predisposto dall'ISAE sul DPEF è molto più ampia), in relazione ai dati contenuti nel DPEF.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria vi sono differenze di fondo rispetto al quadro ISAE. Nel quadro tendenziale

2004-2007 del DPEF si ha un'ipotesi di crescita del PIL italiano dell'1,8 per cento nel 2004 dopo un incremento dello 0,8 per cento stimato per quest'anno. In base alla legislazione vigente, l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche aumenterebbe dal 2,3 per cento al 3,1 per cento tra il 2003-2004. Gli obiettivi programmatici indicati nel DPEF fissano per il prossimo anno una crescita al 2 per cento e un rapporto *deficit*-PIL dell'1,8 per cento; quindi si dovrebbe avere un'azione correttiva di 1,3 punti di prodotto interno lordo.

Nel DPEF, però, non si fornisce una indicazione del valore in miliardi di euro della manovra complessiva necessaria a coprire anche le spese che per definizione sono escluse dal quadro del DPEF, che è a legislazione vigente, e che sono quelle per finanziare il rinnovo dei contratti pubblici, se non per quella componente che riguarda la vacanza contrattuale, e le spese per il finanziamento degli investimenti pubblici. Nel documento non si fa menzione neanche di interventi volti a coprire ulteriori eventuali impegni aggiuntivi che il Governo potrebbe assumere. La specificazione dell'intera manovra è demandata alla legge finanziaria di settembre.

Quindi, tenuto conto di queste ulteriori evenienze, la manovra complessiva sarà superiore ai circa 16 miliardi di euro (per altro, corrispondenti non all'1,3 per cento del PIL, ma all'1,18 per cento), riportati nel DPEF e suddivisi in circa 5,5 miliardi di manovra strutturale e in oltre 10 miliardi di interventi *una tantum*.

Non mi soffermo sui campi di azione sui quali il Governo vuole intervenire, indicati nel DPEF e che sono noti alla Commissione dopo le audizioni svolte. Vorrei però sottolineare che nel complesso i provvedimenti, anche se sommariamente indicati, sono di notevole portata. La loro piena realizzazione implica un consistente impegno attuativo.

Per le misure che sono state già utilizzate nel passato e che ora sono riproposte potrebbe verificarsi una certa decadenza di efficacia al margine, mentre, per i nuovi strumenti proposti ed adottati, potrebbe essere necessario più tempo affinché si abbiano i frutti e i risultati attesi.

In questo contesto va peraltro ricordato che oggi è disponibile, ai fini del controllo dei conti pubblici, una riserva di interventi volti a ripristinare, se necessario, la piena efficacia delle misure adottate.

L'ISAE ha effettuato una propria valutazione della finanza pubblica, cercando di andare oltre le indicazioni di massima del DPEF, con un dettaglio di manovra che vi illustro molto sinteticamente.

Nel quadro dell'ISAE si prevede un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per quest'anno pari al 2,3 per cento e, quindi, uguale all'anno scorso e in linea con quello indicato dal Governo nel DPEF. Nel 2004, il *deficit* tendenziale, a politiche invariate, nell'ipotesi dell'ISAE aumenterebbe al 3,4 per cento del prodotto. La stima dell'ISAE risulta, pertanto, più elevata rispetto a quella del Governo del 3,1 per cento, riportata nel DPEF. Ciò è dato in parte dal quadro di crescita, più debole rispetto a quello ipotizzato dal Governo: nel complesso dei due anni 2003-2004, c'è uno 0,5 per cento di crescita in meno nella ipotesi ISAE. Inoltre, nel ten-

denziale ISAE sono incluse le uscite prevedibili per i contratti che saranno rinnovati nel 2004 e per gli investimenti pubblici.

Dato questo tendenziale, a politiche invariate, la correzione del *deficit* ipotizzata dall'ISAE ammonta a 18,2 miliardi di euro (1,34 per cento del PIL) ed è, quindi, compatibile con l'1,3 per cento, che è la correzione indicata nel DPEF per passare dal 3,1 all'1,8. In questo modo, nell'ipotesi ISAE, si raggiungerebbe un disavanzo del 2,1 per cento del prodotto. La manovra include le necessità finanziarie per coprire le spese dei contratti e gli importi aggiuntivi in investimenti; ulteriori interventi di sostegno all'economia richiederebbero misure aggiuntive.

Vi cito alcuni dati che caratterizzano l'ipotesi ISAE: la pressione fiscale quest'anno, dovrebbe aumentare di 2 decimi di punto, arrivando al 41,8 per cento (dal 41,6 del 2003) per poi calare al 40,8 per cento nel 2004; l'incremento di quest'anno risente di interventi di sanatoria *una tantum*, al netto di questi interventi *una tantum*, la pressione fiscale risulterebbe in discesa tanto nel 2003 (dal 41,5 al 40,7 per cento) quanto nel 2004, quando andrebbe al 40,4 per cento.

Il rapporto debito-PIL rallenta il processo di diminuzione. Alla fine di quest'anno tale rapporto si dovrebbe arrestare al 105,8 per cento (era pari al 106,7 per cento nel 2002); nel 2004, per effetto della manovra che abbiamo ipotizzato, del maggiore impatto delle privatizzazioni e dell'accelerazione della crescita economica, il debito si porterebbe al 104,7 per cento del prodotto interno lordo.

Vorrei infine aggiungere che nel documento da noi elaborato per questa audizione viene illustrata una simulazione (che non descrivo) di effetto sulla crescita economica dei principali paesi dell'area euro di un piano di realizzazione di investimenti in costruzioni che possiamo definire Van Miert-Tremonti. Si ipotizza una dinamica crescente: si parte con una maggiore crescita degli investimenti sul PIL dello 0,16 per cento (che è più o meno l'ipotesi di Van Miert) e poi, verso la fine del periodo (il 2008), ci si avvicina all'ipotesi di Tremonti, che prefigura un maggiore investimento fino all'1 per cento di PIL. Le ripercussioni sono quantificate in un effetto cumulato nell'arco del periodo (cinque anni) dell'1,5 punti sulla crescita del PIL europeo; si tratta di un effetto che tiene conto solo di stimoli di domanda, dato il modello utilizzato, e quindi degli effetti ulteriori che potrebbero derivare nel medio-lungo periodo di crescita del potenziale produttivo, che scaturirebbero da una efficace azione di realizzazione di investimenti in infrastrutture e in capitale umano.

MORANDO (DS-U). Stiamo discutendo una questione che riguarda tutta la materia delle convenzioni CONSIP, cioè l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Nella vostra simulazione come avete considerato l'attuale normativa in questa materia, con quali effetti di risparmio sulla spesa indotti dalla normativa vigente? Li avete considerati nel tendenziale a legislazione vigente? Avete ipotizzato ulteriori correzioni al fine di indurre maggiori risparmi? Quali ulteriori iniziative avete immaginato, oltre all'obbligo per tutti gli enti di aderire alle conven-

zioni e oltre all'estensione delle convenzioni a tutti i beni e servizi? So che chiedo uno sforzo di fantasia, ma, nell'ipotesi in cui lo abbiate fatto, datecene conto.

DE NARDIS. Lo sforzo di fantasia è stato notevole; nel disegnare un quadro complessivo di finanza pubblica, bisogna tener conto anche di questi elementi. Comunque, per una più puntuale risposta cedo la parola alla dottoressa Mercuri.

MERCURI. Abbiamo ipotizzato che vi sia una intensificazione di questa capacità di definizione che, specie a livello decentrato, può comportare ancora qualche risultato.

MORANDO (DS-U). In che senso? Non è già tutto previsto dalla legislazione vigente?

MERCURI. Nel senso che ogni anno viene richiamato il patto di stabilità interna e noi ipotizziamo che sia ancora più stringente. D'altra parte si può ritenere che vi sia uno sforzo aggiuntivo in caso di necessità e che il vincolo dunque sia reso più stringente.

