

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(n. 1)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 1996

[Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica 1997-1999 (doc. LVII, n. 1), ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato]

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI BRUNO SOLAROLI**

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a) DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA

(n. 1)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 1996

[Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica 1997-1999 (doc. LVII, n. 1), ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato]

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI, GIUSEPPE CARBONE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **BRUNO SOLAROLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del presidente della Corte dei conti, Giuseppe Carbone:		Cherchi Salvatore (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo)	15, 29
Solaroli Bruno, <i>Presidente</i>	3, 14, 23, 30	Danese Luca (gruppo forza Italia)	19
Carabba Manin, <i>Capo del Servizio relazioni al Parlamento della Corte dei conti</i>	19, 26, 27	Delfino Teresio (gruppo CCD-CDU)	20
Carazzi Maria (gruppo rifondazione comu- nista-progressisti)	16	De Simone Alberta (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo)	19
Carbone Giuseppe, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	3, 20, 21, 23, 26, 27, 29	Di Rosa Roberto (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo)	21
		Giorgetti Giancarlo (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	16

	PAG.		PAG.
Lo Presti Antonino (gruppo alleanza nazionale)	18	Pasetto Giorgio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	20
Morgando Gianfranco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	17	Susini Marco (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	20
Mungari Vincenzo (gruppo forza Italia)	20	Taradash Marco (gruppo forza Italia)	15
Pagliarini Giancarlo (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	14	Toniolli Marco (gruppo forza Italia)	17
Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale)	22	Valensise Raffaele (gruppo alleanza nazionale)	17
		Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	14
		Villetti Roberto (gruppo rinnovamento italiano)	18

La seduta comincia alle 9,15.

Audizione del presidente della Corte dei conti, dottor Giuseppe Carbone.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Corte dei conti, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economica-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999. Ringrazio per la loro presenza il dottor Giuseppe Carbone, il dottor Manin Carabba, Capo del Servizio relazioni al Parlamento, ed i consiglieri Falcucci e Pala.

Le Commissioni bilancio della Camera e del Senato si sono sempre avvalse dell'importante apporto, non solo conoscitivo ma anche di indirizzo e di suggerimento, della Corte dei conti. Anche se il tempo che i rappresentanti della Corte hanno avuto per esaminare il documento di programmazione è stato piuttosto ristretto, sono certo che il parere della Corte sarà il più approfondito e il più analitico possibile.

Dopo la relazione del presidente Carbone, vi sarà un giro di domande dei colleghi, volte ad approfondire la conoscenza del documento e delle proposte in esso contenute e la credibilità dei quadri di riferimento, tendenziali e programmatici, di tali proposte. Chiedo ai colleghi che interverranno per rivolgere domande o per formulare osservazioni di fare in modo che da questa audizione si ricavi il massimo beneficio per la discussione del documento di programmazione economico-finanziaria, che avverrà la prossima settimana.

Ringrazio i colleghi deputati e senatori che sono intervenuti numerosi, a testimonianza dell'interesse con cui si segue l'attività della Corte dei conti, e do la parola al dottor Giuseppe Carbone.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Inizio anch'io con un ringraziamento ed un apprezzamento per l'invito rivolto alla Corte di rassegnare la sua valutazione sul documento di programmazione economico-finanziaria. Il monitoraggio della finanza pubblica e la valutazione dei percorsi attraverso i quali si cerca un suo nuovo e più positivo equilibrio rientrano nel ruolo istituzionale della Corte. Approfittiamo perciò con molto impegno e gradimento di questa occasione offerta dalle Commissioni riunite per esprimere l'avviso della Corte dei conti sul quadro della finanza pubblica e sugli indirizzi di politica economica e finanziaria contenuti nel documento.

Non ci crea particolare imbarazzo il tempo ristretto — davvero pochissimi giorni — che abbiamo avuto per prepararci a questo appuntamento e per esprimere la nostra opinione. Non ci crea imbarazzo perché, proprio nei giorni in cui il Governo predispondeva gli interventi urgenti di correzione del fabbisogno del settore statale per il 1996 e il DPEF per il triennio 1997-99, la Corte dei conti ha trasmesso al Parlamento la relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato per il 1995, nella quale, come di consueto, si sono analizzate in modo articolato le tendenze in atto delle spese e delle entrate, con riguardo ai diversi aggregati di finanza pubblica. Ciò anche al fine di trarre valutazioni sulle prospettive del processo di riequilibrio avviato nel 1992. Pertanto era-

vamo in tema, poiché lavoravamo sullo stesso quadro di retroterra finanziario e di prospettive di politica economico-finanziaria considerati dall'attuale DPEF.

In buona sintesi, nella relazione cui ho testé fatto riferimento abbiamo rilevato come la battuta d'arresto nel percorso di risanamento dei conti pubblici che aveva caratterizzato il 1994 sia stata largamente compensata dai risultati del 1995, perché tutti gli indicatori di finanza pubblica del 1995 segnano rilevanti miglioramenti. Si sono ridotti, in valore assoluto e in quota di PIL, il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; è aumentato, in misura notevole e senza confronti tra i paesi industriali, l'avanzo primario; è diminuito, finalmente, il rapporto tra debito e prodotto interno lordo; non è cresciuta la pressione fiscale; si sono ridotte, ancora, in rapporto al PIL, la spesa pubblica complessiva e, in misura molto maggiore, la spesa primaria. Interventi correttivi per quasi 70.000 miliardi e andamento dell'economia più favorevole del previsto sono alla base dei risultati positivi del 1995.

Come previsto, già nello scorso autunno, da diversi osservatori — e, anche dalla Corte — non si è invece realizzato il profilo di discesa dei tassi d'interesse ipotizzato nei documenti governativi. La spesa per interessi ha, pertanto, debordato, rispetto agli obiettivi, per circa 20.000 miliardi. Il forte accumulo di residui passivi e la tendenza ad un ampliamento del saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato, che indica valori in crescita per il prossimo triennio, costituiscono segnali in controtendenza di possibili riflessi destabilizzanti.

La crescita del saldo negativo del bilancio di competenza (per la prima volta da molti anni superiore in valore assoluto al fabbisogno del settore statale) e l'andamento del bilancio di cassa solo in apparenza meno sfavorevole, in quanto determinato sia nella parte corrente che nei programmi di spesa in conto capitale anche da rinvii di pagamenti, segnalano un potenziale rischio di andamenti negativi dei conti dello Stato per gli anni successivi.

Confermano tale valutazione il forte incremento dei residui passivi, che nel 1995 hanno superato i 154.000 miliardi (contro i 131.600 del 1994), e la notevole incidenza su di essi di somme ad elevata spendibilità.

Un anno fa, nel commentare in sede di relazione sul rendiconto gli andamenti di finanza pubblica, la Corte esprimeva l'avviso che nonostante l'apparente regresso registrato nel 1994 nel processo di riequilibrio avviato nel 1992 (segnalato dai risultati di saldo assai discosti dagli obiettivi), numerosi fattori concorrevano nel preconstituire una base di partenza favorevole per i conti pubblici del 1995 e degli anni seguenti. In particolare si segnalava l'avvenuto disinnesco dei meccanismi d'espansione della spesa primaria, finalmente in netta decelerazione, e l'evento « storico » della diminuzione in valore assoluto della spesa pubblica totale, dopo diversi decenni. Non minore rilievo assumeva, poi, la consistente riduzione della pressione fiscale e contributiva, tornata poco sopra al 40 per cento dopo aver superato il 43 per cento nel 1993.

Gli andamenti del 1995 hanno consentito di conseguire gli obiettivi ai più ambiziosi livelli ridefiniti nel corso dell'anno. In termini di settore statale, il fabbisogno, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è risultato pari a circa 130.200 miliardi, con un recupero di oltre due punti percentuali nell'incidenza sul PIL (dal 9,5 per cento del 1994 al 7,4 per cento).

Il miglioramento è stato di oltre 25.000 miliardi rispetto al fabbisogno registrato nel 1994 (155.600 miliardi) e di circa 55.000 miliardi rispetto alla dimensione che il disavanzo avrebbe assunto nello scenario tendenziale (cioè in assenza di misure correttive).

L'avanzo primario, in fortissima espansione rispetto al 1994 (oltre 63.000 miliardi contro circa 17.000), ha superato l'obiettivo programmatico, con un aumento dell'incidenza sul PIL dall'1,1 per cento del 1994 al 3,6 per cento.

L'andamento del saldo primario testimonia del successo degli interventi di rior-

dino strutturale dei settori di spesa a rischio — in particolare previdenza e sanità — che, definiti dopo il 1992, sono destinati a produrre effetti differiti ma permanenti di contenimento della spesa pubblica, che, in effetti, anche nel 1995 ha continuato a segnare una flessione nell'incidenza sul PIL.

Il notevole risultato conseguito in termini di avanzo primario ha permesso di assorbire una crescita della spesa per interessi che è risultata molto maggiore delle valutazioni ufficiali (194.000 miliardi contro i 176.000 stimati dalla relazione previsionale e programmatica del settembre 1994). A differenza del 1994, anno nel quale la spesa per interessi era diminuita del 4,7 per cento rispetto al 1993, nel 1995 essa ha segnato un aumento del 12,1 per cento per effetto, soprattutto, della sfavorevole evoluzione dei tassi d'interesse in atto dalla seconda metà del 1994 e, a sua volta, indotta sia dalle tendenze al rialzo dei tassi internazionali sia dall'alto premio di rischio sui titoli italiani connesso alle condizioni di forte instabilità politica sperimentate dal nostro paese nel periodo in esame. L'aggravio nell'onere per interessi registrato nel 1995 avrebbe, peraltro, potuto risultare ancora più elevato degli oltre 20.000 miliardi segnati dal consuntivo, se il Tesoro non avesse adottato, anche nel 1995, la soluzione tecnica delle emissioni a cedola immutata e, quindi inferiore ai tassi di mercato (con conseguente espansione del fenomeno degli scarti di emissione, non contabilizzati nel fabbisogno) e non avesse fatto ricorso ad emissioni di CTZ, per i quali gli oneri per interessi sono registrati al momento della maturazione (quindi, con uno slittamento di oneri e la loro immersione sotto la linea).

Il controllo operato sui flussi della spesa primaria è risultato, nel 1995, assai severo. Nel complesso, rispetto al 1994, si è verificata una diminuzione dello 0,2 per cento per i pagamenti totali e dello 0,7 per cento per i pagamenti correnti al netto degli interessi.

Gli incassi tributari del settore statale sono aumentati nel 1995 di quasi 39.000 miliardi con un incremento del 9,5 per

cento (contro una diminuzione del 3,6 per cento nel 1994); pur rimanendo nettamente al di sotto delle proiezioni programmatiche.

Gli incrementi realizzati si distribuiscono in modo pressoché uniforme tra le imposte dirette (21.000 miliardi circa) e le indirette (circa 18.000 miliardi), e sono in larga misura (circa 25.000 miliardi) da imputare ai provvedimenti adottati in sede di manovra di bilancio e in occasione della « manovrina » di febbraio. Al netto della componente straordinaria e discrezionale di tali interventi, si può stimare che l'evoluzione del prelievo sarebbe restata ben al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale (8,1 per cento), a conferma di una spontanea tendenza al declino della pressione fiscale.

Così come il fabbisogno del settore statale, anche l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è ridotto nel 1995 in misura significativa (da 148.000 a poco più di 125.000 miliardi), portandosi in termini di PIL al 7,1 per cento. Escludendo la spesa per interessi, l'avanzo primario, anche in questa definizione, ha segnato una crescita di dimensioni eccezionali (da circa 28 mila a oltre 72 mila miliardi), con un progresso in percentuale di PIL di quasi 3,5 punti. Il debito delle amministrazioni pubbliche, nella nozione adottata in sede europea ai fini delle verifiche imposte dal Trattato di Maastricht, pur cresciuto ancora in valore assoluto, ha segnato, per la prima volta da oltre quindici anni, una flessione in rapporto al PIL (dal 125,5 al 124,9 per cento).

Appare di grande rilievo che tali positivi risultati — resi possibili da un complesso di misure correttive di poco inferiori ai 70 mila miliardi — siano stati conseguiti senza variazioni della pressione fiscale, attestatasi sul livello del 1994 (40,6 per cento), anno nel quale si era verificata una netta riduzione rispetto al 1993 (43,4 per cento). È, pertanto, proseguita l'azione di rigido controllo dell'evoluzione della spesa, che ha, infatti, registrato, al netto delle regolazioni debitorie, una diminuzione dell'incidenza sul PIL dal 52,5 al 50,9 per le uscite totali e dal 41,8 al 39,7

per cento per la spesa al netto degli interessi.

Rispetto al già contenuto livello del 1994, la spesa primaria ha segnato un incremento assai limitato (2,3 per cento) che, soprattutto per alcune componenti, ha rappresentato un rilevante cedimento in termini reali. In particolare, i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita del 2,8 per cento (per gli effetti congiunti degli aumenti contrattuali, della flessione dell'occupazione e dei contenuti esborsi per il personale in quiescenza); i consumi intermedi sono rimasti, sostanzialmente, sui livelli del 1994, a seguito delle rigide disposizioni sugli acquisti di beni e servizi; le prestazioni sociali risultano aumentate del 4,6 per cento, per effetto del contenimento della spesa per pensioni (a seguito del blocco parziale dei pensionamenti di anzianità e dello slittamento della perequazione automatica) e della diminuzione delle prestazioni sanitarie (-2,8 per cento), che fa seguito alla riduzione già cumulata nel biennio 1993-94 (poco meno del 9 per cento). Tra le spese in conto capitale va osservato il parziale recupero degli investimenti (4,3 per cento) dopo tre anni di rapido declino e, invece, la consistente flessione delle altre poste (-9 per cento) determinata soprattutto dal rinvio pressoché integrale del programma 1995 di rimborsi di crediti d'imposta in titoli di Stato (effettuati per meno di 600 miliardi a fronte di un valore programmato di circa 16 mila miliardi e di rimborsi 1994 di circa 3 mila miliardi).