MORANDO (DS-U). Comprendo la risposta, ma mi induce una nuova domanda. Secondo voi, il tendenziale del DPEF è pienamente a legislazione vigente o è una media tra legislazione vigente e politiche invariate?

MERCURI. Da quando è stata introdotta la distinzione tra legislazione vigente e politiche invariate, è difficile capire il confine tra i due. Il problema è essere coerenti, nel senso che, se si ha un tendenziale elevato, si deve avere una manovra più alta, mentre, se il tendenziale è più basso, la manovra sarà più bassa. D'altra parte, non è la prima volta, anzi è una consuetudine di avere sempre dei tendenziali più elevati per ragioni prudenziali, con la speranza di ricondurli nel giusto sentiero.

MORGANDO (MARGH-U). Voi avete parlato di una ipotesi di manovra di finanza pubblica più consistente di quella prevista nel DPEF, che ammonterebbe a oltre 18 miliardi. La manovra del Governo ipotizza la famosa composizione di due terzi e un terzo: due terzi di *una tantum* e un terzo di strutturale, che avvia la sostituzione delle *una tantum* nei prossimi anni. In realtà, per quanto riguarda la parte strutturale, vi sono solo alcuni titoli piuttosto generici. Nel vostro calcolo avete mantenuto lo stesso rapporto o avete fatto ipotesi più puntuali?

MERCURI. Il rapporto è lo stesso; marginalmente abbiamo previsto qualcosa di più strutturale, ma fondamentalmente abbiamo cercato di mantenere la suddivisione di un terzo e due terzi.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo che hanno dato ai nostri lavori.

Audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Francesco Staderini, il presidente Manin Carabba e il consigliere Maurizio Pala della Corte dei conti, per avere accettato l'invito a partecipare a questa audizione.

Do subito la parola al presidente Staderini.

STADERINI. Già in sede di audizione, di fronte a queste Commissioni riunite, nel luglio del 2000 sul DPEF 2001-2004, la Corte dei Conti ha espresso le proprie preoccupazioni sulla divergenza tra le previsioni normative generali che continuano a rafforzare il ruolo del Documento di programmazione (da ultimo la novella del 1999) e l'esperienza reale, caratterizzata dalla tendenza a svuotare di significato questo strumento, che pur resta al centro del disegno legislativo in tema di procedure di bilancio.

Anche quest'anno il DPEF sottoposto all'esame del Parlamento non sembra corrispondere ai contenuti e alla funzione ad esso assegnato dall'ordinamento di bilancio e contabile. La Corte non ignora la discussione politico-culturale che si interroga sul permanere di un ruolo di questo strumento di programmazione di fronte alla cresciuta incertezza del quadro economico internazionale e alle difficoltà di costruzione di scenari macroeconomici previsionali e in presenza di una cornice politica e istituzionale ancora caratterizzata dal sovraccarico decisionale che rende tormentato l'*iter* parlamentare della sessione di bilancio.

La sede adeguata per una possibile riconsiderazione di insieme degli strumenti e delle procedure di governo della finanza pubblica è offerta dai lavori parlamentari in materia e, in particolare, dai disegni di legge in esame nelle Commissioni e dalle iniziative di revisione dei regolamenti parlamentari in materia di sessione di bilancio.

La Corte ha già offerto, su richiesta del Parlamento, il proprio contributo a questo percorso di riforma e resta doverosamente pronta ad offrire la propria cooperazione al completamento del percorso di innovazione intrapreso.

Nell'esperienza condotta dal 1988 ad oggi, il DPEF ha certamente svolto un ruolo positivo nel favorire l'ancoraggio dell'esame parlamentare della legge finanziaria ad una predeterminata struttura dei saldi, consapevolmente definita dalle risoluzioni parlamentari, e nel costituire, riferendosi al settore pubblico unitariamente considerato, espresso in termini di contabilità economica nazionale, un essenziale raccordo con il patto di stabilità e crescita europea.

Nella situazione presente il documento di programmazione è chiamato a offrire un termine di riferimento essenziale per la valutazione di congruità della stima degli oneri e delle coperture, della riforma fiscale

e della riforma del *welfare*, già approvate dal Parlamento e ampiamente affidate a provvedimenti delegati.

Naturalmente, nel quadro della revisione della disciplina di bilancio in esame presso queste Commissioni, le ragioni tecniche, istituzionali e culturali alla base delle riflessioni sul ruolo del DPEF potranno condurre ad una migliore definizione dei contenuti e ad una più appropriata cadenza temporale all'interno della sessione di bilancio.

Il più rilevante fattore di stabilità della XIV legislatura è costituito dall'approvazione di tre importanti leggi di delega recanti riforme strutturali del settore pubblico in materia di fisco (legge n. 80 del 2003), del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003), di istruzione e formazione (legge n. 53 del 2003); si deve inoltre tener conto del disegno di legge di riforma della previdenza. L'innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve fondarsi, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 1 del 1966, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo, responsabilmente fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel DPEF, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208 del 1999, dovrebbe offrire il quadro di riferimento della valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica, ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidate alle leggi finanziarie annuali e ai decreti legislativi.

Si tratta di un compito assai arduo nelle condizioni non compiutamente definite del sistema istituzionale della finanza pubblica. Costituiscono infatti elementi base di una proiezione programmatica: la costruzione di un quadro tendenziale di finanza pubblica, corredato da specifica relazione tecnica; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali; la definizione degli strumenti del federalismo fiscale; la proiezione programmatica pluriennale della finanza previdenziale. All'interno di questi termini di riferimento si pongono le compatibilità da rispettare per la tenuta della riforma fiscale e delle riforme del *welfare*.

Le scelte effettuate con il DPEF ora all'esame del Parlamento non sembrano corrispondere a tali rilevanti attese. Un primo aspetto critico riguarda la costruzione del quadro tendenziale della finanza pubblica per gli anni 2004-2007, sulla base della definizione del necessario preconsuntivo per il 2003. Quanto al 2003, è apprezzabile il maggior grado di realismo che sembrerebbe caratterizzare le ipotesi sull'andamento macroeconomico dell'anno. La crescita del PIL è stata ancora ridimensionata rispetto alla revisione operata in sede di relazione di cassa, dall'1,1 per cento allo 0,8 per cento, segnando quindi uno scarto negativo di quasi due punti rispetto all'obiettivo posto dal DPEF dello scorso anno. Sempre rispetto ai dati della trimestrale di cassa, risulta ricondotto sul *trend* in atto il tasso di inflazione, stimato in media annua intorno al 2,4 per cento, a fronte dell'1,7 per cento programmato.

Il peggioramento delle condizioni della finanza pubblica resta invece confermato nei limiti già ridefiniti dalla relazione trimestrale: l'indebita-

mento netto delle amministrazioni pubbliche dovrebbe pertanto risultare nel 2003 pari, in termini di PIL, al valore di consuntivo del 2002 (2,3 per cento), vale a dire circa quattro volte quello fissato nel DPEF dello scorso anno. Sia l'ipotesi della crescita economica, che quella sull'andamento dei conti pubblici appaiono, in conclusione, meno discoste dalle valutazioni prevalenti presso i principali centri di ricerca nazionali ed internazionali di quanto avvenisse un anno fa. Si deve tuttavia rilevare che si tratta pur sempre di valutazioni di preconsuntivo che, nel confronto, si collocano nella fascia delle stime più favorevoli.

**Presidenza del presidente della V Commissione permanente della Camera
GIORGETTI Giancarlo**

(Segue *STADERINI*). Merita anche richiamare due considerazioni avanzate dalla Corte nella relazione sul rendiconto dello Stato, con riguardo alle tendenze di finanza pubblica del 2003. In tale sede si osservava, in primo luogo, come la revisione di segno peggiorativo del disavanzo del 2003 potesse essere letta come un segnale di aggravamento tendenziale dei conti pubblici di portata superiore a quella giustificata dal ciclo economico negativo e dall'effetto di trascinamento dei non positivi risultati del 2002. In secondo luogo, richiamando la questione delle regole europee in materia di *deficit* strutturale, la Corte stimava per il 2003 che, a fronte della sostanziale stabilità dell'indebitamento effettivo (2,3 per cento sul PIL), il saldo aggiustato per il ciclo avrebbe segnato una riduzione, rispetto al 2002, di tre decimi di punto invece dello 0,5 per cento previsto dal programma di stabilità e assunti come nuova regola guida europea. Il dato pare ora puntualmente confermato dal DPEF e dunque propone l'interrogativo se anche le maglie ben più larghe concordate in sede europea, e giustificate dalla critica congiuntura economica, costituiscano una mera indicazione di massima, invece che un parametro da rispettare con rigore.

Dunque, i dati provvisori sulla chiusura dei conti pubblici nel 2003 lasciano aperti tutti gli interrogativi che i risultati del 2002 avevano sollevato e che, nella recente relazione sul rendiconto, la Corte ha ritenuto di riproporre.

In breve, si può ritenere che anche nel 2003 l'Italia conseguirà, nel confronto europeo, risultati migliori rispetto ai *partners* principali, anche se saranno mancati largamente gli obiettivi programmatici originali. Si può ritenere, inoltre, che lo scarto positivo rispetto agli altri paesi non riguardi solo i disavanzi effettivi, ma anche i saldi depurati dagli effetti ciclici. Non può essere tuttavia sottovalutato che due importanti fattori attenuano questo giudizio positivo: il deterioramento della relazione tra

crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non permanente delle correzioni apportate a spese ed entrate.

Quanto al primo aspetto, un segnale preoccupante delle tendenze di fondo dei conti pubblici è sinteticamente espresso dall'evidenza che i risultati conseguiti dall'Italia, rispetto agli obiettivi programmatici, sono stati inferiori a quanto sarebbe stato giustificato dalla minore crescita rispetto alle previsioni. Come rileva la Commissione europea nel suo recente rapporto sulle finanze pubbliche dell'area UEM, nel 2002, in Italia, circa due terzi del minor aggiustamento del saldo sono da ricondurre a fattori diversi dal rallentamento dell'economia. Del resto, nel 2002, l'avanzo primario aggiustato per il ciclo è risultato inferiore di ben 2 punti percentuali rispetto all'obiettivo fissato nel programma di stabilità del novembre 2001 (3,6 per cento a fronte del 5,6) ed anche nel 2003 lo scostamento tra obiettivo programmatico e consuntivo sembra destinato a riproporsi nelle stesse dimensioni.

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici, attuato nel 2002 e nel 2003, si accentuano ove si analizzi il consuntivo sotto il profilo qualitativo, depurando i saldi non soltanto dagli effetti del ciclo economico, ma anche da quelli di misure a carattere transitori. Nel corso dell'ultimo biennio, molti e diversi sono stati i provvedimenti con effetti temporanei, giustificati anche dall'esigenza di non intaccare il reddito disponibile permanente e deprimere, così, domanda aggregata e livelli di produzione.

Considerando che aumenti di entrata e tagli di spesa transitorie erano presenti per circa lo 0,5 per cento del PIL anche nei conti del 2001 (1,5 per cento nel 2002), se ne deduce che il saldo di bilancio che meglio esprime le condizioni di fondo della finanza pubblica non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2001 e 2002, restando in entrambi gli anni su un valore, come rapporto indebitamento/PIL, non inferiore al 3,5 per cento, evidenziando la dimensione critica del necessario processo di sostituzione di tali interventi transitori nella prospettiva di medio periodo. Anche per il 2003 l'incidenza delle misure straordinarie, in particolare le sanatorie fiscali, è risultata assai elevata, consentendo di attenuare gli effetti di lievitazione del disavanzo connessi al deterioramento del ciclo economico, ma anche all'andamento sfavorevole delle entrate tributarie e al difficile controllo di alcune componenti della spesa pubblica primaria.

In particolare, il DPEF informa che, anche nel preconsuntivo 2003, la dinamica delle entrate tributarie, al netto dei condoni, risulterà molto contenuta, con una flessione nel caso delle imposte dirette. Ormai da diversi anni è consuetudine, in occasione dell'esame parlamentare dei documenti di programmazione, che da diversi interlocutori istituzionali (ma anche dagli stessi uffici parlamentari) si sottolinei come - ai fini di un giudizio ordinato sulle manovre finanziarie - sia indispensabile disporre di quadri tendenziali e programmatici di finanza pubblica dettagliati, confrontabili e analiticamente illustrati nei criteri di costruzione. Anche la Corte non si è sottratta a questa ripetuta richiesta, che peraltro è rimasta finora in-vasa.

L'esigenza non costituisce un astratto tecnicismo: la manovra correttiva annunciata dal DPEF ammonta, per il 2004, a circa 16 miliardi di euro. Si tratta di un importo che equivale a non più del 2,5 per cento delle spese finali delle amministrazioni pubbliche.

È dunque evidente che una verifica accurata delle misure che comporranno la manovra e della congruità degli effetti quantitativi attesi si rivela un'operazione priva di reale interesse se, nel contempo, non risulta possibile sottoporre le proiezioni tendenziali della spesa e delle entrate pubbliche ad un rigoroso riscontro. Il margine ragionevole di errore di stima per valori così rilevanti di spese ed entrate è infatti tale da più che compensare l'ammontare di una manovra annuale di bilancio.

Anche nel DPEF 2004-2007 le informazioni fornite non rispondono a questa fondamentale esigenza. Come nel documento dello scorso anno, viene diffusa una proiezione tendenziale di finanza pubblica secondo lo schema del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, ma non un corrispondente conto programmatico. In luogo di questo, sono proposti solo i valori-obiettivo dei principali indicatori in rapporto al PIL: (avanzo primario, indebitamento e debito). Restano pertanto imprecisati i passaggi che, per le singole categorie di spesa e di entrata, consentono di trasformare gli andamenti tendenziali in valori programmatici.

Quanto al conto tendenziale, le sintetiche note che illustrano le ipotesi alla base delle stime delle principali voci di entrata e di spesa non appaiono sufficienti per dissipare i dubbi sui criteri di costruzione del quadro.

Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del Senato AZZOLLINI

(Segue *STADERINI*). Permangono i dubbi sul grado di utilizzazione, nelle proiezioni, del criterio della legislazione vigente e di conseguenza, sui «confini» di aggregati fondamentali, come le spese in conto capitale e le retribuzioni pubbliche, anche in correlazione ai recenti rinnovi contrattuali.

Nell'ambito delle scarse indicazioni riportate nel documento suscita perplessità l'ipotesi, incorporata nelle previsioni tendenziali, di esclusione dal conto delle amministrazioni pubbliche delle spese di competenza dell'ANAS, società per la quale non risulta che si siano ancora verificate le condizioni puntualmente richieste dalle regole statistiche standardizzate del SEC 95 per la classificazione tra le unità *market*.

In conclusione, si ribadisce l'utilità che la costruzione dei quadri di riferimento quantitativi del DPEF sia illustrata da una vera e propria relazione tecnica. Del resto, la definizione di una griglia di verifica delle compatibilità economiche e finanziarie degli interventi programmati dovrebbe

costituire il nucleo principale del DPEF, non essendo invece richiesta a tale documento alcuna precisazione delle specifiche misure che, con la legge finanziaria, daranno attuazione al programma.

Per le ragioni esposte in precedenza, il quadro programmatico per il 2004 e per gli anni successivi è formulato in modo da rendere molto difficile ogni tentativo di verifica e di valutazione.

Non è compito della Corte soffermarsi sulle proiezioni delle grandezze propriamente macroeconomiche e, in particolare, su quelle che attingono alla crescita economica e al tasso di inflazione. Si conferma l'apprezzamento positivo per la scelta del Governo di elaborare un quadro macroeconomico programmatico distinto dal quadro di evoluzione tendenziale. Il passaggio dall'uno all'altro sembra delineare un profilo espansivo meno azzardato di quanto prospettato nei due precedenti DPEF e più in linea con le valutazioni di consenso dei principali centri di previsione.