In proposito merita di essere richiamato il criterio di contabilizzazione secondo il quale — in sede di contabilità nazionale — i rimborsi in titoli dei crediti d'imposta sono registrati « sopra la linea » e, pertanto, concorrono alla formazione del fabbisogno, al contrario di quanto avviene nella costruzione dei conti del settore statale, per il quale restano « sotto la linea ».

I positivi risultati segnalati anche dai dati della contabilità nazionale sono stati conseguiti in un anno che, a partire dall'ultimo trimestre, mostrava segni evidenti di rallentamento dell'attività economica, in

un contesto europeo già nel pieno di un ciclo congiunturale sfavorevole.

Ciò ha richiesto uno sforzo di correzione dei conti pubblici più intenso, in relazione agli oneri di stabilizzazione che, necessariamente, si riversano sulle finanze pubbliche nelle fasi di recessione economica. L'intensità dell'aggiustamento attuato dall'Italia non trova, infatti, riscontro nei principali paesi europei: in Germania indebitamento netto e saldo primario sono peggiorati; in Francia, nel Regno Unito e nella Spagna entrambi i saldi sono migliorati, ma in misura notevolmente inferiore rispetto al risultato italiano.

L'efficacia strutturale delle azioni di riequilibrio dei conti pubblici avviata nel 1992 ha condotto, negli anni successivi ad un graduale ma incisivo miglioramento dei saldi tendenziali. Così il DPEF 1996-98, presentato nel giugno 1995, stimava per il 1996 e 1997, un fabbisogno tendenziale del settore statale rispettivamente pari a 143 mila e 150 mila miliardi, abbassando nettamente le proiezioni formulate nel DPEF precedente (rispettivamente 193 mila e 201 mila miliardi per i due anni indicati). Ne è derivato un corrispondente ridimensionamento degli interventi correttivi necessari a proseguire lungo il percorso di riequilibrio: nel DPEF 1996-98 — che assumeva l'obiettivo di conseguire, nel 1998, un'incidenza del fabbisogno sul PIL pari al 3 per cento — le dimensioni delle manovre di correzione erano indicate in 32.500 miliardi per il 1996, e in 27 mila e 25 mila miliardi, rispettivamente per il 1997 e 1998. In particolare, per il 1996 il DPEF fissava l'obiettivo di fabbisogno del settore statale in circa 109 mila miliardi e quello relativo all'avanzo primario in circa 80 mila miliardi. Innovando rispetto ai documenti governativi degli anni precedenti, venivano definiti anche i saldi programmatici relativi al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (circa 110 mila miliardi per l'indebitamento netto e poco oltre 80 mila miliardi per l'avanzo primario). Alla base del disegno programmatico del DPEF, confermato dalla successiva relazione previsionale e programmatica (settembre 1995), vi erano ipotesi macroeco-

nomiche favorevoli (crescita reale del PIL pari al 3 per cento e tasso d'inflazione contenuto entro il 3,5 per cento) e un profilo di graduale riduzione dei tassi d'interesse (con un tasso lordo sui BOT annuali dell'ordine dell'8,5 per cento a fine anno).

Il complesso di interventi intesi a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica è stato attuato attraverso la legge finanziaria 1996 e i due provvedimenti di accompagnamento, il « collegato » definito contestualmente alla finanziaria e il provvedimento d'urgenza presentato alla fine del 1995, nonché attraverso le misure di cui alla legge di riforma del sistema pensionistico alla quale è stato riconosciuto carattere di provvedimento collegato.

Circa un quarto del totale degli interventi correttivi approvati sono costituiti da misure di carattere temporaneo, in contrasto, pertanto, con le proiezioni del DPEF 1996-98 che assumevano il carattere permanente della manovra di finanza pubblica per il 1996. La Corte esaminando analiticamente le misure della manovra di bilancio 1996, ha avuto modo di formulare alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa che a quelli di aumento delle entrate.

Quanto ai primi — che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale — le maggiori perplessità si riferivano alle incertezze sugli esiti del complesso disegno che prevedeva il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali nonché la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo). Osservava la Corte che in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali, il taglio delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato poteva tradursi nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi. Tale preoccupazione era rafforzata dalla circostanza, più volte richiamata,

che, in sede di rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, unità sanitarie locali, enti non economici), i relativi oneri sono posti da quegli strumenti contrattuali a carico delle amministrazioni stesse decentrate senza fornire indicazioni adeguate circa la composizione delle fonti di finanziamento della spesa.

In tema entrate, l'apprezzamento espresso dalla Corte per il miglioramento qualitativo delle valutazioni tecniche di fonte governativa e per il carattere prudenziale delle stime circa gli effetti quantitativi degli interventi, non escludeva la presenza, nella manovra approvata, di margini non lievi di oggettiva incertezza sui risultati, cioè sull'acquisizione delle entrate stesse. Ciò riguardava, in particolare, quelle misure il cui successo è affidato all'adesione dei contribuenti (accertamento induttivo) e alla capacità di conseguire rapidi miglioramenti nell'efficienza e nella produttività dell'amministrazione finanziaria (interventi di riordino dell'attività di accertamento).

Di natura anche formale era, invece, il rilievo sulla natura degli introiti attesi per il 1996 dal citato accertamento induttivo (4.000 miliardi), che sembrano costituire una posta meramente sostitutiva degli importi già iscritti nel bilancio di previsione come effetto della normativa sul concordato per adesione (e, come tali, derivanti dalla legislazione vigente) e azzerati con la prima nota di variazione. Per questa voce, quindi, non si verificava una nuova o maggiore entrata, ma un bilanciamento tra minore entrata da una parte e nuova entrata dall'altra (quest'ultima da iscrivere nelle previsioni di bilancio).

Tali incertezze avevano indotto anche la Corte (nell'audizione sui documenti di bilancio resa in Senato il 4 ottobre scorso) a ritenere probabile una certa sopravvalutazione delle stime governative circa gli effetti quantitativi della manovra; in ciò consentendo con le opinioni espresse sia da sedi istituzionali pubbliche, come la Banca d'Italia, che da istituti di ricerca economica.

La relazione trimestrale di cassa, presentata solo a fine aprile, ha confermato questi timori. Un primo aggiornamento degli obiettivi relativi al settore statale per il 1996, effettuato in quella sede, ha fissato a 119.000 miliardi il fabbisogno (con uno scostamento di 9.600 miliardi rispetto all'obiettivo originario) e a 74.600 miliardi l'avanzo primario (circa 6.000 miliardi al di sotto della stima iniziale).

La correzione degli obiettivi apportata in sede di relazione trimestrale non si è rivelata sufficiente per tre ragioni fondamentali: il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali; il conseguente rallentamento del gettito tributario; l'andamento del fabbisogno nei primi mesi del 1996, segnato da un'accelerazione, soprattutto attraverso le erogazioni della Tesoreria, della spesa degli enti decentrati, della spesa per pensioni e della spesa sanitaria.

Una nuova revisione del quadro di finanza pubblica — imposta soprattutto da un andamento economico più recessivo (la crescita reale del PIL nel 1996 è ora stimata all'1,2 per cento) — ha portato a fissare a 130.000 miliardi il fabbisogno del settore statale per il 1996. Ne è derivato un corrispondente innalzamento del livello del fabbisogno tendenziale per il 1997 e 1998.

In relazione al mutamento del quadro macroeconomico e al proposito di confermare gli obiettivi di finanza pubblica definiti dal documento di programmazione economico-finanziaria 1996-98 (giugno 1995), il Governo ha deciso di produrre in due tappe la correzione di rotta necessaria.

È opportuno ricordare che gli obiettivi perseguiti sono rappresentati, per il settore statale, da un rapporto fabbisogno-PIL del 4,5 per cento nel 1997 e del 3 per cento nel 1998. Un vincolo rilevante è, inoltre, costituito dalla stabilizzazione della pressione tributaria nel triennio.

Si tratta, come è noto, di un arco temporale particolarmente delicato, perché comprende le scadenze previste dagli accordi di Maastricht ai fini delle verifiche

delle condizioni di ammissibilità alla terza fase dell'unione economica e monetaria.

La prima fase dell'azione di riequilibrio si è tradotta, sostanzialmente, nelle disposizioni urgenti contenute nel decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, attraverso le quali il Governo si propone di conseguire un contenimento del fabbisogno di circa 16.000 miliardi per il 1996, con effetti in larga misura permanenti, tanto che le riduzioni attese per il 1997, 1998 e 1999 (che opereranno su dodici mesi anziché su sei mesi come nel 1996) restano dell'ordine di 17-18.000 miliardi all'anno.

Correzioni ulteriori del fabbisogno sono attribuite a risparmi crescenti sulla spesa per interessi (da poco più di 1.000 miliardi nel 1996 a 4.500 miliardi nel 1999).

Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99, oggi al primo esame del Parlamento, il Governo intende saldare le misure correttive anticipate nel citato decreto-legge con la manovra di bilancio 1997, che sarà affidata alla prossima legge finanziaria e ai provvedimenti collegati.

Con riguardo alle misure del decreto-legge n. 323 del 1996 le valutazioni ufficiali assegnano agli interventi sulla spesa il compito di contenere il fabbisogno per circa 11.000 miliardi nel 1996 (con effetti sostanzialmente invariati anche nel triennio successivo), mentre alla manovra sulle entrate sono attribuiti effetti di gettito per circa 5.000 miliardi nel 1996 (che si tradurrebbero in circa 7.000 miliardi annui in ciascuno degli anni 1997-99).

La complessità delle verifiche di congruità delle stime governative non consente di esprimere, in questa sede, un giudizio meditato sulle singole misure. Si tratta, infatti, di interventi di natura eterogenea, che in parte replicano provvedimenti già adottati in passato (riduzione di stanziamenti di bilancio e blocco degli impegni di spesa), in parte pongono limiti di cassa sia attraverso il bilancio che via Tesoreria (Ferrovie e Anas), in parte introducono ulteriori strumenti di controllo della spesa (spesa farmaceutica, acquisti di beni e servizi), in parte, infine, riguardano

numerose misure sulle entrate, per alcune delle quali (rideterminazione delle aliquote sugli interessi relativi ai diversi strumenti di raccolta bancaria a breve termine) gli effetti attesi sono fortemente condizionati dalle ipotesi assunte circa l'evoluzione delle basi imponibili e le reazioni degli operatori. In termini generali si può osservare che di fronte a informazioni incomplete e, talora, oscure risulta ugualmente inopportuno sottoscrivere le valutazioni offerte dal Governo o contrapporre stime alternative. L'auspicio che la Corte formula con vigore ed insistenza nella recente relazione annuale è di pervenire, quanto prima, ad un assetto dell'informazione sui conti pubblici in grado di assicurare un alto livello di trasparenza, un efficace raccordo tra i diversi aggregati e, in definitiva, un valido sistema di monitoraggio.

A seguito degli effetti della manovra di giugno, incorporati nello scenario di finanza pubblica, il DPEF 1997-99 ridefinisce le proiezioni tendenziali per il settore statale, il settore pubblico e le amministrazioni pubbliche, allo scopo di misurare l'entità degli interventi correttivi necessari a ricondurre gli andamenti a « politiche invariate » verso gli obiettivi programmatici. Si assume, in primo luogo, che il 1996 si chiuda con un fabbisogno del settore statale pari a 113 mila miliardi, con un avanzo primario di oltre 82 mila miliardi e con un'ulteriore flessione del rapporto debito/PIL (123,2 contro 124,5). Per il triennio successivo, le proiezioni tendenziali indicano un fabbisogno rispettivamente pari a 121 mila, 118 mila e 116 mila miliardi: la riproposizione del percorso tracciato dal DPEF del 1995 impone, pertanto, manovre correttive con effetti permanenti dell'ordine di 32.400 miliardi nel 1997, e di 22.000 miliardi nel 1998. Per il 1999 l'aggiustamento strutturale nel frattempo conseguito induce a ritenere possibili interventi correttivi di moderato segno espansivo, soprattutto ai fini di un alleggerimento della pressione tributaria. In tal modo il fabbisogno scenderebbe a 88 mila miliardi nel 1997, a 61 mila nel 1998 e a 60 mila nel 1999, con un'inci-

denza sul PIL rispettivamente del 4,5 per cento, del 3 per cento e del 2,8 per cento. L'avanzo primario salirebbe a oltre 105 mila miliardi nel 1997, a 122 mila miliardi nel 1998 e a quasi 130 mila miliardi nel 1999 (con un rapporto sul PIL che a tale data risulterebbe pari al 6 per cento, valore mai sperimentato in nessun altro paese industriale). Alla fine del triennio il debito pubblico segnerebbe ancora un aumento nei valori assoluti, ma con una riduzione in rapporto al PIL dal 123,2 per cento del 1996 al 114,5 del 1999.

Con riferimento al 1997 la prevista manovra di bilancio si realizzerà in un contesto macroeconomico che, nelle ipotesi del DPEF, prevede: una crescita del PIL del 2 per cento (1,2 per cento nel 1996 e poco meno del 3 per cento nel 1998 e 1999); un tasso di inflazione programmato pari al 2,5 per cento (2 per cento nel 1998 e 1999); una pressione tributaria pari al 26 per cento circa nel 1997 e 1998 e di poco inferiore nel 1999; il contenimento delle spese correnti al netto degli interessi entro un tasso di crescita dell'1 per cento (2 per cento nel 1998 e 1999); un profilo discendente dei tassi d'interesse che dovrebbe condurre il costo medio del debito dall'8,7 per cento del 1996 a valori prossimi al 7,5 per cento del 1999.