Si può sottolineare che sarebbe desiderabile, per una equanime valutazione delle prospettive, una valutazione programmatica degli effetti espansivi sul PIL attesi dalle misure di espansione degli investimenti pubblici promosse in sede europea, verosimilmente affidate a canali paralleli da collocare «sotto la linea» per quanto attiene all'impatto sui conti della finanza pubblica di ciascuno Stato membro e dal, sia pur rallentato, progredire della strategia della riforma fiscale. Sono evidenti i miglioramenti che sarebbero recati allo scenario complessivo dal successo di strategie di espansione.

Con riguardo allo scenario programmatico di finanza pubblica – che, come ricordato, si limita ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti – il documento definisce in 16 miliardi di euro la manovra finanziaria necessaria, nel 2004, per conseguire l'obiettivo di indebitamento, in rapporto al PIL, dell'1,8 per cento (dal 3,1 per cento tendenziale) e informa che la composizione della stessa prevederà ancora, per circa due terzi, misure non permanenti (essenzialmente concentrate sulla vendita e sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare) e per il resto interventi di recupero di entrate e di contenimento della spesa, che dovrebbero produrre effetti duraturi.

Anche al netto degli effetti ciclici, il disavanzo tornerebbe a ridursi fin dal 2004 al ritmo dello 0,5 per cento all'anno, come richiesto dalle raccomandazioni comunitarie; l'avanzo primario, variabile strategica ai fini della dinamica del rapporto fra debito e PIL, resterebbe su valori ancora molto inferiori a quelli raggiunti prima del 2000, tornando sopra al 5 per cento solo nel 2007. A tale anno sarebbe spostato il conseguimento di un sostanziale pareggio dell'indebitamento netto, sia effettivo che strutturale.

Il percorso di riduzione del rapporto fra debito e PIL, che aveva costituito l'oggetto di una specifica osservazione critica della Corte nell'audizione dello scorso anno in ragione della palese mancanza di realismo delle ipotesi allora avanzate dal Governo (raggiungimento del valore del 100 per cento già nel 2004), è stato convenientemente ridefinito con lo spostamento di tale soglia limite al 2006. Il successo del programma di

contenimento del debito è affidato, oltre che alle misure correttive del fabbisogno pubblico, alla ripresa delle privatizzazioni e «ad un vasto programma di valorizzazione e messa a frutto degli attivi, anche attraverso la loro cessione a soggetti esterni alla pubblica amministrazione», in accordo con le convenzioni contabili assentite da Eurostat.

Esaurito l'effetto *una tantum* della vasta operazione di concambio di titoli della Banca d'Italia, riaffiorano le difficoltà di fondo del percorso di riduzione del debito pubblico. Lo scenario tendenziale del DPEF fa emergere, infatti, almeno due punti critici: nell'arco temporale di riferimento torna ad allargarsi la forbice tra indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e fabbisogno di cassa, a conferma dei limiti di un'impostazione della politica di bilancio troppo orientata a governare il saldo rilevante per i conti europei (lo scostamento supererebbe, a fine periodo, i 30 miliardi di euro); inoltre, il costo medio del debito, previsto in diminuzione fino al 2004, è opportunamente proiettato in crescita per il resto del periodo. La sommaria indicazione degli interventi correttivi di indebitamento e debito non consente di esprimere alcun giudizio sull'adeguatezza degli stessi al conseguimento degli obiettivi programmatici. Si tratta, tuttavia, di una condizione del tutto fisiologica, non essendo compito del DPEF ma della legge finanziaria pervenire alla scelta delle specifiche misure di intervento.

Questa ovvia considerazione non esime, però, dal proporre alcuni dubbi di carattere generale sull'impianto del quadro programmatico.

In primo luogo, il DPEF afferma espressamente che la proiezione pluriennale «sconta gli effetti delle riforme del mercato del lavoro, del fisco e della previdenza». Tale affermazione non è agevolmente decifrabile. Non è, infatti, rintracciabile nel documento alcuna stima quantitativa aggiornata degli effetti attesi dai provvedimenti di riforma previsti nel complesso pacchetto di leggi delega all'esame del Parlamento. Pertanto, il DPEF manca vistosamente proprio alla funzione principale che, nelle presenti difficili condizioni economiche e di finanza pubblica, avrebbe dovuto svolgere: quella di esplicitare le condizioni di compatibilità economico-finanziaria di medio periodo del disegno riformatore, eventualmente rimodulandone tempi e contenuti in relazione ad un'aggiornata ricognizione delle risorse disponibili.

In assenza di una verifica di questa natura non si comprende quale giudizio di congruità possa essere espresso con riguardo alle manovre correttive indicate. Ci si deve chiedere se esse siano sufficienti ad assicurare la copertura finanziaria agli interventi veri e propri di contenimento del disavanzo tendenziale e, allo stesso tempo, agli interventi attuativi delle riforme in materia fiscale, del lavoro, dell'istruzione e della previdenza. Ovvero se, più realisticamente, il quadro programmatico finora prospettato sia costruito in modo da non includere valutazioni quantitative sugli oneri connessi all'attuazione delle leggi delega, così che anche l'impianto della manovra correttiva definita dal DPEF risulta necessariamente «scritto a matita».

Sul versante delle politiche delle entrate, ovviamente di importanza cruciale, non appare disegnato il percorso di attuazione della riforma fiscale, anche se dalle scarse indicazioni programmatiche – come è noto il documento include solo una proiezione programmatica relativa ai saldi – si può desumere un ritmo estremamente prudente di attuazione della delega recata dalla legge n. 80 del 2003, tale da far ritenere che, nel periodo considerato, il livello della pressione fiscale tendenziale (pare al 40 per cento) non sembra destinato a registrare riduzioni significative tali da incidere sul quadro macroeconomico complessivo. Ma questa lettura potrebbe essere corretta da una più rigorosa indicazione del percorso di attuazione della riforma.

Si indica come determinante l'orientamento a subordinare l'alleggerimento strutturale della pressione fiscale (in primo luogo sulle imprese) all'ampliamento della base imponibile e all'allargamento della platea dei contribuenti attraverso il contrasto all'evasione e al sommerso. Alla luce dell'esperienza del recente passato si devono registrare i modesti risultati conseguiti attraverso gli strumenti volti ad incentivare l'emersione del sommerso, ma questa strada può essere utilmente perseguita con strumenti più incisivi.

Il contrasto all'evasione, da parte sua, ha prodotto buona parte degli effetti più immediatamente associabili al maggiore adempimento spontaneo indotto, da una parte, dall'accresciuta efficienza dell'amministrazione e dalle generalizzate possibilità di incroci e riscontri automatizzati e, dall'altra, dalla semplificazione degli adempimenti (anche per effetto dell'applicazione estensiva degli studi di settore) e dall'orientamento all'utenza dell'attività degli uffici. Pur essendoci sicuramente ancora spazio per altri progressi in termini di adempimento spontaneo (nell'immediato, ulteriori consistenti risultati dovrebbero venire soprattutto dalla accresciuta e dalla migliorata attività di controllo degli uffici e della Guardia di finanza) gli esiti finali di gettito sono – come è ovvio – largamente incerti sia nelle dimensioni, sia nei tempi di concretizzazione.

Resta da valutare, peraltro, anche l'influenza che, sul comportamento dei contribuenti meno osservanti, è destinato ad avere il protrarsi e l'allargarsi delle numerose alternative e complementari possibilità di sanatoria e di condono.

Per quanto riguarda le entrate diverse da quelle tributarie, il DPEF prevede, oltre alla continuazione della vendita di immobili, una ripresa delle privatizzazioni, accompagnata ad un vasto programma di valorizzazione e di messa a frutto degli attivi, anche attraverso la loro cessione a soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Relativamente a quest'ultimo comparto di entrate, va riconosciuta l'esistenza dei presupposti di fattibilità, richiamando tuttavia l'attenzione sull'elevato grado di indeterminatezza dei programmi, sui numerosi e complessi vincoli che dovranno essere superati, e sui tempi conseguentemente non brevi di realizzazione, nonché sui criteri contabilistici da rispettare ai fini dell'imputazione dei relativi proventi al conto del bilancio o al conto del patrimonio.

Inoltre, entrando nel merito delle misure «strutturali» di contenimento del disavanzo 2004, si deduce dalla lettura del DPEF che gran parte dei risparmi attesi (complessivamente 5,5 miliardi di euro) dovrebbe derivare dalla prosecuzione ed intensificazione degli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Su tale tipologia di interventi la Corte si è già espressa a più riprese (da ultimo nella menzionata relazione sul rendiconto), rilevando la difficoltà di un affidabile accertamento dei reali esiti finora conseguiti a livello delle amministrazioni pubbliche (e non del solo Stato) e mettendo in guardia dal rischio di una disciplina attenta a controllare i soli prezzi unitari degli acquisti. Va, comunque, osservato che il consolidamento dei risultati conseguiti costituisce già un obiettivo molto ambizioso.

MAURANDI (*DS-U*) Vorrei porre una questione in merito al quadro tendenziale, in quanto mi hanno colpito alcune affermazioni notevolmente difformi da un ragionamento fondamentale contenuto nel DPEF.

La relazione della Corte dei Conti, dopo aver riconosciuto un maggiore realismo sulle ipotesi dell'andamento economico, contiene due importanti affermazioni. La prima si riferisce all'ipotesi di crescita: si afferma che le valutazioni del DPEF dello scorso anno si sono collocate sulla fascia delle stime più favorevoli a proposito dell'andamento macroeconomico. Al contrario, il DPEF sostiene che le valutazioni erano in linea con quelle dei maggiori centri di ricerca e che il peggioramento delle variabili della finanza pubblica deriva dal peggioramento obiettivo dell'economia internazionale. Allora, vorrei sapere se la Corte ritiene che la scelta delle valutazioni collocate sulla fascia alta sia presente anche nel DPEF attuale, sia pur mitigata da un maggiore realismo.

La seconda affermazione è relativa al minore aggiustamento del saldo. Nella relazione della Corte dei Conti si sostiene che, per due terzi, il minore aggiustamento del saldo non deriva dal peggioramento dell'economia internazionale, ma da altri fattori. Vorrei capire quali sono i fattori che hanno inciso, secondo la Corte, sul minore aggiustamento del saldo per due terzi, cioè se essi derivano da errori o scelte di valutazione che si collocano sulla fascia alta, oppure da manovre di bilancio comunque inadeguate. Mi sembra importante avere un chiarimento su questo aspetto, perché credo che da questo ragionamento deriva, poi, quella manovra correttiva – come si afferma nella relazione della Corte – «scritta a matita».

PENNACCHI (*DS-U*). Nella relazione abbiamo ascoltato affermazioni molto serie, in cui è stata ribadita l'indispensabilità di disporre di quadri tendenziali programmatici di finanza pubblica dettagliati, confrontabili, analiticamente illustrati nei criteri di costruzione, esigenza rimasta inevasa; affermazioni relative – ce ne sono molte, ma adesso devo sintetizzare – ad una conclusione che si può trarre da questo quadro inevaso, nel senso che rimangono imprecisati i passaggi che per le singole categorie di spesa e di entrata consentono di trasformare gli andamenti tendenziali in valori programmatici, ed una serie di altre affermazioni.

Se questa è la situazione, se è impossibile valutarlo per la Corte, domando, alla Corte stessa ma anche a tutti noi, come è possibile per il Parlamento valutare un DPEF che non è soltanto un guscio vuoto, ma forse non esiste.

Altro quesito riguarda le entrate: la relazione contiene delle affermazioni che confermano l'ipotesi, già avvalorata, che dal 1996 al 2001 sono state compiute azioni molto importanti di contrasto all'evasione. Nella relazione vengono, infatti, ricordate le misure che avrebbero portato a comportamenti più corretti da parte dei contribuenti. In sede di audizione, due giorni fa, il ministro dell'economia, onorevole Tremonti, ha invece sostenuto che proprio l'andamento dei condoni e quello già acquisito delle entrate – perché ha detto di non avere capacità divinatorie per poterne indicare l'ammontare totale – consentono di dire che in realtà l'evasione è rimasta enorme e che, quindi, niente sarebbe stato fatto da questo punto di vista negli anni passati. Vorrei l'opinione della Corte anche su questo aspetto.

STADERINI. Risponderò io, poi lascerò la parola per gli aspetti più tecnici ai colleghi.

La mancanza di un quadro tendenziale preciso è stata ripetutamente sottolineata dalla Corte dei conti anche in occasione dei precedenti DPEF. Questa, purtroppo, è una lamentela che – come abbiamo detto – non ha prodotto alcun mutamento nel comportamento dell'amministrazione e che abbiamo dovuto ribadire.

Se anche il DPEF attuale, così come il precedente, si ispiri a valutazioni di centri di ricerca che si collocano nella fascia alta, ebbene sì, riteniamo che anche questa volta l'ispirazione sia quella, anche se sicuramente gli scostamenti, se ci saranno (tutti auspichiamo che ciò non avvenga) saranno in misura minore che in passato. Come abbiamo detto, il quadro programmatico è ispirato ad un apprezzabile maggior realismo, per cui c'è da attendersi che l'approssimazione alla realtà sia maggiore.

Quanto alla domanda dell'onorevole Pennacchi circa il Documento di programmazione economico-finanziaria redatto in forme così accentuatamente sfumate, non c'è dubbio che si riduce notevolmente la sua originaria ragion d'essere. Non c'è dubbio, anche, che allo stato si esprime un indirizzo politico, un orientamento, ma la sua concretizzazione potrà essere valutata soltanto al momento in cui sarà formulata la legge finanziaria; solo in quel momento si potrà stabilire se gli obiettivi indicati nel DPEF potranno veramente realizzarsi e in quale misura. In ordine al recupero delle entrate, come abbiamo detto nella relazione, si ritiene che in effetti la maggiore efficienza realizzata dall'amministrazione finanziaria, l'utilizzo più accentuato degli strumenti informatici (che dà la possibilità di riscontri incrociati), e degli studi di settore consentiranno di continuare ad avere ancora margini di progresso nell'accertamento delle entrate, la cui misura sicuramente non è accertabile con precisione.

Come abbiamo sottolineato, resta poi l'incognita degli effetti dei condoni in larga misura adottati in questi ultimi tempi, considerata la diffi-

coltà di conoscere preventivamente la propensione del contribuente a fare il proprio dovere.

Per quanto riguarda poi, in particolare, la formulazione del quadro tendenziale, lascio la parola ai miei colleghi, se vorranno aggiungere qualcosa sugli aspetti più tecnici.

PALA. Credo che sul punto conviene molto sinteticamente ricordare quello che la Corte ha tentato di illustrare nella recente relazione sul rendiconto dello Stato con riguardo ai risultati complessivi di finanza pubblica del 2002. Nella relazione, sostanzialmente, si segue questo schema: nell'analizzare i risultati del 2002 vi sono diversi angoli visuali che possono essere assunti, e certamente molti di essi porterebbero ad esprimere un giudizio almeno parzialmente positivo sull'andamento della finanza pubblica italiana; la diminuzione in valore assoluto sia del disavanzo effettivo, sia del disavanzo «aggiustato» per il ciclo, e i risultati conseguiti nel confronto con i principali *partner* europei sono dati che danno l'impressione di risultati positivi; tuttavia, si mette in evidenza un punto, cioè che, nonostante tutto ciò, la finanza pubblica nel 2002 (e questo giudizio si può estendere anche al 2003), ha dato luogo a risultati che, per le stesse valutazioni offerte recentemente dalla Commissione europea nel rapporto sulle finanze pubbliche dei paesi membri, soltanto per una piccola parte sono giustificati dal peggioramento del ciclo economico. Questo è un segnale importante del deterioramento dei conti pubblici e riguarda tanto il fronte delle entrate quanto quello delle spese.