La natura di documento di indirizzo fa sì che, come di consueto, il DPEF non fornisca indicazioni puntuali sugli interventi da adottare sulle entrate e sulla spesa, limitandosi a tracciare le direzioni verso le quali orientare l'azione correttiva e a stabilire la composizione desiderata delle manovre.

In proposito, le indicazioni principali riguardano: la netta prevalenza degli interventi sulla spesa, pari a circa il doppio di quelli sulle entrate nel 1997 e a circa sei volte quelli sulle entrate nel 1998; l'esigenza di compensare, nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione fiscale, il venir meno del gettito di imposte e tasse una tantum. Ciò comporta la predisposizione, già per il 1997, di misure di incremento delle entrate per poco più di 11 mila miliardi che vanno ad aggiungersi ai 7700 miliardi che si proietteranno sul

1997 come effetto delle misure del decreto-legge adottato a giugno; la concentrazione degli interventi sulla spesa corrente primaria (con un impatto sul PIL commisurato all'1,1 per cento nel 1997), già fortemente compressa nel precedente biennio, e il proposito di perseguire i necessari risparmi operando, in via prioritaria, attraverso interventi di razionalizzazione, di recupero di efficienza, di riduzione dell'area dei servizi gratuiti, di revisione delle misure di sostegno dei settori produttivi, di una maggiore responsabilizzazione finanziaria dell'amministrazione pubblica (e qui seguiranno da parte della Corte alcune osservazioni); la scelta, molto prudente e condivisibile, di non assegnare alla discesa dei tassi e alla conseguente riduzione delle spese per interessi un rilievo eccessivo nell'azione di riequilibrio: il profilo dell'inflazione programmata avrebbe consentito anche di incorporare da subito le ricadute positive sul costo del debito, ma questa evidentemente è una riserva che il Governo mantiene per migliorare le prospettive e gli obiettivi.

Il contenimento della spesa al netto degli interessi che, già registrato nei consuntivi del 1994 e 1995, si proietta con intensità ancora maggiore sul prossimo triennio, induce a ritenere assai ambiziosi gli obiettivi del DPEF 1997-99. Lo stesso documento sottolinea come la difficile ricerca di nuove misure di contenimento — più orientate verso i risparmi legati al successo delle azioni di ammodernamento e di riforma del bilancio e dell'amministrazione pubblica e, quindi, necessariamente proiettate sul medio termine — discende, anche, dall'esaurimento delle opportunità di « interventi correttivi facili ».

Le difficoltà di immediata realizzazione di tali risparmi sono esplicitamente richiamate dal DPEF, che adotta una sorta di clausola di salvaguardia, secondo la quale potrebbero essere attivate misure aggiuntive in « quei comparti della spesa pubblica che assorbono le quote maggiori della spesa complessiva del settore statale ». Tale prospettiva è ben più che una mera ipotesi. Osservando, infatti, i quadri tendenziali dei conti pubblici contenuti nel

DPEF, si può notare che, dopo la manovra di giugno, la spesa primaria tendenziale di parte corrente seguirebbe a crescere a tassi di poco inferiori al 6 per cento in ciascuno dei prossimi due anni e che, in tale ambito, il contributo maggiore è imputabile alle prestazioni sociali (+ 6,8 per cento nel 1997) e ai consumi collettivi (+5,2 nel 1997) nei quali sono comprese le retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Ove si ritenessero non modificabili gli obblighi di spesa assunti con riguardo ai settori che tali poste rappresentano (spesa previdenziale, spesa sanitaria, pubblico impiego ed altre voci), l'obiettivo di contenimento della crescita della spesa corrente primaria entro l'1 per cento nel 1997 e entro il 2 per cento nel 1998 potrebbe essere conseguito solo a seguito di una forte diminuzione in termini nominali delle altre poste di parte corrente.

La compressione dovrebbe assumere dimensioni tali da rendere molto dubbia la praticabilità dei relativi interventi. Sotto questo aspetto, è da condividere l'opinione di chi ritiene opportuno che il Governo anticipi le indicazioni puntuali circa i settori di intervento della manovra di bilancio 1997, inserendo i contenuti delle misure correttive negli elementi di informazione prodotti nell'ambito del dibattito parlamentare sul documento di programmazione economico-finanziaria e dell'approvazione delle relative risoluzioni.

La definizione degli interventi volti a ridurre la spesa richiede un'ulteriore precisazione, sotto il profilo metodologico.

Laddove si ritengano indispensabili interventi strutturali, con effetti di medio periodo e con implicazioni sulla organizzazione e sul procedimento, sembra opportuno tener conto dell'esperienza positiva compiuta nel 1992, anticipando, rispetto ai tempi della sessione autunnale di bilancio, i provvedimenti strutturali nei grandi comparti dello Stato sociale, come la sanità, il pubblico impiego, la finanza regionale e locale. In queste essenziali materie il ricorso a norme di delega chiaramente e rigorosamente delineate, sottoposte tempestivamente al Parlamento,

può evitare un rischioso sovraccarico istituzionale sulla finanziaria e sul bilancio.

Quanto ai « tagli di spesa » da operare prevalentemente sul bilancio a politiche invariate, è auspicabile l'adozione di un metodo che si fondi sull'impiego di strumenti di analisi rigorosi e sulla responsabilità e la collaborazione dei ministri e dei dirigenti responsabili dei grandi settori della spesa. Sono, infatti, evidenti i gravi limiti di tecniche di contenimento affidate a tagli uniformi misurati in termini percentuali su voci orizzontali della spesa, come l'acquisto di beni e servizi o, peggio, su slittamenti degli impegni e dei pagamenti. Sono necessarie, quindi, la ricerca e l'indicazione analitica e puntuale: non l'accetta, ma il bisturi.

L'esperienza compiuta dalla Corte dei conti, in sede consuntiva, con la costruzione di un rendiconto per funzioni, sulla base di un serio confronto con tutte le amministrazioni centrali, consente di ritenere che un esame analitico attento ai contenuti delle funzioni ed ai meccanismi organizzativi interni alle amministrazioni, possa condurre a rinunce ed a tagli ragionati e misurati, il cui impatto è destinato a giovare all'efficienza della gestione.

Quanto alla spesa per investimenti il ricorso, che pure appare desiderabile, al concorso di finanziamenti privati, con forme contrattuali che legano l'esecuzione di opere alla gestione dei servizi, il cosiddetto *project financing*, non può essere considerato uno strumento generalizzato, privo di costi per la collettività. È un meccanismo utile, ma va usato con discrezione e discriminazione. L'impiego del *project financing* è da ricondurre alla ponderata valutazione di due fattori essenziali: i limiti alla applicabilità di concessioni o di convenzioni aventi ad oggetto la costruzione e la gestione sono chiaramente definiti dalla normativa europea ed italiana sulla concorrenza (e queste forme di affidamento non possono, quindi, essere utilizzate oltre tali confini); le politiche tariffarie legate alla copertura dei costi dell'investimento costituiscono, comunque, una forma di « prelievo » e devono essere misurate non solo con riguardo al settore specifico ma

con riguardo alle compatibilità economiche e sociali generali.

Spetta al Governo ed al Parlamento individuare l'equilibrio fra risanamento e sviluppo, all'interno di un coerente quadro di compatibilità. Nell'ottica della Corte, legata al proprio ruolo istituzionale di garante della finanza pubblica, è certamente auspicabile la costruzione di un percorso di rientro degli equilibri della finanza pubblica coerente con i vincoli posti dall'Unione europea.

È apprezzabile l'indirizzo formulato dal Governo di provvedere ad una più rigorosa formulazione del percorso della politica di bilancio, entro il prossimo settembre, in relazione ai risultati di un'impegnata politica dei redditi e alla evoluzione della politica monetaria.

L'esigenza di un'informazione completa e trasparente è resa più urgente, nel nostro paese, dalla pluralità di conti utilizzati nelle analisi di finanza pubblica e dal continuo mutamento delle definizioni e dei confini degli aggregati, essenzialmente a seguito delle trasformazioni negli assetti giuridico-contabili di numerosi enti ed aziende facenti capo al settore pubblico (trasformati in soggetti di diritto privato, sono finanziariamente allocati in aggregati diversi: non più confrontabili, perciò, con le risultanze contabili degli anni precedenti).

La questione, già di per sé intricata, è diventata ancora più complessa da quando gli andamenti dei conti pubblici sono sottoposti al vaglio non solo parlamentare e dell'opinione pubblica, ma anche dell'Unione europea per la verifica delle condizioni di convergenza definite in occasione degli accordi di Maastricht.

Nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici, gli obiettivi devono necessariamente riferirsi ai conti del settore statale o delle amministrazioni pubbliche. Ma le manovre attraverso le quali viene attuato il programma di risanamento si definiscono con il bilancio dello Stato e con la legge finanziaria, tanto che il principale limite sancito normativamente (e assunto a base delle risoluzioni parlamentari) è il saldo netto da finanziare del bilancio di

competenza dello Stato. È sufficiente osservare i valori e gli andamenti registrati negli ultimi anni da queste diverse grandezze per comprendere come il Parlamento, in realtà, approvi e controlli flussi di spesa e di entrata che nelle leggi finanziaria e di bilancio hanno un collegamento non trasparente con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica misurati a livello macroeconomico.

La discussione sugli obiettivi da perseguire e sull'adeguatezza dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici rischia, pertanto, di svilupparsi, in sede parlamentare, con riguardo a una base conoscitiva insufficiente.

La carenza di raccordi completi e sistematici tra i diversi conti pubblici non consente di collegare la manovra di bilancio con gli obiettivi più generali di finanza pubblica, annualmente definiti nel documento di programmazione economico-finanziaria. Il rispetto puntuale dei saldi approvati dal Parlamento con riguardo al bilancio dello Stato può infatti convivere con rilevanti interventi di modifica del fabbisogno del settore statale o dell'indebitamento della pubblica amministrazione, senza che di ciò si abbia esatta percezione.

I margini di discrezionalità a disposizione del Governo (in particolare attraverso la gestione di tesoreria) possono consentire di predisporre gli adattamenti utili a mantenere entro i valori programmati le variabili e i saldi strategici. Tuttavia, non si può negare che ciò avvenga spesso anche a scapito della trasparenza dei conti di finanza pubblica; diviene, infatti, arduo distinguere i progressi effettivi conseguiti sulla via del riequilibrio dai meri aggiustamenti contabili che potrebbero nascondere (o allontanare nel tempo) un potenziale di impegni di spesa e di debiti fortemente destabilizzante.

Allo scopo di colmare le lacune che oggi non consentono il collegamento tra i diversi aggregati di finanza pubblica, sarebbe necessario disporre - in sede sia di previsioni che di consuntivi - delle seguenti informazioni essenziali: l'adozione di più rigorose procedure di verifica delle quantificazioni del bilancio a legislazione

vigente, con particolare riguardo al raccordo tra il bilancio di competenza e il bilancio di cassa (le quantità del bilancio a legislazione vigente costituiscono la base su cui operare la manovra e la base deve essere certa e ferma); il passaggio dal bilancio di cassa al conto consolidato del settore statale, attraverso la costruzione di uno schema espositivo dei flussi di Tesoreria corrispondente all'articolazione del bilancio, con la pubblicazione delle metodologie adottate (ancorché si debba ammettere che tale esercizio previsionale abbia aspetti di non facile realizzazione); il raccordo tra il settore statale e i conti delle amministrazioni pubbliche utilizzati in contabilità nazionale, che deve essere esplicitato e chiarito (bisogna sapere come si passa da un aggregato all'altro); il collegamento tra il fabbisogno (settore statale) o l'indebitamento netto (amministrazioni pubbliche) e la variazione dello *stock* di debito, attraverso il quale passano, oggi, operazioni « sotto la linea » - soprattutto regolazioni di debiti pregressi - di rilevanti dimensioni e, quindi, in grado di rendere i saldi dei conti pubblici indicatori inadeguati delle esigenze finanziarie da coprire con l'impiego di risparmio del settore privato, attraverso l'accensione di nuovi debiti. Nella sostanza, oggi si ha un accesso allo *stock* del debito che non passa attraverso le decisioni parlamentari di bilancio.

La correzione delle disfunzioni segnalate è di urgente e determinante importanza, per restituire al Parlamento piena consapevolezza e significatività decisionale e per rispondere positivamente alla severa critica delle istituzioni internazionali che, come il Fondo monetario internazionale, censurano la « contabilità creativa » della finanza pubblica italiana.

Si può condividere il giudizio espresso dal DPEF che valuta positivamente, nel suo complesso, l'esperienza compiuta in attuazione della riforma del bilancio, in particolare dopo la legge n. 362 del 1988 e le « novelle » introdotte nei regolamenti parlamentari. Le ultime sessioni di bilancio (e, in particolare, quella 1996-98) hanno posto in evidenza, tuttavia, disfun-

zioni da correggere e limiti da superare. Si pone l'esigenza di introdurre integrazioni e modifiche rilevanti all'interno di un sistema istituzionale che continua ad essere caratterizzato da un bilanciamento fra potere di proposta del Governo e regolazione dell'iter parlamentare, affidato in larga misura ai regolamenti parlamentari, alle risoluzioni delle due Camere di approvazione del DPEF, ai Presidenti delle due Assemblee.