Sul fronte delle entrate il dato è evidente, sulla base delle elasticità che legano la crescita economica alle entrate. Basta vedere i risultati del 2002 ed anche (aspetto importante perché è un'informazione nuova che il DPEF ci offre rispetto ai dati mensili) il preconsuntivo del 2003 delle entrate tributarie, che mostra un andamento molto deludente (se quello sarà poi il risultato finale, naturalmente) che certamente non può essere connesso all'andamento peggiore del ciclo economico rispetto alle previsioni. C'è uno scarto notevole rispetto a quelli che avrebbero dovuto essere i risultati delle entrate, se questi fossero derivabili soltanto dal peggioramento del ciclo economico.

Se allora questo è vero, è evidente che i dati del 2002 e del 2003, pur con gli aspetti positivi che mettono in evidenza, mostrano una tendenza di fondo preoccupante sia per le entrate che per le spese; tanto che sarebbe stato necessario che, nel momento in cui il quadro tendenziale viene costruito, tali tendenze fossero in qualche modo messe in evidenza per le principali categorie di spese e di entrate. Del resto, questa è una richiesta antica – come dice il testo della relazione che oggi abbiamo depositato – non solo della Corte; però è una richiesta che si riferisce ad un'esigenza essenziale.

Infatti, come affermiamo in quel documento, è piuttosto curioso che il dibattito sia tanto animato ogni anno sulla manovra correttiva, che poi dal punto di vista delle dimensioni quantitative ammonta a non più del 2-2,5 per cento del totale delle spese delle amministrazioni pubbliche;

spese per le quali poco possiamo dire circa la loro congruità nelle previsioni tendenziali, se non vi è una relazione tecnica, un allegato tecnico – del DPEF o di qualunque documento che voglia costituire un riferimento per la legge finanziaria – che consenta appunto di conoscere le ragioni per cui quelle proiezioni sono state prospettate.

Osservo, infine, che seguita ad essere assai poco chiaro se tali proiezioni tendenziali sono davvero costruite, come dovrebbe essere, secondo il principio rigoroso della legislazione vigente piuttosto che non quello delle politiche invariate. Si determina una situazione poco chiara che ha delle implicazioni pesantissime, soprattutto per alcune componenti della spesa, in particolare le retribuzioni pubbliche e le spese in conto capitale, che hanno ovviamente un profilo ben diverso a seconda che si scelga appunto il criterio della legislazione vigente piuttosto che quello delle politiche invariate. È evidente che, nel caso in cui sia adottato rigorosamente il criterio della legislazione vigente, queste componenti della spesa nella proiezione tendenziale saranno quantitativamente più magre, ma la conseguenza sarà allora che la manovra correttiva dovrà includere anche quei finanziamenti che nel tendenziale, per le ragioni dette, non sono compresi.

FERRARA (*FI*). Signor Presidente, vorrei affrontare una questione di cui ci siamo occupati nei giorni scorsi in Commissione, dal momento che riteniamo di aver reso più facile l'acquisizione in sede locale dei beni di più largo consumo e di più breve ciclicità da parte delle amministrazioni. A pagina 16 della relazione notiamo che la Corte dei conti si sofferma nuovamente – come aveva già fatto precedentemente – sull'intenzione da parte dell'azione politica di proseguire ed intensificare gli interventi di razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni. La Corte ricorda che su questo già si era pronunciata, facendo delle osservazioni su quanto era stato deciso di inserire nella legge finanziaria 2003.

Per la valutazione e per le osservazioni che erano state fatte in ordine al risparmio atteso di circa 5,5 miliardi di euro, c'è qualche altro chiarimento o indicazione che ci può essere dato dalla Corte per rendere più facili questi acquisti in sede locale?

GIARETTA (*Mar-DL-U*). Vorrei completare la riflessione del senatore Ferrara richiamando anch'io l'attenzione sulla fine della relazione, visto che appunto la parte strutturale della manovra riguarda sostanzialmente interventi di razionalizzazione degli acquisti. Mi piacerebbe avere qualche elemento in più sui risparmi che l'attuazione della CONSIP avrebbe consentito negli acquisti della pubblica amministrazione e qualche riflessione sul tema, (su cui ho visto che la Corte si è soffermata) delle conseguenze in termini di qualità dei beni acquistati; richiamo la preoccupazione di introdurre elementi di limitazione della concorrenza in un mercato che è molto ampio e diffuso sul territorio, che a mio avviso avrebbe conse-

guenze negative dal punto di vista generale sulla struttura industriale e distributiva del Paese.

PIZZINATO (DS-U). Signor Presidente, vorrei fare un paio di domande partendo dalla relazione consegnata. Questa, ad un certo punto, afferma che anche nel 2003 il DPEF sottoposto all'esame del Parlamento non sembra rispondere ai contenuti ed alla funzione ad esso assegnata dall'ordinamento di bilancio e contabile. È un'espressione che condivido, ma che mi consente di porre un quesito. Vi è infatti chi in queste audizioni – a partire dal ministro Tremonti – ha sottolineato il senso del DPEF nel quadro del contesto europeo; vi è chi invece (ancora ieri con forza le parti sociali) ha sottolineato come il DPEF sia uno strumento fondamentale della democrazia e per l'autonomia delle parti sociali, e che ha assolto, in questi anni, un ruolo storico. Lo hanno ribadito ieri – ripeto – sia le parti sociali, CGIL, CISL e UIL, sia, con forza, anche la Confindustria. A questo riguardo qual è il parere della Corte? Ha ancora una funzione il DPEF, anche in questo contesto, o meno?

Si sostiene poi, traendo ispirazione dal DPEF, che, in primo luogo esso afferma espressamente che la proiezione pluriennale sconta gli effetti della riforma del mercato del lavoro, del fisco e della previdenza. Nel DPEF si dice che le riforme attuate nell'ultimo quinquennio hanno consentito un incremento di occupazione, abbassando la disoccupazione da quasi il 13 per cento all'8,6 per cento; esso prevede altresì che entro il 2007 la disoccupazione scenda all'8 per cento, con una variazione di un punto in un quinquennio rispetto ai 5 punti degli ultimi cinque anni. Siccome fino ad ora era la riforma del 1996 a realizzare effetti, ciò significa che quella che dovrebbe entrare in funzione praticamente non ha alcun ruolo.

Per quanto concerne poi la previdenza, si dice che si scontano le maggiori entrate. Questa mattina ho partecipato all'ennesimo controllo dei bilanci degli enti previdenziali presso la Commissione bicamerale competente. Secondo i dati di questa mattina, per quanto riguarda il bilancio dell'INAIL, il *deficit* del solo settore dell'agricoltura è pari ad 1 miliardo e 475 milioni di euro; poi abbiamo i miliardi di lire di *deficit* dei fondi speciali, che rappresentano il 50 per cento del *deficit* INPS per 350.000 pensionati su 15 milioni, ed inoltre le contabilità dei fondi lavoro autonomo, commercio ed artigianato, che vanno verso il disavanzo. Quali possono essere a vostro parere le entrate?

GRILLOTTI (AN). Vorrei rivolgere ai nostri ospiti una domanda su quanto si afferma, a pagina 15, nella relazione predisposta dalla Corte dei conti. Si evidenzia, infatti, che l'emersione del sommerso ha dato risultati pressoché insignificanti (ciò corrisponde, da qualche mese a questa parte, all'atteggiamento dell'opposizione). Se, però, il mercato è stagnante, tutto è negativo, nessuno si muove e niente va avanti, ciò vuol dire che buona parte degli oltre 600.000 posti di lavoro derivano, invece che dal-

l'emersione del lavoro nero, dalla chiusura e riapertura dei contratti, in base ad una legge che consentiva incentivi alle nuove assunzioni.

Vorrei sapere se questa valutazione può essere corretta o se ritenete che effettivamente si sia avuto un mercato talmente forte (che io non ho rilevato) da generare gli oltre 600.000 posti di lavoro. Tutto ciò, quindi, non è derivato dalle norme relative alla legge di emersione, ma dal combinato disposto di queste e dell'altra legge che ha comunque favorito l'allargamento della base imponibile, se non altro con nuove ragioni sociali, che ha permesso di chiudere il nero senza dichiararlo, e quindi di aprire delle nuove società.

Per quanto riguarda la CONSIP, se è vero come è vero che 190.000 miliardi di lire rappresentano gli acquisti intermedi di beni e servizi (il totale è così stimato), delle due l'una: non si crede possibile una riduzione dei prezzi e degli acquisti, centralizzando questi ultimi, tenuto conto che, in rapporto a 190.000 miliardi, il 5 per cento non sarebbe una chimera e corrisponderebbe esattamente ai circa 10.000 miliardi indicati? Ripeto, delle due l'una. Per anni mi sono sentito dire che il dramma di questo Paese è rappresentato dalle troppe stazioni appaltanti. Ho letto commenti di questo genere anche da parte della Corte dei conti. Quando ero sindaco mi è capitato spesso e volentieri: si affermava che c'era una frammentazione delle stazioni appaltanti di difficile controllo.

Aggiungo che sono matematicamente certo che nessuna pubblica amministrazione, negli interventi di acquisto non di servizi ma di beni, ha mai avuto la possibilità - che non ha neanche oggi - di sapere se il prezzo che sta pagando per un'opera rappresenta il valore di quell'opera o il valore più basso dell'offerta a seguito dell'accordo di cartello.

Vorrei sapere, quindi, qual è la procedura, se non quella di tentare una ricerca di mercato che dia un valore indicativo. Mi spiego meglio: se una strada vale un miliardo al chilometro, sarebbe meglio non pagarla un miliardo e mezzo o due miliardi semplicemente perché i tre partecipanti si sono messi d'accordo su chi doveva realizzare quel pezzo di autostrada.

Non ritengo sia così sbagliata la previsione di risparmio in rapporto ai 190.000 miliardi, se quanto ho detto risponde al vero, perché ho convissuto con questo tipo di informazione per dieci anni.

MICHELINI (*Aut.*). Signor Presidente, intervengo innanzi tutto per esprimere un apprezzamento complessivo sulla relazione, in modo particolare per quanto riguarda i rilievi circa l'inidoneità di questo documento ad interpretare le esigenze espresse nell'articolo 3 della legge di contabilità. Sono state rilevate, in particolare, l'assenza di dati analitici di carattere finanziario e, quindi, l'impossibilità di svolgere una attenta valutazione e di esprimere un giudizio idoneo.

Sono curioso di conoscere anch'io l'opinione della Corte dei conti in merito alla razionalizzazione degli acquisti, tenendo presente che nell'ultima parte della relazione, così come essa è esposta, non mi sembra sia stato puntualizzato il tema. Sotto questo profilo, vorrei precisare che la

normativa prodotta negli scorsi anni circa la razionalizzazione degli acquisti dovrebbe generare i suoi effetti e quindi, dispiegandoli, ridurre le entità di spesa da calcolarsi nel bilancio a legislazione vigente. La razionalizzazione della spesa viene, però, invocata anche come un nuovo istituto al fine del contenimento del disavanzo di quest'anno.

Mi chiedo, allora, se esiste una soglia ulteriore da attivare con nuova normativa, oltre a quella già esistente, che consenta un'ulteriore riduzione dell'ammontare delle spese per acquisti di beni e servizi.

Da ultimo, vorrei sottolineare che la Corte dei conti, nella sua relazione, prende atto del fatto che la manovra finanziaria quest'anno si estrinseca con una riduzione di 1,3 punti dal tendenziale e che gli anni successivi vi sarà un calo di 0,5 punti percentuali. Non viene data una valutazione su questo tema. Vorrei rilevare che, scritto in tal modo, non tanto nella relazione quanto nel documento di programmazione economica e finanziaria, si ha quasi l'impressione che ogni anno successivo al 2004 vi sia un recupero di 0,5 punti percentuali di PIL, il che significa circa 7 miliardi di euro all'anno. Non è, però, assolutamente così, in quanto ogni anno (2005, 2006 e 2007) presenta tendenziali continuamente in crescita, al punto che, se si recupera il tendenziale al fine di ridurre il debito e quindi il disavanzo, si richiedono manovre finanziarie dell'ordine di 28 miliardi per il 2005, di 35 miliardi per il 2006 e di 38 miliardi per il 2007.

Vorrei sapere se queste valutazioni sono condivise dalla Corte dei conti o, comunque, se sono pertinenti.

STADERINI. Con la brevità raccomandataci dal presidente Azzollini, risponderò in ordine al tema della razionalizzazione degli acquisti, in relazione al quale sono state poste alcune domande. Lascio il collega Carabba rispondere alle altre domande e, in particolare, a quella relativa alla funzione del DPEF.

Circa la razionalizzazione degli acquisti, la Corte si è già espressa, anche con indagini *ad hoc*. Si è fatta portatrice delle critiche sollevate in ordine all'esclusione, che il sistema comporta, delle imprese medio-piccole dalla partecipazione alle gare e, quindi, in ordine al rischio di una riduzione della concorrenza.

Peraltro, va rilevato che lo strumento in se stesso non può non essere considerato positivamente, in quanto – come ha evidenziato poc'anzi il senatore Grillotti – non c'è dubbio che la riduzione e quindi la concentrazione delle stazioni appaltanti può avere effetti positivi, giacché consente i risparmi connessi alla possibilità di indire gare per grandi quantitativi. Credo che tali risparmi siano stati conseguiti soprattutto nei primi anni di applicazione di questo strumento. Purtroppo, pure in questo caso, dobbiamo lamentare la scarsità di informazioni, anche alla luce di una indagine effettuata da una nostra sezione specificamente sulla CONSIP. Nonostante le molte audizioni, non si è riusciti, infatti, a conoscere con precisione i dati relativi ai risparmi conseguiti con questo sistema di acquisti e i vantaggi che esso comporta.

A fronte di tutto ciò, per limitarsi all'esame della razionalizzazione degli acquisti, in relazione a quanto previsto nel DPEF, è evidente che c'è da essere perplessi sulla possibilità di ulteriori riduzioni di spesa per acquisti effettuati con questo sistema: non si possono escludere, ma non si possono neppure riconoscere, visto che non conosciamo con precisione quanti e quali siano stati i risultati degli anni precedenti. Non avendo quel dato di partenza, non si può formulare una previsione attendibile circa i vantaggi conseguibili nel prossimo esercizio. Peraltro, in linea generale, soprattutto con riguardo alla possibilità di conseguire consistenti risparmi, bisogna rilevare che, se negli anni precedenti si sono avuti dei vantaggi, come probabilmente è avvenuto, è ancor più difficile ipotizzare che ulteriori riduzioni nei prezzi si possano ottenere nel prossimo esercizio.

Bisogna anche rilevare che la stretta alla spesa corrente che si è verificata negli ultimi bilanci per tutti i ministeri e per la pubblica amministrazione, può aver determinato in qualche caso – anzi, sicuramente ha determinato – rinvii di acquisti di beni e forniture, così da rendere necessario provvedere sia alle esigenze annuali, sia a quelle rinviate negli esercizi precedenti. Tutto ciò fa dubitare circa la possibilità che il ricorso a tale strumento possa veramente fornire quei risultati così rilevanti che si sperano. Non vogliamo, comunque, demonizzare questo strumento che, a mio avviso, è in se stesso utile ed è anche perfezionabile: si possono correggere i difetti rilevati in relazione alla limitazione della concorrenza e all'accesso delle imprese di media grandezza. Riteniamo, in definitiva, possibili correttivi senza che ciò significhi rinunciare allo strumento della centralizzazione degli acquisti.

CARABBA. Per quanto riguarda la funzione del DPEF, in primo luogo va segnalata una schizofrenia fra previsioni normative rafforzate dalla legge del 1999, non posta in discussione neppure dai disegni di legge Azzolini e Morando di questa legislatura, e la reale esperienza. Infatti, fin dal DPEF presentato dal Governo Amato e relativo al 2001-2204, il contenuto di questo documento è stato difforme rispetto alle previsioni della legge e al ruolo che il dibattito politico-culturale anche in Parlamento assegnava a tale documento.