Il problema maggiore, posto in rilievo dall'ultima sessione di bilancio, è identificabile nel rischio di un « sovraccarico decisionale » gravante sul disegno di legge collegato alla finanziaria, che mostra la tendenza a ripercorrere l'insidioso cammino verso la « legge-omnibus » che era stato frenato con la disciplina — dettata dalla legge n. 362 del 1988 — dei contenuti essenziali della legge finanziaria. I provvedimenti collegati, secondo un insegnamento tratto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, devono essere caratterizzati dalla possibilità di una precisa quantificazione dell'impatto delle misure da essi introdotte, a partire dal breve periodo, sul bilancio dello Stato e sul fabbisogno del settore statale (incidenza diretta ed immediata dei provvedimenti collegati sugli equilibri di bilancio).

In presenza della necessità di assumere decisioni strutturali e organizzative, qualificate prevalentemente da un impatto nel medio periodo, la strada preferibile, come già detto, è quella indicata dalla esperienza del 1992: la presentazione anticipata, in luglio, dei provvedimenti strutturali, con ampio ricorso agli strumenti della delega e della delegificazione. In presenza di un percorso di riequilibrio della finanza pubblica di portata pluriennale è importante accrescere il peso delle scelte strategiche di medio periodo. I vincoli posti alla evoluzione pluriennale della finanza pubblica si sono indeboliti nelle ultime sessioni di bilancio.

La Corte dei conti sottolinea ancora una volta che il riscontro di copertura per i nuovi o maggiori oneri correnti determinati dalla decisione di bilancio deve effettuarsi su tutto l'arco triennale considerato

dal bilancio programmatico e che il Governo deve essere impegnato a indicare le modalità attraverso cui intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente di ciascuno dei tre anni, ai saldi iscritti per i medesimi anni nel bilancio programmatico pluriennale. Il documento programmatico ora in esame non descrive, sia pure nelle linee strategiche, i contenuti essenziali del percorso di riequilibrio definito attraverso il quadro macroeconomico.

La Corte esprime una valutazione pienamente positiva sull'inserimento, come parte integrante del DPEF, della riforma della struttura del bilancio, del trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, della riforma amministrativa. La Corte ha posto all'attenzione del Governo e del Parlamento, con un referto specifico reso nel giugno 1995, la necessità di un percorso di riforma che interessi parallelamente la struttura del bilancio e i modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni. Si tratta, ora, di dare attuazione in tempi brevi al disegno riformatore delineato, con chiarezza, da questo stesso documento di programmazione. È di importanza essenziale che le decisioni legislative in materia di struttura del bilancio e di riforma amministrativa siano fra loro coerenti e contestuali. Il nuovo bilancio dovrà assumere come fondamento per le scelte del Parlamento la ripartizione delle risorse per funzioni-obiettivo, da incrociare con la identificazione dei centri di responsabilità e con una classificazione economica semplificata. La Corte dei conti ha anticipato l'adozione di uno schema di questa natura in sede di esame del rendiconto generale dello Stato per il 1995. Ne emerge una struttura del bilancio, sottoposto alla approvazione parlamentare, articolata in circa 700 unità elementari, corrispondenti a funzioni-obiettivo, alle quali è possibile legare la formulazione delle « politiche pubbliche » e, in sede di esame dei consuntivi, la misura dei risultati della gestione e dei servizi resi ai cittadini.

Il sacrificio di analiticità della legge di bilancio (che passa da 6.000 capitoli a 700 unità elementari) è giustificato solo se alla

nuova struttura semplificata si lega l'effettiva articolazione decisionale del Governo e delle amministrazioni centrali. Per questo il rapporto fra riforma del bilancio e riforma amministrativa è un legame non rinunciabile. Un semplice esercizio di aggregazione contabile dei capitoli della legge di bilancio darebbe luogo solo ad una non giustificata riduzione dell'area delle scelte del Parlamento.

La riforma del bilancio e il nuovo avvio della riforma amministrativa dovrebbero precedere l'apertura della sessione di bilancio ed essere largamente affidate a norme di delega e di delegificazione.

Ho concluso, presidente. Mi scuso per la lunghezza e la compendiosità di questa relazione: ma la Corte dei conti non poteva formulare il proprio giudizio senza « attraversare » la ricostruzione ed il ragionamento relativi alle condizioni che hanno condotto alla stesura del documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente ed i rappresentanti della Corte dei conti per il prezioso contributo offerto ai lavori delle Commissioni bilancio di Camera e Senato. È stata qui esposta una relazione ampia e puntuale, con la quale — oltre alla ricostruzione del contesto economico e finanziario dell'esercizio passato — si è dato conto del consuntivo 1995, degli andamenti tendenziali relativi al 1996, della manovra correttiva del giugno scorso e della impostazione del documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99, formulando valutazioni ed osservazioni sia in merito al DPEF sia con riferimento a proposte di riforma riguardanti le procedure di esame ed i sistemi di formazione e documentazione della contabilità pubblica.

A questo punto si apre la fase dell'approfondimento delle tematiche trattate, sulle quali i colleghi che vorranno intervenire potranno formulare quesiti ed osservazioni.

GIANCARLO PAGLIARINI. Presidente Carbone, le rivolgerò una domanda precisa affinché possa rimanere a verbale il

suo pensiero in merito ad un punto specifico. Nella sua relazione è stato citato ripetutamente il tema delle spese « sotto la linea », sul quale sarebbe molto utile conoscere l'avviso della Corte dei conti.

Il concetto è questo. Prendiamo lo *stock* del debito all'inizio dell'anno ed aggiungiamo il fabbisogno (incluso il deficit della Tesoreria): dovremmo ottenere il debito alla fine dell'anno. Ma non è così: i conti non quadrano. La differenza è costituita, appunto, dalle spese sotto la linea di visibilità. Spese che non si vedono. È possibile che in un paese civile si ammettano fenomeni del genere?

Si tratta, come mi è stato detto, delle erogazioni per pagare i debiti dell'EFIM, di perdite su cambi per debiti con l'estero, di prestazioni previdenziali imposte da sentenze della Corte costituzionale e di chissà cos'altro. Secondo me si tratta sicuramente di « contabilità creativa » e credo che l'Unione europea ci critichi per questo.

Vengo alla domanda: a suo avviso, esiste un supporto tecnico dietro tutto questo oppure si tratta soltanto di un triplice imbroglio (ai danni dei cittadini, del Parlamento, dell'Unione europea)?

Se sono spese — indipendentemente dal fatto che traggano origine da eventi passati o diversamente documentati — prima o poi devono rientrare nel fabbisogno. In questo modo, invece, lo Stato italiano determina spese, aumenta il debito, ma non iscrive mai queste somme nel fabbisogno.

GIUSEPPE VEGAS. Presidente, poiché è la prima volta che nel corso di questa legislatura abbiamo l'occasione di incontrare i rappresentanti della Corte dei conti, vorrei ringraziare non ritualmente questo organismo che nel passato ci ha tanto aiutato e che — stando all'intervento pronunciato oggi in questa sede dal presidente Carbone — potrà aiutarci ancora molto nel futuro, soprattutto al fine di perseguire un assetto ordinato dei conti pubblici.

RIAGGANCIANDOMI alle considerazioni svolte dal senatore Pagliarini ed alla questione fondamentale della « contabilità

creativa », che ha fatto registrare pronunce per certi versi censorie da parte di organismi internazionali, concordo con i rilievi esposti dal presidente Carbone nella parte finale della sua relazione, soprattutto con riferimento all'opportunità di modificare l'assetto contabile per evidenziare la variazione dello *stock* di debito in funzione dell'evoluzione del deficit e di creare una sorta di « consolidato di gruppo » dello Stato (finalità per la quale sono già stati presentati in Parlamento provvedimenti di legge, su cui sarà forse opportuno un confronto più serrato con la Corte dei conti, al di là di quanto già evidenziato in questa sede e — la settimana scorsa — nell'ambito del giudizio sul rendiconto generale dello Stato).

In proposito vorrei formulare alcuni quesiti specifici. La Corte dei conti ritiene che la pratica delle spese sotto la linea, questa sorta di prassi contabile creativa, possa determinare riflessi negativi in sede di verifica — da parte degli organismi comunitari competenti — della rispondenza dei parametri agli obiettivi da conseguire per la partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'unione economica e monetaria? In altre parole, l'emersione di questi debiti sotto la linea potrebbe compromettere — più gravemente di quanto non sia — l'andamento dei conti pubblici ai fini della nostra partecipazione all'Unione europea?

In questo quadro, il ricorso alla tecnica degli scarti di emissione consente vantaggi in termini di tassi di interesse? È una politica utile oppure crea fenomeni sommersi, che all'atto pratico risultano controproducenti? Sarebbe forse meglio contabilizzare queste grandezze al momento dell'emissione dei titoli?

Un'ulteriore questione riguarda il fondo ammortamento dei titoli di Stato, nell'ambito del quale sono riversati i proventi delle privatizzazioni e dei sequestri, al fine di ridurre lo *stock* del debito. Dal punto di vista del perseguimento di politiche di rientro, la diminuzione dello *stock* del debito rappresenta una modalità vantaggiosa rispetto alla diminuzione dell'indebitamento che si determinerebbe ove

questo tipo di entrate fosse riversato direttamente in bilancio?

La Corte dei conti nel suo lavoro di ausilio al Parlamento potrebbe trasformare la relazione quadrimestrale — che attualmente presenta *a posteriori* relativamente alla legislazione di spesa — in una sorta di ausilio *a priori*?

La riforma del bilancio è un obiettivo che la Corte persegue da anni con determinazione. Ritiene che essa possa giovare di per sé, con gli opportuni chiarimenti ed integrazioni (individuazione dei centri di responsabilità e classificazione economica semplificata), al fine di rendere più ordinati i conti pubblici? Potrebbe rappresentare un fattore utile per innescare un meccanismo virtuoso?

L'ultima questione che desidero porre riguarda la tesoreria. Ritiene la Corte che sia possibile individuare un meccanismo in grado di conciliare la necessaria elasticità della gestione di tesoreria con un certo grado di trasparenza e visibilità per il Parlamento in questa sorta di zona grigia che sfugge alle deliberazioni parlamentari e purtuttavia è così influente ai fini della determinazione del livello del fabbisogno?

Ringrazio fin d'ora il presidente Carbone per la risposta e mi scuso per il numero di questioni da me poste.

MARCO TARADASH. Il presidente Carbone ha fatto riferimento ai dati del 1995, riguardanti — credo — la legge finanziaria dell'anno precedente, che ha giudicato positivamente, e poi ha descritto l'aleatorietà delle cifre contenute nel documento in discussione. Desidero chiedere se tale aleatorietà e difficoltà di lettura e di previsione sia connaturata al tipo di documento o se vi sia in quello in esame qualcosa di più e di diverso rispetto ai precedenti.

SALVATORE CHERCHI. Rivolgo innanzitutto un ringraziamento, non formale, ai rappresentanti della Corte dei conti. La loro esposizione è stata chiarissima e quindi non tornerò sull'insieme di questioni esposte con un tale grado di chiarezza più che apprezzabile.

Dopo tanti annunci, avremo finalmente occasione di discutere nel concreto la riforma del bilancio, che è connessa al riavvio della riforma amministrativa. Il Parlamento ha svolto un copioso lavoro sulla materia ed il mio auspicio, quindi, è che il Governo dia corso alla preannunciata presentazione di un disegno di legge di delega circostanziata, da discutere dopo l'approvazione del DPEF e prima dell'avvio della sessione di bilancio. Avremo quindi occasione di riprendere il discorso, con l'ausilio anche della Corte dei conti.

Nella sua esposizione, il presidente Carbone ha fatto cenno alla ricognizione effettuata dalla Corte attraverso un rendiconto organizzato per funzioni ed alla individuazione, sulla base dell'analisi condotta, di un'area di possibili risparmi di spesa da conseguire senza recare pregiudizio alcuno o comunque significativo alla funzionalità della pubblica amministrazione. L'unica domanda che desidero porre al presidente Carbone riguarda appunto questo aspetto: è possibile quantificare l'entità del risparmio conseguente alla ricognizione da lei indicata? È di tutta evidenza, infatti, che l'entità del risparmio è elemento significativo ai fini della valutazione dell'obiettivo di contenimento della spesa proposto dal Governo, nei termini in cui lei stesso vi ha fatto riferimento.

GIANCARLO GIORGETTI. Porrò al presidente Carbone due domande in termini abbastanza precisi sulle quali vorrei risposte di tipo quantitativo. In riferimento al problema, già sollevato dal collega Vegas, relativo alla politica di emissione di titoli del debito pubblico con la tecnica dello scarto di emissione e della loro contabilizzazione in bilancio, vorrei sapere se sia possibile quantificare l'impatto di questa operazione sul bilancio con l'utilizzo del principio di competenza *pro rata temporis* in uso presso le imprese civilistiche.

La seconda domanda riguarda i crediti d'imposta dei contribuenti nei confronti dello Stato. Vorrei sapere se è possibile quantificare questi crediti e dove sono contabilizzati nel bilancio dello Stato.

MARIA CARAZZI. So bene quale sia il pensiero degli esponenti della Corte dei Conti sulla combinazione tra riduzione di spesa e nuove entrate, sia per averlo letto sui documenti prodotti sia per aver ascoltato ora con attenzione il presidente Carbone. Noi pensiamo che da questa proporzione tra riduzione di spesa e nuove entrate non possa derivare quel sia pur minimo riequilibrio delle diseguaglianze che in questi anni si sono aggravate, come è riconosciuto a pagina 23 dello stesso DPEF. Siccome però il presidente Carbone ha posto attenzione particolare non, come noi facciamo, agli squilibri sociali ma a quelli della finanza, è su questo punto che mi permetto di proporre una domanda.