Naturalmente la Corte non ignora la discussione sugli elementi di incertezza del quadro economico internazionale, le difficoltà di costruire scenari macroeconomici di medio periodo e le difficoltà istituzionali della sessione di bilancio che, in qualche modo, vengono duplicati dal doppio turno di discussione in sede di DPEF e che tuttora vengono dibattuti. Resta però una riflessione che spetta al Parlamento e alla quale la Corte può soltanto offrire un contributo sulla base dell'esperienza. La prima considerazione è che comunque la distanza tra previsione normativa e reale funzione del documento non è una buona cosa; è desiderabile che i comportamenti e le scelte del Governo corrispondano ai contenuti delle leggi.

Per quanto riguarda un'osservazione di merito sul DPEF, dal 1988 abbiamo seguito costantemente l'evoluzione dell'ordinamento contabile. L'introduzione del DPEF dal 1988 ha ottenuto due risultati. Il primo è

quello di favorire l'ancoraggio dell'esame parlamentare della finanziaria ad una struttura preventivamente fissata dal Parlamento dei saldi attraverso una risoluzione. L'adozione, attraverso novelle regolamentari, di una disciplina rigorosa della sessione di bilancio ha consentito l'inizio della discussione del disegno di legge finanziaria dall'articolo 1 (cioè dalla determinazione dei saldi), evitando il piè di lista che caratterizzava le precedenti sessioni di bilancio. Si tratta, in secondo luogo, del primo documento espresso in termini di contabilità economica nazionale (quindi con riferimento all'intero settore pubblico); questo dato ha consentito un maggior realismo nell'esame dei problemi di finanza pubblica e, dopo Maastricht, un punto di raccordo con il patto di stabilità e crescita economica. Nel costruire i quadri di finanza pubblica complessivi, bisognerebbe tener conto dell'esperienza dei paesi nei quali c'è una tripartizione semplificata (che forse dovremmo adottare) tra Stato, previdenza e finanza regionale e locale, che potrebbe giovare alla comprensione delle dinamiche delle entrate e delle spese in questi grandi comparti.

Si può dire che una ulteriore motivazione molto seria per il DPEF deriva da fattori istituzionali emersi in questa legislatura, su cui la Corte (senza entrare nel merito, ma valutando il fattore istituzionale) dà un giudizio positivo: siamo in presenza di alcune leggi di riforma strutturale, come quelle sul fisco, sull'istruzione e sul mercato del lavoro. La procedura adottata dal Parlamento per la copertura di queste riforme è innovativa e prevede una sequenza affidata alle future finanziarie e ai decreti legislativi che seguiranno. Si tratta di una sequenza che, secondo criteri di ortodossia contabilistica, è estranea alla tradizionale lettura dell'articolo 81 della Costituzione e che, tuttavia, è già stata registrata senza esprimere valutazioni negative dalla Corte dei Conti, naturalmente a condizione che i confini, in ossequio sostanziale al precetto dell'articolo 81, siano rispettati nelle quantificazioni in finanziaria e nei successivi decreti legislativi.

Considerando a grandi linee la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (non a caso abbiamo citato la prima sentenza sull'articolo 81, la n. 1 del 1966), un quadro macroeconomico di riferimento, di evoluzione della finanza pubblica, che giustifichi e costituisca un'assunzione di responsabilità della tenuta del sistema di finanza pubblica rispetto all'impatto delle riforme approvate con legge, è un *minimum* per garantire proprio il rispetto di tale articolo della Costituzione. Nella nostra riflessione i punti che giustificano e danno sostanza alla previsione del DPEF di medio periodo sono: la determinazione dei saldi, l'allargamento del quadro alla contabilità economica nazionale e una previsione programmatica di medio periodo, nella quale si possa far risiedere un'assunzione di responsabilità sulla tenuta delle innovazioni legislative introdotte sia sul versante dell'entrata che sul versante del *welfare*.

Questo può giustificare – anche se spetta al Parlamento valutare la questione e trovare una soluzione, anche sui tempi della discussione – una nuova formulazione della norma sul DPEF, forse oggi troppo analitica. Tuttavia, essendo prevalente nel DPEF l'attenzione verso il medio periodo, dal punto di vista tecnico uno spostamento a settembre, quando

si dispone di un più affidabile preconsuntivo dell'anno in corso (avendo i dati di consuntivo del primo semestre) può essere preso in considerazione compatibilmente con la disciplina della sessione di bilancio da parte del Parlamento.

Per quanto riguarda la crescita del «tendenziale» e lo spazio della «manovra», considerando le tabelle del DPEF, credo che le considerazioni del senatore Michelini siano puntuali e corrette. Le cose stanno così come da lui indicato: c'è uno spazio molto ampio da colmare con le manovre per gli anni successivi. Mi pare che la sua valutazione emerga proprio dalle tabelle annesse al DPEF.

Circa la manovra di correzione introdotta quest'anno, mentre è chiara l'indicazione della sola misura strutturale concernente l'acquisto di beni e servizi, le indicazioni per gli anni successivi (ecco perché il Documento si sofferma su questi temi) si estendono al versante dell'entrata e all'adeguamento della disciplina nei settori del *welfare*, per i quali però è desiderabile che sia l'analiticità del quadro tendenziale sia il raccordo tra quadro tendenziale e programmatico espongano informazioni più ricche, capaci di offrire, a chi deve a propria volta offrire al Parlamento un contributo tecnico, una base più estesa.

MORANDO (*DS-U*). Una sola domanda, alla quale credo si possa rispondere con pochissime parole. Data la previsione dell'articolo 24 della legge finanziaria dello scorso anno, che sostanzialmente istituiva l'obbligo di adesione per tutte le pubbliche amministrazioni alle convenzioni CONSIP e allargava il novero dei beni e dei servizi a tutti i beni e servizi oggetto di acquisto da parte della pubblica amministrazione, in che senso il bilancio a legislazione vigente può non incorporare tutti i risparmi realizzabili in questo campo?

CARABBA. Senatore Morando, dirò una banalità, ma ciò che noi continuiamo a chiedere da tanti anni (e confido che il dialogo fruttuoso con la Ragioneria generale dello Stato e con il nuovo Ragioniere ci porti a risultati utili) è una relazione tecnica sul bilancio tendenziale e sul bilancio programmatico. Ma soffermiamoci sul primo. Il confine tra bilancio a politiche invariate e bilancio a legislazione vigente, teoricamente chiaro, non è in pratica evidente. Quest'anno non comprendiamo, ed è clamoroso, se l'impatto della contrattazione collettiva sia o meno incluso nelle proiezioni tendenziali.

MORANDO (*DS-U*). Non c'è.

CARABBA. Non c'è, ma alcuni contratti erano già stati approvati nell'anno precedente.

Probabilmente la scelta della legge n. 208 del 1999 di tornare al bilancio a legislazione vigente non ha giovato, perché tale bilancio non è, né può essere, un documento contabile preciso e ancorato soltanto a determinazioni legislative. C'è un margine di stima. Una delle soluzioni possibili

è quella di tornare al bilancio a politiche invariate, ma l'essenziale è che ci sia un chiarimento puntuale delle ipotesi sottese, perché allo stato degli atti non possiamo dare una risposta alla domanda formulata dal senatore Morando. Comunque un approfondimento con la Ragioneria degli indirizzi del programma tendenziale, anche sulla base degli stimoli ricevuti oggi, può essere un nostro programma di lavoro per la fine di agosto ed i primi di settembre, in tempo utile per la sessione di bilancio. Da questo andamento della discussione parlamentare ci sentiamo incoraggiati a sollecitare una cooperazione con la Ragioneria per costruire una sorta di relazione tecnica.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la partecipazione, per le informazioni che ci hanno fornito e per la loro offerta di collaborazione e dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dei nostri lavori alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 10,10.