Come è stato detto, vi è un fortissimo aumento dell'avanzo primario, che assorbe parte dell'incremento del servizio del debito. Ciò, però, mi conferma nell'idea che gli introiti delle privatizzazioni riversati nel fondo di ammortamento hanno un peso insignificante in questa operazione. Si considerino le minime consistenze degli acquisti nel 1995 e nel 1996, riportati sia nella relazione sia nel DPEF. In assenza di questa reale funzione di abbattimento del debito, mi risultano poco comprensibili le riaffermazioni, che tenderei a chiamare ideologiche, secondo le quali vi saranno positive conseguenze dei processi di privatizzazione; affermazione che trovo sia nel DPEF sia nella requisitoria orale del procuratore generale presso la Corte dei conti, professor Francesco Garri, nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1995, di cui abbiamo potuto leggere la trascrizione, laddove a pagina 11 si afferma che il ruolo del fondo di ammortamento dei titoli di Stato, alimentato dalle privatizzazioni, non è centrale, ma le privatizzazioni che « spostano la linea di demarcazione tra pubblico e privato nell'economia » sono ugualmente molto importanti, confermando il rapporto Morgan Stanley sulle privatizzazioni in Europa. Sarà certo un rapporto ben fatto; l'istituto è prestigioso, ma rappresenta interessi propri ed il fatto che venga citato a sostegno della positività e necessità del processo di privatizzazione, dimostra che non

si sa come motivare tale processo in altro modo, sul piano della efficacia e della efficienza economica.

MARCO TONIOLLI. La mia domanda verte sui dati di riferimento sui quali basare l'esame dei documenti del Governo. Quali sono le statistiche che dobbiamo prendere in considerazione per valutare il DPEF? La relazione della Corte dei conti ha richiamato i miglioramenti dei saldi di bilancio realizzati durante il Governo Dini (per esempio la riduzione della pressione fiscale). Ho consultato l'ultimo volume di *Economia italiana* edito dal Poligrafico dello Stato: vi si legge che le entrate nel 1995 sono aumentate di circa 80.000 miliardi, mentre il fabbisogno si è ridotto, rispetto all'anno precedente, soltanto di 16.000 miliardi; la pressione fiscale, inoltre, risulta aumentata di circa due punti percentuali. Quali sono, allora, le grandezze vere, le statistiche che dobbiamo prendere in considerazione?

GIANFRANCO MORGANDO. Vorrei preliminarmente ringraziare, anche a nome del gruppo popolari e democratici-l'Ulivo, il presidente della Corte dei conti per il contributo approfondito rappresentato dalla relazione qui illustrata.

Il presidente ha ripreso nella sua esposizione un tema affrontato nel DPEF: i tempi dei risparmi facili sulla spesa dello Stato sono finiti; operare sul fronte dei tagli di spesa diventa molto complicato. Noi condividiamo quest'analisi: obiettivamente le aree di spesa della pubblica amministrazione sulle quali è possibile incidere con relativa semplicità sono cruciali dal punto di vista sociale e tutti possiamo facilmente immaginare quali difficoltà possano incontrare interventi di questo tipo. In proposito, il presidente Carbone ha citato il lavoro di analisi per funzioni del rendiconto generale dello Stato, compiuto dalla Corte dei conti con riferimento all'esercizio 1995. Vorrei capire meglio i meccanismi ipotizzati a tal fine, così come vorrei verificare la possibilità di interventi strutturali sul fronte della spesa della pub-

blica amministrazione che consentano di realizzare risparmi.

Sono infatti convinto che, da un lato, sia possibile ancora incidere in modo significativo sulla spesa per ottenere nuovi risparmi e che, dall'altro, si possa perseguire un obiettivo del genere soltanto attraverso procedimenti nuovi, del tutto estranei al modello dei tagli generalizzati, che lei ha indicato come negativo.

Seconda domanda. Con riferimento alle attuali procedure parlamentari per la decisione di bilancio lei ha parlato di una pericolosa tendenza dei provvedimenti collegati a ripercorrere il cammino della « legge omnibus ». L'esame della manovra finanziaria costituisce per il Parlamento italiano un rito annuale. L'attuale decisione di bilancio è lo strumento giusto per rapportare la legislazione finanziaria ad una disciplina sulla riorganizzazione strutturale dei grandi settori? Mi domando se il meccanismo delle leggi finanziarie e dei provvedimenti collegati consenta effettivamente di procedere soltanto attraverso misure tampone, al di fuori di ogni possibilità di riforma strutturale. L'interrogativo, evidentemente, non è necessariamente connesso alla fase contingente, ma potrebbe avere rilievo in una proiezione futura.

RAFFAELE VALENSISE. Mi associo ai ringraziamenti già formulati da altri colleghi per la diligenza e la puntualità della relazione illustrata dal presidente della Corte dei conti.

Vorrei sollevare un problema che da qualche tempo si presenta in modo ricorrente in Commissione ed in aula: la reviviscenza in decreti-legge di capitoli del bilancio di competenza perenti in quanto non utilizzati. Devo dire che nella scorsa legislatura, con la collaborazione di un autorevole rappresentante del Governo oggi qui presente (l'allora sottosegretario per il tesoro Vegas), riuscimmo a disboscare da uno dei tanti decreti-legge in via di conversione capitoli di bilancio resuscitati, rilanciati attraverso un provvedimento d'urgenza, per un complessivo valore non inferiore a 2.000-2.300 miliardi. Ieri ci siamo

trovati in una situazione simile in occasione dell'esame di un altro decreto-legge presentato dal Governo, nel quale si facevano resuscitare capitoli di bilancio di competenza per la consistenza — se non vado errato — di qualche migliaio di miliardi.

Sottopongo, allora, alla responsabilità ed alla competenza del presidente della Corte dei conti una domanda su questo tema. Dal mio punto di vista — di modesto frequentatore della materia (non sono certo un esperto) — sembra che una simile patologia assuma profili di rilievo dal punto di vista sia della contabilità dello Stato sia del ricorso alla decretazione d'urgenza: vi è quindi un livello di problemi che riguarda la normativa contabile ed un piano di questioni di ordine costituzionale. Desidereremmo conoscere l'autorevole pensiero del presidente della Corte dei conti su questo malvezzo: la reviviscenza di capitoli del bilancio di competenza in successivi atti del Governo. La questione ripropone, peraltro, l'antico interrogativo della validità, efficienza ed efficacia del bilancio di competenza, che produce effetti di trascinamento rilevati anche nella relazione oggi al nostro esame.

ROBERTO VILLETTI. Mi associo al ringraziamento già indirizzato da diversi colleghi al presidente ed ai rappresentanti della Corte dei conti, che hanno elaborato una relazione precisa e rigorosa. Da parte mia vorrei domandare ulteriori chiarificazioni su un aspetto che è stato trattato dal presidente Carbone in merito al documento di programmazione economico-finanziaria ed al previsto andamento di incremento della spesa.

Il presidente della Corte dei conti ha messo l'accento sulle spese imputabili a prestazioni sociali ed a consumi collettivi. Si dice esplicitamente che, « ove si ritenessero non modificabili gli obblighi di spesa assunti con riguardo ai settori che tali poste rappresentano (spesa previdenziale, spesa sanitaria, pubblico impiego, eccetera) », gli obiettivi del DPEF potrebbero essere rimessi in discussione. Da questo punto di vista la Corte indica come ipotesi

praticabile l'adozione anticipata di provvedimenti strutturali, sul modello sperimentato nel 1992. Mi sembra che nell'esposizione della Corte dei conti i due concetti siano correlati. Domando al presidente un'informazione più puntuale per quanto riguarda un punto centrale della politica economica che il paese dovrà seguire: questo andamento della spesa può essere allarmante? Ed in quale misura? Quanto possono contribuire — in prospettiva — il quadro macroeconomico, l'andamento dei tassi ed il contesto complessivo che dobbiamo affrontare?

Un altro aspetto che desidero qui richiamare, solo brevemente perché è stato già affrontato in diversi interventi, è la trasparenza del bilancio. Non vi è dubbio che tra i compiti storici del Parlamento vi sia anche quello del controllo di bilancio. Come sappiamo, però, il Parlamento italiano incontra purtroppo difficoltà rispetto alle fonti di informazione, perché non ha una produzione autonoma di dati. Spesso ci troviamo di fronte ad esposizioni del Governo che occorre prendere così come sono, a scatola chiusa. La seconda domanda che pongo al presidente Carbone è dunque questa: quale può essere una via per rafforzare e rendere penetrante il controllo del Parlamento sui conti pubblici e quale può essere il contributo ulteriore della Corte dei conti, rispetto a quello che già oggi assicura al lavoro del Parlamento?

Ringrazio ancora il presidente Carbone per la sua esposizione che ci ha dato veramente elementi di suggestione e di riflessione che avremo modo di approfondire anche quando affronteremo nel merito l'esame del DPEF.

ANTONINO LO PRESTI. Una delle domande che desideravo porre è stata appena fatta dal collega che mi ha preceduto, con riferimento ai suggerimenti che la Corte dei conti può dare al Parlamento per fare chiarezza sui conti pubblici. Al presidente Carbone, che con tanta cortesia e puntualità ha espresso al Parlamento il giudizio della Corte sul DPEF, vorrei formulare un'altra domanda relativa al tasso

di inflazione programmato che il documento prevede pari al 2,5 per cento per il 1997 e al 2 per cento per il 1998 e per l'anno successivo. Vorrei sapere in particolare se questo tasso non ponga un limite alla crescita economica, potendo determinare preoccupanti ricadute sull'occupazione. Vorrei cioè sapere se il dato relativo al contenimento dell'inflazione, che si collega con l'obiettivo di crescita che il Governo prevede per il triennio considerato, possa avere ricadute negative sui livelli occupazionali.

ALBERTA DE SIMONE. Ascoltando la relazione del presidente Carbone due punti hanno in particolare attirato la mia attenzione e su di essi desidero porre domande ai nostri interlocutori, scusandomi con i colleghi se il mio non sarà un linguaggio tecnico.

Se stiamo procedendo sostanzialmente bene sulla strada del risanamento della finanza pubblica, dopo un periodo in cui prevaleva una logica alquanto contraria, mi chiedo come sia possibile registrare un forte accumulo di residui passivi. Vorrei sapere come mai non si riesce, in una fase di stretta, a spendere le cifre a disposizione delle diverse amministrazioni, tanto più che l'accumulo di residui passivi ha registrato un'impennata nel 1995 rispetto all'anno precedente. Chiedo in particolare se un eccesso di accanimento delle procure della Corte dei conti nei confronti degli amministratori, che addebitano loro perfino le somme che lo Stato non ha trasferito agli enti amministrati nel caso non si siano rispettati i tetti previsti per alcune tariffe, non determini uno stato di paura, che causa poi l'accumulo dei residui passivi. Chiedo questo anche perché se in una fase come l'attuale, nella quale — ripeto — si prosegue positivamente sulla strada del risanamento, non si riesce a spendere quanto si ha a disposizione, il paese finisce per correre rischi di altro tipo.

La seconda domanda che desidero porre riguarda il passo della relazione in cui mi sembra che la Corte dei conti esprima sostanzialmente delle perplessità sulla manovra di bilancio del giugno 1996,

senza però formulare un giudizio, negativo o positivo che sia, sulle previsioni contenute nella manovra stessa. La Corte parla di « incertezze sugli esiti del complesso disegno (...) »; vorrei che il presidente Carbone precisasse meglio questo punto e spiegasse perché si è così incerti, e perché non si è in grado di affermare se le previsioni, i tagli o i trasferimenti produrranno effetti positivi o negativi.

LUCA DANESE. Nelle scorse settimane vi è stata una certa polemica tra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato riguardo a ciò che potrebbe derivare in positivo dalla concreta razionalizzazione del bilancio. Mi pare che il professor Carabba abbia anche affermato che già questo di per sé provocherebbe un guadagno potenziale di migliaia di miliardi.

MANIN CARABBA, *Capo del Servizio relazioni al Parlamento della Corte dei conti*. Ho smentito quell'intervista.

LUCA DANESE. Lei l'ha smentita, ma la Ragioneria generale dello Stato ha risposto negativamente, sostenendo che non vi è un'automatica riduzione della spesa, che sono cinque anni che ci stanno lavorando e che stanno provvedendo. Senza questo intervento — aggiungono con una sorta di anticipazione di difesa — non si può realizzare un effettivo controllo di gestione ed una effettiva valutazione dei parametri di qualità delle diverse amministrazioni.

Nella relazione che abbiamo ascoltato oggi — per la quale ringrazio i nostri ospiti — vi è un punto che mi ha incuriosito, laddove si afferma che « un semplice esercizio di aggregazione contabile dei capitoli della legge di bilancio » — cioè la riduzione finalmente da 6 mila capitoli a poche centinaia di unità elementari — « darebbe luogo » — se non accompagnata da un effettivo lavoro di ristrutturazione — « ad una non giustificata riduzione dell'area delle scelte del Parlamento ». Di questo avviso vi siamo grati. C'è anche chi sostiene che questa modalità di presentazione del bilancio che si protrae da anni consenti-

rebbe forse una certa agilità di manovra della Ragioneria dell'ordine di 4-5 mila miliardi.

A vostro avviso, l'effettiva ristrutturazione del bilancio e delle sue modalità di presentazione provocherebbe automaticamente una riduzione e razionalizzazione quantificabile delle spese? Altrimenti, tempi così lunghi — cinque anni e più — diventano una colpa grave.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Non vi è nulla di automatico.

MARCO SUSINI. La terza fase dell'unione economica e monetaria prevede il rispetto di alcuni parametri, i cosiddetti criteri di convergenza. L'Italia in questi anni — lo rilevava anche la sua relazione, presidente Carbone — ha conosciuto, nonostante la precarietà del quadro politico e istituzionale, risultati per certi aspetti eccezionali, che tuttavia la collocano in una situazione ancora abbastanza lontana dal rispetto dei quei criteri di convergenza. Basta pensare al tasso d'inflazione, ai tassi di interesse, all'indebitamento netto della pubblica amministrazione rispetto al PIL. Ammesso che continui comunque un *trend* positivo come quello verificatosi in questi anni, è possibile arrivare nella data prevista (1998-1999) al rispetto dei criteri di convergenza, realizzando così l'ingresso dell'Italia nel gruppo di testa dei paesi dell'Unione europea? Diversamente, su quali settori, riferiti in particolare alla spesa pubblica, è necessario intervenire con maggiore forza e vigore?

VINCENZO MUNGARI. La ringraziamo per la messe di informazioni veramente notevole che ci ha fornito, presidente Carbone.

Una sola domanda. Dalla sua esposizione risulta che la stagione dei tagli uniformi su voci orizzontali di spesa può considerarsi ormai esaurita; giustamente lei ha evidenziato la necessità che lo Stato precisi, già nella stesura del documento di programmazione economico-finanziaria, quali siano i settori nei quali è necessario

intervenire. Qual è la sua opinione in proposito, presidente? In quali comparti occorre effettivamente intervenire per razionalizzare la spesa pubblica?

GIORGIO PASETTO. Presidente Carbone, nella relazione che ci è stata esposta vi è un richiamo — e sono sottolineate alcune condivisibili perplessità — sul trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali; si fa quindi riferimento agli scompensi che potrebbero determinarsi a causa della mancanza di quantificazione delle modifiche intervenute sui trasferimenti e degli oneri aggiuntivi da ciò derivati. La prospettiva riguarda un aggravamento dei conti di enti territoriali che dovranno far fronte all'aumento delle competenze ed ai rinnovi contrattuali per il personale. La perplessità espressa si lega anche al disegno di trasferimento di competenze di ordine istituzionale. Comunque, lasciando da parte questo aspetto e riducendo l'osservazione alla dimensione finanziaria del problema, vorrei sapere se sia possibile avere ulteriori indicazioni. Devo dire che qualche elemento è stato già fornito dal presidente della Corte dei conti, con molta intelligenza, nella parte finale della sua relazione.

Una seconda domanda: le sezioni regionali della Corte dei conti sono state attivate? Funzionano? Si tratta di organi che possono costituire uno strumento di sostegno soprattutto in relazione al richiamato trasferimento di risorse e di competenze agli enti territoriali.

TERESIO DELFINO. Ringraziamo il presidente Carbone per il valido contributo che è stato offerto ai nostri lavori. Lei ha giustamente definito inopportuna l'ipotesi di sottoscrivere le valutazioni del Governo o comunque di esprimere indicazioni affrettate. In proposito vorrei, se possibile, sollecitarla a qualche considerazione più incisiva circa il problema dell'equilibrio fra risanamento e sviluppo.

Noi giudichiamo, sia dalla manovra correttiva già presentata al Parlamento sia dalle indicazioni contenute nel DPEF, ec-

cessivamente timido o comunque insufficiente il percorso di risanamento finanziario che è stato prospettato. Riteniamo che occorrerebbe ridurre ancora fortemente la spesa pubblica, riconducendola a maggiore correttezza, efficienza e produttività. Il Governo, in questa prospettiva, probabilmente teme di esprimere quelle parole e quelle posizioni che rappresenterebbero e connoterebbero il suo sforzo di raggiungere gli obiettivi non soltanto definiti indispensabili dal professor Monti, ma considerati prioritari dallo stesso programma dell'Ulivo: l'aggancio ai parametri europei e l'adozione delle misure che renderebbero realisticamente possibile questo traguardo.

In Germania il Governo Kohl, senza andare tanto per il sottile, ha previsto tagli per 50 miliardi di marchi. Si dirà che qui da noi il percorso di risanamento dura già da molti anni. Il problema, però, è che nella prospettiva dell'effettivo rispetto dei parametri di Maastricht i sacrifici offrirebbero un ritorno: la politica di risanamento andrebbe a coniugarsi con la politica dello sviluppo. Una eccessiva gradualità, invece, rischia di rendere inefficaci gli sforzi di riequilibrio e di impedire l'accesso a quei benefici che sono stati resi possibili dai sacrifici sopportati per molti anni dai cittadini.

Quale sarebbe, allora, l'indicazione della Corte dei conti rispetto all'azione di risanamento ed alle misure da adottare (che sono state definite, nell'attuale formulazione, « interventi di natura eterogenea »)? Teniamo conto, infatti, che nel documento di programmazione da poco presentato al Parlamento sembra considerata tabù una ulteriore razionalizzazione delle spese previdenziali e delle erogazioni nei settori sanitario e scolastico, comparti che pure incidono fortemente sui conti dello Stato.

ROBERTO DI ROSA. La mia domanda, presidente, presuppone innanzitutto la verifica di un assunto.

Il DPEF, come la Corte dei conti ha sottolineato nella sua relazione, prevede

una concentrazione di interventi di contenimento della spesa in via prioritaria attraverso la razionalizzazione ed il recupero dell'efficienza. Poiché manca una indicazione puntuale di questi interventi, mi sembra che la Corte abbia chiesto qualche perplessità ed abbia chiesto l'anticipazione di eventuali provvedimenti strutturali al mese di luglio; ciò consentirebbe di ottenere una conoscenza diretta ed offrirebbe quindi maggiori possibilità di valutazione puntuale. Vengo alla domanda. Riferendo i dati desumibili dal consuntivo 1995, è stato sottolineato il positivo risultato conseguito proprio per il modesto incremento della spesa primaria.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Non « modesto » ...

ROBERTO DI ROSA. Senz'altro. Mi pare comunque che sia stato espresso un giudizio positivo circa il contenimento nell'esercizio 1995 della spesa primaria. A ciò si aggiunga la positiva valutazione dei crescenti avanzi primari conseguiti nel corso degli ultimi anni. In questa ottica, in buona sostanza si dice che un'ulteriore azione di miglioramento dei conti deve confrontarsi con il percorso già compiuto: se posso usare un'espressione più colorita, si dice che è stato già raschiato il fondo del barile. Questi, quindi, i risultati acquisiti. Peraltro nell'esame dell'andamento tendenziale della spesa primaria (esercizi 1996, 1997 e 1998) si individua una crescita — viceversa — molto sostenuta. Si stima infatti che, anche dopo la manovra correttiva del giugno scorso, la spesa primaria tendenziale aumenterà di poco meno del 6 per cento. Capisco che sono dati estrapolati dalle tabelle del DPEF, tuttavia mi riesce difficile comprendere: c'è un dato positivo che riguarda l'andamento della spesa primaria documentato nel consuntivo 1995, ma a fronte di ciò si registra ugualmente un andamento assai sostenuto degli incrementi di spesa primaria per gli esercizi successivi. Da ciò, il giudizio preoccupato che viene espresso circa l'effettiva possibilità di raggiungere gli obiettivi perseguiti dal Governo con il DPEF.

BENITO PAOLONE. Ringrazio il presidente Carbone per la sua esaustiva ed ampia relazione. Chiedo scusa per il fatto di essere intervenuto alla seduta odierna quando l'audizione era già iniziata; ho cercato comunque di prendere visione del documento scritto.

Gradirei formulare una domanda in ordine ad alcune considerazioni derivanti dalla lettura — per quanto approssimativa — delle note che ci sono state sottoposte. Afferma il dottor Carbone nella relazione: « Spetta al Governo ed al Parlamento individuare l'equilibrio fra risanamento e sviluppo, all'interno di un coerente quadro di compatibilità. Nell'ottica della Corte, legata al proprio ruolo istituzionale di garante della finanza pubblica, è certamente auspicabile la costruzione di un percorso di rientro degli equilibri della finanza pubblica coerente con i vincoli posti dall'Unione europea. È apprezzabile l'indirizzo formulato dal Governo di provvedere ad una rigorosa formulazione del percorso della politica di bilancio, entro il prossimo settembre, in relazione ai risultati di un'impegnata politica dei redditi ed alla evoluzione della politica monetaria ».

Con riferimento alla modifica della struttura di bilancio, con il passaggio dai 6 mila e più capitoli a 700 unità elementari, il presidente della Corte aggiunge che « la riforma del bilancio e il nuovo avvio della riforma amministrativa dovrebbero precedere l'apertura della sessione di bilancio ed essere largamente affidate a norme di delega e di delegificazione ».

Se teniamo conto delle questioni sollevate dal collega Pagliarini e da altri circa alcuni oneri che non sono registrati, ci si rende conto di come sia necessario seguire il percorso indicato. Ai fini delle domande che desidero rivolgere, sarà opportuno porre queste considerazioni, le quali vanno messe insieme ad altre contenute nella relazione del presidente Carbone, laddove, ad esempio, si afferma che « la correzione degli obiettivi apportata in sede di relazione trimestrale non si è rivelata sufficiente per tre ragioni fondamentali: il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della si-

tuazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali; il conseguente rallentamento del gettito tributario; l'andamento del fabbisogno nei primi mesi del 1996, segnato da una accelerazione, soprattutto attraverso le erogazioni della Tesoreria, della spesa degli enti decentrati, della spesa per pensioni e della spesa sanitaria ».

Nella relazione si ricorda, inoltre, che la Corte ha esaminato analiticamente le misure della manovra di bilancio 1996 ed ha avuto modo di formulare alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa sia a quelli di aumento delle entrate. Si afferma testualmente: « Quanto ai primi — che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale — le maggiori perplessità si riferiscono alle incertezze sugli esiti del complesso disegno che prevede il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiori responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali e la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo) ».

« In assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali, il taglio delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato potrebbe tradursi nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi. Tale preoccupazione è rafforzata dalla circostanza, più volte richiamata, che, in sede di rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, unità sanitarie locali, enti non economici), i relativi oneri sono posti a carico delle amministrazioni stesse senza fornire indicazioni adeguate circa la composizione delle fonti di finanziamento della spesa ».

Il complesso di queste considerazioni e di altre che ad esse potrei facilmente aggiungere — non lo faccio per ragioni di tempo — ci porta ad una valutazione politica, entro la quale però la Corte può darci

una indicazione. Mi riferisco al primo dato che ho richiamato: la necessità di ricondurre nella situazione in cui ci troviamo l'azione del Governo per il riequilibrio della finanza pubblica ai vincoli posti dall'Unione europea. I dati relativi alle entrate non sono legati a necessità di riduzione della pressione fiscale; siamo di fronte ad una necessaria evoluzione della politica del bilancio dello Stato e conseguentemente della riforma della pubblica amministrazione che dovrebbe avere inizio a settembre (nel frattempo non c'è nulla!); siamo di fronte alla necessità di una riduzione dei trasferimenti agli enti locali con la certezza che (salvo si voglia poi congelare socialmente tutto) qualunque ipotesi di spesa finirebbe per rideterminare una serie di oneri che prima o poi si rifletterebbero sul debito pubblico complessivo. In questa situazione recessiva, nella quale non si vede nulla sotto il profilo dello sviluppo e degli incentivi alla produzione, ritiene la Corte che complessivamente, per i tempi che vengono previsti e con le modalità indicate nel documento di programmazione, possano essere conseguiti gli indicatori che sono alla base di tutto il ragionamento impostato dal Governo?

Non si tratta solo di un controllo asettico; la Corte, nell'esaminare il documento, ha formulato alcune considerazioni, dalle quali si possono evidenziare una serie di elementi estremamente delicati e pericolosi. In questo quadro, nel rinnovare le scuse per essere giunto in ritardo e per aver preso forse più tempo di quanto si dovrebbe in una audizione, vorrei che la Corte ci dicesse quali sono effettivamente, a suo avviso, i margini di intervento perché altrimenti quanto hanno rilevato all'inizio del dibattito il collega Pagliarini e gli altri intervenuti dovrà avere un ulteriore approfondimento. In questo senso — ripeto — sarebbe opportuno che la Corte ci fornisse alcune indicazioni, non solo asettiche, perché i conti in oggetto riguardano la vita di ciascuno di noi.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi intervenuti. Li ringrazio in particolare per-

ché hanno formulato le loro numerose domande in modo sintetico, limitandosi all'essenziale, anche se per questo hanno dovuto sacrificare ogni premessa o commento alle domande stesse.

Invito ora il presidente Carbone ad intervenire nuovamente per rispondere ai quesiti posti nel dibattito.

GIUSEPPE CARBONE, Presidente della Corte dei conti. Le domande sono state molto cortesi, ma anche molto severe e temo che sarò deludente, nonostante ogni impegno e buona volontà. Prima di tutto perché la Corte è un organo di ausilio al giudizio ed alla valutazione del Parlamento, non si può né si deve sostituire al ruolo di quest'ultimo. In sostanza, la Corte non deve dire se il Governo ha fatto bene o male, deve esaminare il documento ed evidenziarne le eventuali carenze interne, l'affidabilità dei singoli addendi e delle singole componenti della manovra proposta ed offrire il risultato di questo lavoro al Parlamento, perché questo possa poi trarre delle conclusioni.

Cercherò di rispondere seguendo l'ordine degli interventi, ma forse è opportuno chiarire subito che gli aspetti della relazione della Corte dei conti evidenziati nelle domande come contraddittori hanno, a mio avviso, la potenziale contraddittorietà propria di una manovra che non è una equazione che possa aritmeticamente quadrare il problema, e che fa ampiamente appello alla previsione, alla volontà e agli interventi da realizzare.

Si è chiesto se possano derivare automaticamente dei risparmi dalla riforma del bilancio. Mi sono permesso di interrompere osservando che non vi è nulla di automatico. La riforma del bilancio può produrre un quadro di comando più percepibile, trasparente e chiaro, con il quale è più facile intervenire mirando determinati risultati. Occorre, però, mirare ed agire sulle leve ed è necessario altresì che le leve rispondano nelle strutture e nei procedimenti amministrativi.

Ora, il complessivo giudizio desumibile dal documento della Corte dei conti (su una manovra che — fra l'altro — è esplici-

tamente, ma non secondariamente, volta al traguardo del raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato di Maastricht) è che non si tratta di una manovra troppo timida. Speriamo anzi che sia possibile realizzarla. Si può rispondere: « Ma nonostante tutti gli sforzi i parametri europei non saranno rispettati ». Sì, ciò viene ammesso, ma speriamo che quegli obiettivi siano comunque conseguiti. È per questo che abbiamo « attraversato » il percorso degli anni passati ed abbiamo valutato le varie componenti sulle quali la manovra si appoggia: alcuni aspetti sono a rischio. Ma, diciamolo onestamente: non sono elementi a rischio inventati da questo Governo con l'attuale manovra; sono in realtà i rischi di un lungo percorso di finanza pubblica che è sempre stato giocato — da lustri — attraverso sentieri altamente rischiosi. Siamo a questo punto.

Abbiamo addirittura cercato in un passaggio molto calibrato (nella relazione scritta alle pagine 12-13) di sottolineare che la Corte dei conti è nata per il monitoraggio della finanza pubblica, per spingere verso la ricostituzione degli equilibri contabili e che, quindi, non può che sollecitare nella direzione del perseguimento di un equilibrio utile e tempestivo per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato di Maastricht. Ci rendiamo conto — è stato detto anche nei commenti internazionali — che non sarebbe utile che a quell'appuntamento arrivasse un paese prostrato, incapace di reggere la competizione economica; occorre portarci un paese vivo, non un organismo morto.

Proprio perché avvertiamo il significato del nostro ruolo ed il nostro impegno a sollecitare non il mero sviluppo — come altri interlocutori o altre parti sociali — ma l'obiettivo del riequilibrio, sul quale vogliamo tenere forte il timone, abbiamo voluto sottolineare in un passaggio l'impegno del Governo a riconsiderare in autunno i dati del quadro generale. Abbiamo preso questo come un impegno a provvedere, sia pure nel contesto che potrà essere verificato a settembre come risultato di una impegnata politica dei redditi (a fronte dell'evoluzione della politica mone-

taria, che per il Governo è una variabile indipendente). L'impegnata politica dei redditi può dipendere non « solo » dal Governo, ma « anche » dal Governo.

Ciò detto, proverò a seguire l'ordine degli interventi dei parlamentari intervenuti per rispondere alle loro domande.

All'onorevole Pagliarini devo dire senza imbarazzo e con assoluta certezza: la Corte dei conti non « ritiene tecnicamente fondato », ma « considera costituzionalmente infondato » qualsiasi passaggio a debito che non abbia attraversato una delibera del Parlamento per assumere quel debito a carico dello Stato.

Non ho fatto una ricognizione della disciplina di contabilità dello Stato (comunque secondaria rispetto alla Costituzione); non so se si può trovare qualche appiglio nella direzione di questi « cortocircuiti ». In ogni caso noi li riteniamo costituzionalmente illegittimi.

È pur vero, diciamolo con la massima serenità, che le politiche di espansione e squilibrio di finanza pubblica seguite da lustri dal Governo e dal Parlamento hanno travolto remore, regole e principi di buona finanza, anche quando scritti in Costituzione. Siamo quindi pieni di « aggiramenti ». Anche da questo punto di vista, allora, si tratta di un rientro, di un riequilibrio: eliminare i « sotto la linea » non può essere un *fiat*, ma un obiettivo, sia pure un obiettivo essenziale per ristabilire principi corretti di finanza pubblica.

Non posso che dare la stessa risposta al senatore Vegas, il quale ha richiamato i pesanti scarti di emissione su titoli a tasso fisso, con conseguente giro sotto la linea del debito. Sono espedienti con i quali il Governo, il Tesoro, la Ragioneria (in questo caso il Segretario generale del Tesoro) cercano di galleggiare su difficoltà che altrimenti potrebbero far annegare, travolgere. Il discorso si può affrontare non tanto partendo da queste ultime conseguenze di una politica di bilancio e di finanza pubblica che ci ha portato in alto mare, ma riprendendola da capo, tentando una complessiva ed oculata manovra di rientro con respiro e con impegno.

Da questo punto di vista le indicazioni della Corte sono più di metodo e di procedimento che di merito, esattamente come compete alla Corte stessa. Noi diciamo che il Parlamento deve essere messo in condizione di conoscere i dati sui quali decidere, cosa che l'attuale impostazione di bilancio (6-7.000 capitoli) non consente. Forse, attraverso la proposizione dei dati della decisione e perciò dei vincoli di coerenza, lo stesso Parlamento sarebbe portato a perfezionare la propria identità. Di fronte ad un bilancio composto da 6-7.000 capitoli, dentro il quale ben poco si capisce delle conseguenze delle singole decisioni, ciascun parlamentare è portato a riflettere l'interesse di massimizzare la spesa nell'una o nell'altra direzione, anziché concentrare la propria attenzione sui risultati complessivi che la decisione di bilancio deve produrre. Da questo punto di vista, ciò che si può ottenere da una riforma del bilancio è la costruzione di soggetti decisori virtuosi.

La riforma del bilancio, come abbiamo provato a sostenere, potrebbe però rappresentare una mera modifica di documenti contabili se non fosse collegata, connessa, contestuale, contemporanea alla riforma della pubblica amministrazione. Per quale motivo? Perché può essere interessante costruire un bilancio su 700 unità elementari — alle quali corrispondano funzioni ed azioni politiche ed amministrative — soltanto se poi possiamo vedere come è andata a finire. Un esempio: si assegna all'azione amministrativa « sostegno all'emigrazione » un certo *budget*. Alla fine io voglio sapere che cosa con questi fondi è stato realizzato in termini di interventi di aiuto all'emigrazione, di recupero dei rapporti con le comunità nazionali di origine e così via. Lo posso fare solo se riesco a vedere effettivamente i conti, ossia i costi ed i prodotti, di quell'unità amministrativa connessa con la decisione di bilancio. Questa dovrebbe essere la regola generalizzata. Così il Parlamento sarebbe in grado di decidere e di conoscere il risultato delle sue decisioni.

Ciò comporta una mappa ed un'architettura diverse della pubblica amministra-

zione: compito non semplice, che non si realizza da un giorno all'altro. Per attuarlo, però, occorre partire. Della riforma del bilancio per unità aggregate e funzionali stiamo parlando da cinque o sei anni. Dico noi per riferirmi a tutti quelli che si sono impegnati, anche in modo appassionato, su questi temi e continuano a sentirsi dire che va bene, senza però che si produca alcunché e senza che si vada avanti. L'esercizio ardito che la Corte ha tentato quest'anno sul rendiconto consuntivo del 1995 ha proprio il senso di affermare che si può fare, il senso di rimbocarsi le maniche e provare a scrivere il nuovo bilancio, collocando nella nuova impostazione di 700 voci i dati del consuntivo 1995. Importantissimo è però che si faccia fin dalla impostazione del preventivo; noi abbiamo potuto farlo solo come esercizio esemplificativo sul consuntivo 1995.

Si chiede: ci sono resistenze? Sì, ce ne sono. La pubblica amministrazione, tutto sommato, deve essere sospinta verso una diversa aggregazione che ha il significato della responsabilizzazione. La nostra pubblica amministrazione, infatti, per tradizione è scarsamente responsabilizzata. Il vecchio controllo preventivo di legittimità della Corte aveva il significato che l'amministratore inviava l'atto alla Corte, questa verificava se era fatto bene o male ed il singolo era scaricato di ogni responsabilità.

Se ad un comparto dell'amministrazione sarà assegnato un dato *budget* e saranno stati definiti gli obiettivi da perseguire — obiettivi che l'amministrazione stessa sarà chiamata, in prima battuta, a proporre —, vi sarà necessariamente una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione, tenuta a rispondere di ciò che avrà fatto per il perseguimento degli obiettivi indicati ed in termini di gestione del *budget* assegnato.

In mancanza di tutto questo — uso una certa libertà di linguaggio — abbiamo un'amministrazione scarsamente responsabilizzata, un decisore politico, il Parlamento, che non è portato a decisioni di equilibrio di finanza pubblica ma verso singole deliberazioni per le quali ognuno

fa il suo gioco e la sua parte. La riforma del bilancio è virtuosa perché chiede a ciascuno soggetto di produrre al meglio.

Il senatore Vegas si è poi riferito alle cosiddette « operazioni sotto la linea ». Se le facciamo emergere ed evidenziamo così la fragilità dei dati di partenza sui quali si innesta e deve essere perseguita la manovra di riequilibrio, non rischiamo — si è chiesto — reazioni negative da parte dei nostri interlocutori europei e in generale internazionali? Certo, vi sono dei rischi; ecco perché, a mio modo di vedere, non si può partire dalla coda, né affermare che da domani sarà tutto « sopra la linea ». Bisogna mirare a risultati istituzionali, di vero riequilibrio che non si realizzano per fare dispetto all'una o all'altra parte, ma per tentare di seguire un determinato percorso.

Dentro lo stesso quadro di considerazioni e preoccupazioni si deve affrontare il tema del *mix* migliore tra riduzione dello *stock* del debito ed evidenziazione di un maggior disavanzo. La bussola di questo bilanciamento sta appunto nel traguardo di ottenere il necessario minimale equilibrio di conti pubblici. Arrivati a Maastricht non è che sarà riequilibrato tutto: avremo ancora sulle spalle un pesante squilibrio da affrontare. Per il riequilibrio dei conti pubblici, quindi, vi è un obiettivo di medio ed uno di più lungo periodo.

L'ultima domanda posta dal senatore Vegas riguardava il modo per cercare di migliorare la conoscenza, la trasparenza e forse anche la dislocazione di quella « zona grigia » che attraversa il bilancio e si diffonde sulla tesoreria. Il discorso è lo stesso: sapete che in questa « zona grigia » ci sono soprattutto i conti ancora sempre annualmente deficitari di sanità e previdenza. Le decisioni di bilancio al riguardo non coprono tutto il costo reale, che viene invece coperto successivamente, fuori del bilancio, tramite operazioni di tesoreria, con il rischio di non attraversare mai lo spartiacque tra « sotto » e « sopra la linea ».

L'onorevole Taradash ha chiesto una valutazione sugli elementi di opacità, alea-

torietà, indeterminatezza del DPEF, domandando in particolare se essi siano specifici di quello in esame o se, più o meno, siano connaturati ai documenti fin qui conosciuti. Presumo di dare una risposta serena ed obiettiva dicendo che essi, nella maggior parte, hanno attraversato tutti i documenti. Vi è però un punto specifico che vi ho indicato: il documento in esame, rispetto a quello più virtuoso (da questo punto di vista) dell'anno passato, non indica la copertura del deficit di bilancio per gli anni successivi al primo. Viceversa — ripeto — il documento approvato l'anno scorso, seguendo sollecitazioni reiterate che venivano dalla Corte, aveva tentato per la prima volta una indicazione di copertura per i bilanci del secondo e terzo anno del triennio.

L'onorevole Cherchi ha chiesto se sia possibile quantificare il risparmio di spesa conseguente alla nuova impostazione di bilancio per funzioni. Noi non abbiamo fatto alcun conto, ma credo che un calcolo del genere sia difficile proprio sul piano concettuale. Se sapessimo in partenza i risparmi di spesa conseguibili, probabilmente già questa manovra andrebbe in quella direzione. Occorre disboscare le competenze sovrapposte, i percorsi tortuosi e defatiganti dei procedimenti amministrativi, le dotazioni incongrue di personale e mezzi per perseguire singole funzioni. È da tutto questo che si individua il « più » di spesa che può essere tagliato o riallocato altrove, cioè in settori nei quali è lamentata l'insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione per perseguire obiettivi necessari al funzionamento ed allo sviluppo.

Quanto al conto dei costi per scarto cartelle...

MANIN CARABBA, *Capo del Servizio relazioni al Parlamento della Corte dei conti*. Si tratta di un dato fornito dal Governo. È valutata come sotto la linea la spesa « scarti di emissione », che ammonta — per il 1996 — a 5.560 miliardi. Questa somma va ad aumentare lo *stock* del debito (che raggiunge così una cifra intorno ai 2.200.000 miliardi).

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Per quanto riguarda il rimborso dei crediti d'imposta, si può dire la stessa cosa: per il 1996 è sotto la linea l'onere di 12.000 miliardi; per il 1997, 14.100 miliardi.

MANIN CARABBA, *Capo del Servizio relazioni al Parlamento della Corte dei conti*. Sono in bilancio, ma non sono calcolati nel fabbisogno del settore statale. È un'altra incongruenza. I crediti d'imposta compaiono — data la gradualizzazione dei pagamenti — fra le spese iscritte nel bilancio di competenza, ma non sono calcolati come componente del fabbisogno del settore statale.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Sono presenti nel bilancio di competenza, ma non nel conto del fabbisogno (il quale — come è noto — è espresso in termini di cassa). Comunque, i dati su quanto sfugge alla contabilizzazione nel fabbisogno sono ricavabili dal confronto con il bilancio di competenza.

L'onorevole Carazzi ha fatto riferimento alle privatizzazioni, le quali avrebbero poco rilievo in rapporto ai risultati percepibili sul fronte dell'ammortamento del debito pubblico. È mera ideologia, allora? Non sta certo alla Corte sostenere l'una o l'altra impostazione. Noi offriamo il dato: abbiamo quantificato le cifre che si prevede vadano ad incidere sullo *stock* del debito attraverso la privatizzazione di beni dello Stato. Con i relativi proventi vengono acquistati titoli del debito pubblico e perciò si alleggerisce l'onere complessivo su questo fronte. Il ruolo della Corte non è decidere o valutare la validità o meno della politica delle privatizzazioni: la Corte segue il percorso, raccoglie i risultati. Per esempio, il mestiere della Corte è questo: « Avevate detto che dalle privatizzazioni si sarebbe incassato diecimila; ciò non è accaduto ».

Il senatore Toniolli ritiene, a proposito della fiscalità 1995, confusi e contraddittori i dati e le statistiche riferiti nel documento della Corte e domanda una « lettura autentica » o, comunque, il rinvio a fonti

attendibili. Pregherei il presidente Carabba e il consigliere Pala — che hanno elaborato questi dati — di prendere nota per fornire successivamente una risposta. Nel frattempo io vado avanti con la trattazione delle altre questioni sollevate.

L'onorevole Morgando si è soffermato sulla legge finanziaria ed ha domandato se possa essere considerata uno strumento adeguato. Ricordo che la legge finanziaria fu introdotta con la riforma del 1978 proprio per deferenza all'opinione — allora prevalente — secondo cui, per una rigida interpretazione del profilo di formalità del bilancio dello Stato, non si sarebbero potute allocare in quel documento decisioni di manovra pure ritenute necessarie ed in ogni caso congrue rispetto alla nuova consolidata dimensione pluriennale del bilancio. Un bilancio pluriennale può essere concepito come strumento utile solo se non è mero oggetto di previsioni, ma è anche sede, luogo di riferimento per interventi di politica economico-finanziaria.

Così, il bilancio pluriennale e la necessità sempre più accentuata di interventi correttivi della congiuntura in corso d'anno persuasero il legislatore ad integrare un bilancio meramente recettivo di decisioni sostanziali di spesa con una contestuale legge sostanziale di spesa — la legge finanziaria — che provvedesse ad alcuni interventi di riequilibrio e di correzione dei conti pubblici per l'anno preso in considerazione. Si tratta solo di uno strumento, naturalmente. In dottrina, fra l'altro, si registrò una certa divisione su un'interpretazione così rigidamente formale dell'articolo 81 della Costituzione e, quindi, del bilancio dello Stato. In ogni caso, si addivenne — con la riforma del 1978 — all'introduzione del bilancio pluriennale e della legge finanziaria.

La successiva vicenda è notissima: essendo il percorso parlamentare della legge finanziaria vincolato alla legge di bilancio — con la conseguenza che ambedue fruivano di una corsia preferenziale e di un « appuntamento fisso » per la conclusione dell'esame —, la legge finanziaria è stata « aggredita » da tutte le domande di intervento legislativo di spesa ed è diventata un

provvedimento carrozzone, una legge-omnibus, al di fuori di ogni ragionevole collegamento con la manovra di bilancio ed il riequilibrio della finanza pubblica. È intervenuta perfino la Corte costituzionale, che ha segnato il confine fra i contenuti consentiti ai provvedimenti collegati e quelli che dovevano essere mantenuti fuori, cioè affidati ad una normale iniziativa legislativa di spesa.

Ciò detto, credo che nei termini richiamati la legge finanziaria si sia rivelata uno strumento congruo, utile per integrare la decisione di bilancio. Naturalmente, essendo uno strumento, non ha un valore positivo in sé, non garantisce risultati positivi: dipende da quello che ci si mette dentro. Su questo non ho altri chiarimenti da offrire.

L'onorevole Valensise ha chiesto l'avviso della Corte sugli episodi di decreti-legge che hanno fatto « resuscitare » capitoli di bilancio già « defunti ». Su questo la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi, ma non sul titolo della spesa, perché un decreto-legge è una innovazione legislativa e come tale può proiettare in bilancio un nuovo titolo di spesa, un nuovo capitolo di spesa, tant'è che il ministro del Tesoro adotta poi provvedimenti di variazione del bilancio per scrivere quel capitolo. Ciò che la Corte ha denunciato è invece una reviviscenza di stanziamenti che, disposti su decreti-legge non approdati a conversione, sono stati ugualmente ritenuti risorse finanziarie utili per coprire nuove e diverse spese recate da legge o da decreto-legge. Questo lo abbiamo ritenuto scorretto perché viola il principio della annualità del bilancio, della perenzione delle spese non concluse nell'esercizio, fuori dei casi previsti (i residui non perenti che possono essere riportati). Risorse finanziarie evocate in un bilancio a copertura di una iniziativa legislativa non conclusa nell'esercizio considerato, né slittate da un esercizio all'altro, nei limiti consentiti dalla legge (che lo consente solo per le poste dei fondi globali), non sono più disponibili, né possono essere evocate a copertura di un'altra iniziativa legislativa.

L'onorevole Villetti ha posto una questione che credo sia stata sollevata anche in altri interventi e che riguarda l'individuazione dei settori ove operare ulteriori riduzioni di spesa, con riferimento in particolare al comparto che può essere qualificato come spesa sociale pubblica e alle altre spese correnti che possono essere considerate di funzionamento. Un altro oratore ha osservato che il 6 per cento di incremento di questo complesso di spese correnti ordinarie non è poco.

La Corte non si è pronunciata sul fatto che il 6 per cento sia poco o molto; questa è una delle scelte che appartengono a chi propone o decide il bilancio. La Corte ha fatto invece questa osservazione: se dai tagli ulteriori, rispetto a questo incremento del 6 per cento di spesa, si sottraggono i più importanti comparti di spesa, che sono poi quelli che meritano la qualificazione di « sociali » (previdenza, sanità, spese per il personale) per cui si agisce riducendo solo l'altro comparto, occorre considerare che quest'ultimo ormai è ridotto all'osso. Il comparto delle spese di funzionamento dello Stato è in termini tali che ulteriori sue riduzioni producono più danni che altro. L'effetto sarebbe di avere strutture pubbliche non più in grado di funzionare. Per queste ragioni abbiamo suggerito al Governo e al Parlamento di esplicitare, possibilmente già in sede di approvazione del DPEF, cosa si vuole fare. L'alternativa è tra incidere sulle spese che voi qualificate come sociali (e che recalcitate a ridurre ulteriormente) e tagliare le spese di funzionamento, il che però comporta arretramenti di funzionalità della pubblica amministrazione.

L'onorevole Villetti ha chiesto, ancora, come sia possibile rafforzare il controllo del Parlamento sui conti pubblici. Noi abbiamo dedicato la maggiore attenzione ed il maggiore sforzo propositivo proprio a tale interrogativo e riteniamo che essenziale sia l'ultimo capitolo della riforma del bilancio dello Stato, dopo le riforme del 1978 e 1988, attraverso una reimpostazione del bilancio in termini tali da consentire al Parlamento di decidere meglio il preventivo e di conoscere meglio il con-

suntivo: questo è il controllo che deve fare il Parlamento. La Corte è al servizio di tale controllo; lo conferma con questa proposta ed è impegnata al seguito che le compete di fronte ad una riformulazione del bilancio dello Stato in questi termini. La Corte intanto insiste in questa direzione in quanto la sua missione, dopo la riforma del 1994, non è finalizzata ad un controllo legalistico su ciascun atto a preventivo, ma ad un controllo di risultati: per questo serve una struttura del bilancio di quel tipo.

L'onorevole Lo Presti ha posto una domanda sul tasso d'inflazione programmato, che riporta ai limiti della competenza della Corte. Si tratta di obiettivi del Governo che valuterà il Parlamento. Non abbiamo tecnicità particolari sulle quali richiamare il Parlamento. Si tratta di scelte di fondo che riguardano il se e quando raggiungere l'Europa e uno dei parametri che ci vincolano in questo percorso.

L'onorevole De Simone ha chiesto il perché dell'accumulo dei residui passivi. Noi intanto lo constatiamo e lo indichiamo al Parlamento. In secondo luogo, è proprio in quella direzione il rischio che nella presentazione dei conti pubblici si realizzi un *maquillage* anziché dei miglioramenti sostanziali, perché si tratta di rinvii di spesa e non di non consolidati miglioramenti dei conti pubblici. La domanda ancora più pertinente nei confronti dell'interlocutore Corte è se questo espandersi del conto dei residui passivi possa in qualche modo connettersi anche con l'eccesso, l'intensità, l'ultroneità delle iniziative delle procure della Corte dei conti che intimoriscono gli amministratori e producano rallentamenti o fughe dalle responsabilità amministrative. Credo che il problema esista; ma nella prospettiva, non nel passato: il fenomeno verificatosi con il decentramento della giurisdizione della Corte — e quindi anche delle procure della Corte — è analogo a quello che si è presentato in ogni circostanza nella quale una giurisdizione centralizzata è stata regionalizzata. Facevo parte del Consiglio di Stato quando fu varata la riforma (di attuazione della Costi-

tuzione) della giustizia amministrativa: furono istituiti i tribunali amministrativi regionali come giudici di primo grado rispetto al Consiglio di Stato. Anche allora vi fu un'esplosione di domanda di giustizia amministrativa da parte della società civile.

Per quanto riguarda la Corte, in cosa consiste questa esplosione? Probabilmente in una maggiore domanda di ricorsi in materia previdenziale (penso, per esempio, alle pensioni di guerra). Sul fronte della responsabilità amministrativa si verifica, poi, una pioggia di denunce. In un paese lacerato da acute divisioni politiche — anche nei campanili — e da malversazioni ormai annose, avere un procuratore « vicino » a cui andare a raccontare quello che è successo significa moltiplicare le denunce. I procuratori, se da una parte hanno poteri di filtro (discriminare fra i fatti denunciati, individuare quelli che manifestamente corrispondono ad invenzioni o a liti di cortile), molte volte dopo la — di necessità sommaria — istruttoria debbono citare in giudizio, debbono provvedere. Perché istruttoria « di necessità sommaria »? Perché la nuova legge, fra l'altro, ha dimezzato i tempi della prescrizione. Così, per evitare la prescrizione, i procuratori hanno dovuto « sguinzagliare » una quantità di denunce, di citazioni che forse — avendo più tempo — avrebbero meritato maggiore analisi. È un fenomeno che riguarda piuttosto le amministrazioni locali.

SALVATORE CHERCHI. È gravissimo. Lo scorso anno in Sardegna i procedimenti aperti contro gli amministratori sono stati 9.001! In realtà le denunce vengono raccolte attraverso gli articoli di stampa. È impossibile amministrare così. In tutta Italia lo scorso anno le denunce sono state 100.000!

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Non sono qui a negare che il problema esista. È un aspetto che va inquadrato nell'ambito della questione dell'ulteriore riforma della Corte (controllo e giurisdizione), da affrontare meditatamente. Proprio perché il problema è serio,

non può essere trasferito automaticamente ai residui passivi del bilancio dello Stato: non è un fenomeno che - in misura sia pure minimamente apprezzabile - riguarda il bilancio dello Stato, tanto meno i residui passivi degli esercizi trascorsi.

Mi soffermerei comunque molto volentieri su questo tema insieme con i rappresentanti del Parlamento in occasione di un'audizione che avesse per oggetto un disegno di legge di riforma della Corte dei conti.

Ho già provato a dare una risposta all'onorevole Susini circa le indicazioni che la Corte è in grado di offrire sui tempi ed i modi necessari a guadagnare il traguardo di Maastricht: noi valutiamo soltanto la congruenza dei modi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Il senatore Mungari domanda in quali settori sia possibile intervenire. Ho provato a dire qualcosa. Dal punto di vista esemplificativo, noi stessi ci siamo rappresentati come probabilmente - se andassimo a vedere bene il modo con cui sono stati spesi e potranno ancora essere impiegati i fondi assegnati alla cooperazione allo sviluppo - in quel settore si potrebbero realizzare risparmi. Probabilmente, se andassimo a vedere come funziona il sistema della formazione e dell'avviamento al lavoro, potremmo individuare procedimenti lunghi, tortuosi e non trasparenti, con le conseguenti possibilità di tagli.

All'onorevole Delfino ho dato una risposta affrontando il tema del rapporto fra risanamento e sviluppo.

All'onorevole Di Rosa ho cercato di chiarire che ragioniamo sul dato di incremento della spesa corrente del prossimo anno (6 per cento) in quanto area che è

stata indicata come oggetto di possibili compressioni e riduzioni ulteriori.

Lo stesso ripeto all'onorevole Paolone, il quale sostiene che non si arriva a Maastricht con un quadro di finanza pubblica fragile e così a rischio, come quello esposto dalla Corte in riferimento ai dati del DPEF: queste sono le conseguenze che il Parlamento e le Commissioni potranno trarre; noi abbiamo cercato, con una qualche onestà intellettuale, di indicare i percorsi e le implicazioni tracciati dal documento di programmazione economico-finanziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome delle Commissioni il presidente Carbone, il dottor Carabba ed i consiglieri Pala e Falucci. Mi dispiace di aver costretto il presidente della Corte dei conti ad una estrema sintesi, ma la Commissione bilancio della Camera dei deputati è chiamata all'adempimento di impegni collegati ai lavori dell'Assemblea di questo pomeriggio.

Credo che avremo nuovamente l'occasione per discutere e riesaminare le questioni poste durante l'audizione odierna, soprattutto in tema di riforma del bilancio dello Stato: sarà importante disporre ancora dell'ausilio e della preziosa collaborazione della Corte dei conti.

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio nuovamente.

La seduta termina alle ore 12,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia l'8 luglio 1996.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO